

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO
DOUTORADO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

RAPHAEL SODRÉ CITTADINO

AUTOCONTENÇÃO NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL:
***Atos interna corporis* e controle jurisdicional de atos do poder legislativo no Brasil (1980-
2023)**

Brasília
2025

RAPHAEL SODRÉ CITTADINO

AUTOCONTENÇÃO NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL:

***Atos interna corporis* e controle jurisdicional de atos do poder legislativo no Brasil (1980-2023)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa como pré-requisito para a conclusão do curso de Doutorado Acadêmico em Direito Constitucional.

Área de Concentração: Direito Constitucional

Orientador: Prof. João Trindade Cavalcante Filho

Brasília

2025

AGRADECIMENTOS

À Mariana, companheira de jornada, de lutas, de sonhos, pessoa que me incentivou nos meus melhores dias e me acolheu nos meus piores: obrigado por ter se esforçado tanto na nossa vida familiar para que esta conquista fosse possível. Ela é nossa. Aos meus pais, Francisco e Cristina, por terem considerado a educação o investimento mais importante a ser feito. À minha irmã, Nathalia, pelos aprendizados, ensinamentos, vivências que nos fizeram crescer em todos os níveis. A Ygor Tironi, Luiz Fernando Sena e Lucas Colodetti, irmãos, compadres, pela amizade que não se abala com a distância nem com o tempo. Aos amigos e às amigas “retirantes” em Brasília, pela rede de apoio que formaram conosco por aqui: Thiago Leandro, Carla Guareschi, Nádia Junqueira, Luiz Macêdo, Laura Moraes e Pedro Brandão, este que me incentivou e me aconselhou também academicamente. A Juliano Medeiros, que me “arrastou” para o mestrado no Ipol/UnB e que mantém comigo uma amizade para a vida. Ao Senador Randolfe Rodrigues, que acreditou em um jovem advogado do Espírito Santo, recém-formado, para coordenar um gabinete parlamentar no Senado Federal: obrigado por sempre ter estimulado a minha evolução acadêmica e profissional. À Priscilla Sodré, Bruna Amaral e equipe do Cittadino Advogados, por não terem deixado a peteca cair enquanto este colega estava às voltas com os estudos doutorais. Ao professor João Trindade, pessoa brilhante que me aceitou como orientando e que teve a paciência necessária para que esta pesquisa saísse. E aos meus filhos: Antônio, Caetano e Benício, por me motivarem a acordar a cada dia com vontade de amar e mudar as coisas.

“El velo semitransparente del desasosiego
Un día se vino a instalar entre el mundo y mis ojos
Yo estaba empeñado en no ver lo que vi, pero a veces
La vida es más compleja de lo que parece”

Jorge Drexler, *La vida es más compleja de lo que parece*

RESUMO

A perspectiva de que o Supremo Tribunal Federal (STF) brasileiro vem perdendo, ao longo da história, a sua capacidade de autocontenção é corrente na academia e na sociedade brasileira contemporânea. Alega-se a existência de uma vertente política na atuação dos Ministros da corte, tendente tanto à criação de regramentos, a partir de julgamentos de controle de constitucionalidade, que não se depreendem diretamente do texto legal ou constitucional, quanto por interferência direta ou indireta em atos dos poderes Executivo e Legislativo. Esta tese tem como objetivo central analisar a evolução da postura institucional do Supremo Tribunal Federal diante do controle jurisdicional de atos *interna corporis* praticados pelo Poder Legislativo, especificamente aqueles questionados por parlamentares por meio de mandados de segurança, entre os anos de 1980 e 2023. Partindo da hipótese inicial de que houve uma significativa oscilação na autocontenção judicial do STF durante esse período, buscou-se identificar padrões decisórios que revelassem mudanças relevantes na atuação institucional da Corte. A hipótese central, agora organizada em três recortes analíticos, considera: o “Tempo da Consolidação” (1980–2000), o “Tempo dos Deferimentos” (2001–2007) e o “Tempo da Retomada” (2008–2023). Metodologicamente, a pesquisa adotou abordagem mista, qualitativa e quantitativa, com ênfase na análise jurisprudencial detalhada. Inicialmente, foi realizada rigorosa pesquisa documental na base de dados oficial do STF, que identificou, ao final, 42 julgados, sendo 36 mandados de segurança indeferidos e 6 deferidos, que foram analisados detalhadamente. Em complemento, adotou-se uma abordagem quantitativa, sistematizando dados sobre o perfil dos impetrantes, distribuição temporal dos processos e padrão decisório dos ministros relatores, para aferir tendências de julgamento e atuação do STF ao longo do tempo. Os resultados indicam que, no “Tempo da Consolidação” (1980–2004), firmou-se um padrão de deferência e autocontenção em face das escolhas internas do Parlamento, com a intervenção judicial reservada a situações excepcionais. Entre 2005 e 2007, por sua vez, o STF mostrou-se mais propenso a intervir em conflitos regimentais no Legislativo, especialmente em contextos de relevância institucional e crise política, com maior reconhecimento de direitos procedimentais das minorias parlamentares—incluindo julgados paradigmáticos sobre instauração de CPIs e respeito ao devido processo legislativo. A partir de 2008, entretanto, o padrão decisório alterou-se significativamente, confirmando o “Tempo da Retomada”: consolidou-se uma autocontenção estratégica, com recusa quase sistemática de intervir em decisões internas do Legislativo, preservando a autonomia institucional e reservando a atuação judicial a hipóteses de evidente afronta constitucional. Os achados quantitativos corroboram esse quadro, evidenciando redução consistente na concessão de mandados de segurança a partir de 2008, a despeito do aumento do número de casos observado nos anos finais do recorte. A pesquisa contribui ao sistematizar de forma inédita a jurisprudência do STF sobre atos *interna corporis*, oferecendo um panorama abrangente de como a Corte administra a tensão entre deferência institucional e o dever de proteção constitucional. Ademais, qualifica o debate sobre judicialização da política e politização da justiça, demonstrando que a autocontenção, longe de significar omissão, opera como estratégia de preservação da legitimidade institucional do Tribunal.

Palavras-Chave: Autocontenção judicial; atos *interna corporis*, judicialização da política; politização da justiça; mandado de segurança

ABSTRACT

The view that the Brazilian Supreme Federal Court (STF) has, over time, lost its capacity for judicial self-restraint is widespread in academia and in Brazilian society today (at least contemporaneously to this text). It is alleged that there is a political bent in the Justices' performance, tending both toward the creation of rules, through constitutional review judgments, that do not derive directly from the statutory or constitutional text, and toward direct or indirect interference in acts of the Executive and Legislative branches. This thesis aims to analyze the evolution of the STF's institutional stance toward the judicial control of internal legislative acts (interna corporis) performed by the Legislative Branch, specifically those challenged by members of Congress through writs of mandamus (mandados de segurança), between 1980 and 2023. Starting from the initial hypothesis that there was a significant oscillation in the Court's judicial self-restraint during this period, the research sought to identify decision-making patterns that reveal relevant shifts in the Court's institutional behavior. The central hypothesis, now organized into three analytical periods, considers the Consolidation Period (1980–2000), the Granting Period (2001–2007), and the Resumption Period (2008–2023). Methodologically, the research adopts a mixed qualitative–quantitative approach, with emphasis on detailed jurisprudential analysis. It began with rigorous document research in the STF's official database, yielding, in the end, 42 decisions: 36 writs denied and 6 granted, all analyzed in detail. In addition, a quantitative approach systematized data on the profile of the claimants, the temporal distribution of cases, and the decision patterns of reporting justices, in order to assess judgment trends and the STF's behavior over time. The results indicate that, in the Consolidation Period (1980–2004), a pattern of deference and self-restraint took shape with respect to the Legislature's internal choices, reserving judicial intervention for exceptional situations. Between 2005 and 2007, by contrast, the STF showed a greater propensity to intervene in regimental conflicts within Congress, especially in contexts of institutional salience and political crisis, with broader recognition of procedural rights of parliamentary minorities, including landmark rulings on the establishment of Parliamentary Committees of Investigation (CPIs) and respect for due legislative process. From 2008 onward, however, the Court's pattern shifted significantly, confirming the Return Period: an ethos of strategic self-restraint was consolidated, with an almost systematic refusal to interfere in internal legislative decisions, preserving the Legislature's institutional autonomy and reserving judicial action for cases of evident constitutional affront. Quantitative findings corroborate this picture, showing a consistent reduction in grants of writs of mandamus from 2008 onward, despite an uptick in parliamentary litigation in the final years analyzed. The research contributes by offering an unprecedented systematization of STF jurisprudence on interna corporis acts, providing a comprehensive overview of how the Court manages the tension between institutional deference and the duty of constitutional protection. It also refines the scholarly debate on the judicialization of politics and the politicization of justice, showing that self-restraint, far from amounting to institutional omission, operates as a conscious strategy to preserve the Court's institutional legitimacy.

Keywords: *Judicial self-restraint; interna corporis acta, judicialization of politics; politicization of justice.*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1. ATOS <i>INTERNA CORPORIS</i> E AUTOCONTENÇÃO JUDICIAL	16
1.1 Evolução da Teoria dos Atos <i>Interna corporis</i>	20
1.1.1 ORIGENS NO DIREITO INGLÊS (SÉCULO XVII-XIX).....	20
1.1.2 EXPANSÃO NA ALEMANHA (SÉCULO XIX E XX).....	21
1.1.3 AFIRMAÇÃO DA DOCTRINA NOS ESTADOS UNIDOS E RECEPÇÃO NA FRANÇA E NA ITÁLIA (SÉCULO XIX-XX).....	23
1.1.4 BRASIL: DA REPÚBLICA VELHA À CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	27
1.2 Autocontenção Judicial.....	45
2 ENTRE A CONSOLIDAÇÃO DA AUTOCONTENÇÃO E OS DEFERIMENTOS: MANDADOS DE SEGURANÇA ENTRE 1980 A 2007	51
2.1 Tempo da Consolidação (1980 a 2000).....	52
2.1.1 MANDADO DE SEGURANÇA 20.247/DF, DE 1980.....	52
2.1.2 MANDADO DE SEGURANÇA 20.257/DF, DE 1980.....	54
2.1.3 MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20.464/DF, DE 1984.....	57
2.1.4 MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20.415/DF, DE 1984.....	59
2.1.5 MANDADO DE SEGURANÇA 20.452/DF, DE 1984.....	60
2.1.6 MANDADO DE SEGURANÇA 20.471/DF, DE 1984.....	62
2.1.7 MANDADO DE SEGURANÇA 20.509/DF, DE 1985	63
2.1.8 MANDADO DE SEGURANÇA 21.374/DF, DE 1992	64
2.1.9 MANDADO DE SEGURANÇA 21.443/DF, DE 1992	65
2.1.10 MANDADO DE SEGURANÇA 21.754 AgR/DF, DE 1993	67
2.1.11 MANDADO DE SEGURANÇA 22.183/DF, DE 1995	67
2.1.12 MANDADO DE SEGURANÇA 22.503/DF, DE 1996.....	69
2.1.13 MANDADO DE SEGURANÇA 22.494/DF, DE 1996.....	71

2.1.14 MANDADO DE SEGURANÇA 23.388/DF, DE 1999	73
2.1.15 AUTOCONTENÇÃO E INSINDICABILIDADE DOS ATOS <i>INTERNA CORPORIS</i> NO TEMPO DA CONSOLIDAÇÃO	75
2.2 Tempo dos Deferimentos: 2001 a 2007.....	77
2.2.1 MANDADO DE SEGURANÇA 24.041/DF, DE 2001	78
2.2.2 MANDADO DE SEGURANÇA 24.138/DF, DE 2001	80
2.2.3 MANDADO DE SEGURANÇA 24.831/DF, DE 2005	81
2.2.4 MANDADO DE SEGURANÇA 24.849/DF, DE 2005.....	84
2.2.5 MANDADO DE SEGURANÇA 25.579 MC/DF, DE 2005.....	87
2.2.6 MANDADO DE SEGURANÇA 25.647 MC/DF, DE 2005.....	90
2.2.7 MANDADO DE SEGURANÇA 26.441 MC/DF DE 2007.....	91
2.2.8 MANDADO DE SEGURANÇA 26.900 MC/DF DE 2007.....	93
2.2.9 ANÁLISE COMPARATIVA DOS MANDADOS DE SEGURANÇA DE 2001 a 2007	95
3 A RETOMADA DA AUTOCONTENÇÃO EM ATOS <i>INTERNA CORPORIS</i> NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	99
3.1 Tempo da Retomada: 2008 a 2023	99
3.1.1 MANDADO DE SEGURANÇA Nº 26.062 AGR, DE 2008.....	99
3.1.2 MANDADO DE SEGURANÇA Nº 32.033, DE 2013	100
3.1.3 MANDADO DE SEGURANÇA Nº 31.816 MC-AGR, DE 2014.....	103
3.1.4 MANDADO DE SEGURANÇA Nº 33.705 AGR, DE 2016.....	105
3.1.5 MANDADO DE SEGURANÇA Nº 34.127 MC, DE 2017.....	106
3.1.6 MANDADO DE SEGURANÇA Nº 34.063 AGR, DE 2016.....	109
3.1.7 MANDADO DE SEGURANÇA Nº 34.327, DE 2016.....	111
3.1.8 MANDADO DE SEGURANÇA Nº 27.931, DE 2017	113
3.1.9 MANDADO DE SEGURANÇA Nº 25.144 AGR, DE 2018.....	116
3.1.10 MANDADO DE SEGURANÇA Nº 34.578, DE 2018	119
3.1.11 MANDADO DE SEGURANÇA Nº 35.581 AGR, DE 2018.....	121

3.1.12 MANDADO DE SEGURANÇA Nº 36.662 AGR, DE 2019.....	122
3.1.13 MANDADO DE SEGURANÇA Nº 36.817 AGR, de 2020	123
3.1.14 MANDADO DE SEGURANÇA Nº 34.637 AGR, de 2020	124
3.1.15 MANDADO DE SEGURANÇA Nº 37.072 AGR, DE 2020.....	126
3.1.16 MANDADO DE SEGURANÇA Nº 38.199 MC, DE 2020.....	127
3.1.17 MANDADO DE SEGURANÇA Nº 38.034 AGR, DE 2020.....	129
3.1.18 MANDADO DE SEGURANÇA Nº 37.721 AGR, DE 2020.....	132
3.1.19 MANDADO DE SEGURANÇA Nº 38.485 AGR, DE 2020.....	134
3.1.20 MANDADO DE SEGURANÇA Nº 34.378 e 34379, DE 2019	135
3.1.22 RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.297.884-DF e TEMA 1.120, de 2021.....	136
4 ANÁLISE QUANTITATIVA DOS JULGAMENTOS COLEGIADOS E O PADRÃO DECISÓRIO DO STF	140
4.1 Intensidade de Julgamentos por Ano.....	141
4.2 Participação dos Ministros Relatores	148
4.3 Impetrantes Segundo Distribuição Institucional.....	155
4.4 Impetrantes Segundo Sigla Partidária e Unidade Federativa	156
CONCLUSÃO.....	162
REFERÊNCIAS	167

INTRODUÇÃO

Em uma aula de uma disciplina optativa, no primeiro semestre dos estudos deste doutorado em Direito, ouvi de um colega (que por sua vez estava no mestrado), uma queixa sobre a ausência de educação no trânsito do povo brasileiro, em comparação com o resto do mundo. Ao falar da forma como os motoristas brasileiros se portam perante pedestres e ciclistas, deu como exemplo de boa tradição a educação no trânsito da Alemanha, país em que estivera recentemente. Pedi licença ao colega e o interpelei, com o devido respeito – afinal não havia sido dito por ele nenhum absurdo – e questionei se ele possuía dados sobre a educação no trânsito na Indonésia, na Índia ou na Tailândia (países elencados por mero acaso, visto que nunca neles estive, tampouco havia lido nada a respeito deles sobre o tema do trânsito). Ou se possuía algum dado sobre a quantidade de acidentes de trânsito e a sua relação com infrações no Brasil. Disse ainda que havia voltado há pouco de Portugal, e havia tido experiências que, em comparação com o trânsito em alguns pontos de Brasília, notadamente do chamado Plano Piloto da Capital, me faziam duvidar se de fato o Brasil seria um caso crítico de falta de educação no trânsito no mundo. Eram duas impressões pessoais de certo modo conflitantes. E especialmente dentro da academia seria fundamental termos pesquisa, alguma base de dados, que embase afirmações desse porte. Nada mais enviesado para a tirada de qualquer conclusão sobre a sociedade do que a opinião crua de um determinado membro desta sociedade. A discussão não perdurou muito, afinal, o colega, como já afirmado, não falou qualquer barbaridade. Deu uma opinião baseada em uma vivência recente, e talvez com razão de ser. Não há dúvidas de que há a se evoluir na educação no trânsito no Brasil, quanto mais quando comparado com nações que possuem uma malha viária muito mais amigável a circulação de transeuntes, de ciclistas, dentre outros. Notoriamente há um quantitativo enorme de acidentes de trânsito e basta dirigir pelas estradas brasileiras para vermos o volume de infrações cometidas, muitas das quais pondo em risco a vida de quem ali trafega. Mas eu tinha um ponto ali: a necessidade de demonstrar com base em dados os argumentos que queremos tecer sobre a realidade, especialmente na academia.

A presente pesquisa se justifica pela relevância de compreender em profundidade as transformações ocorridas no papel institucional do Supremo Tribunal Federal (STF), especialmente em uma época marcada por uma crescente judicialização da política e discussão sobre supostas práticas de ativismo judicial. Embora haja diversos estudos sobre a judicialização em geral e sobre os atos *interna corporis* em particular, a contribuição original desta tese reside na investigação detalhada das variações históricas da postura do STF

especificamente nos mandados de segurança relacionados ao processo legislativo federal. Dessa forma, a pesquisa não apenas revisa e sistematiza teorias sobre a autocontenção judicial, como também lança luz sobre a real dinâmica institucional que define o comportamento concreto do Supremo ao longo do período investigado.

O risco do viés da percepção subjetiva, cotidiana, sobre o papel das instituições em nosso tempo é evidente. Um outro exemplo: “o Brasil é o país da corrupção”. É isso? E a Argentina não o é? E os Estados Unidos não o são? Por quê? Com base em qual critério isso se afirma? Os estudos comparados a respeito se baseiam em qual objeto e quais deles chegam a essa afirmação? Apenas para pontuar alguns contra-argumentos: somos um país com um nível de transparência na ação institucional dos maiores. Cito a Lei da Transparência, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011,¹ e a existência de divulgação – quase em tempo real – de gastos eleitorais a cada campanha eleitoral que se faça.² Além disso, possuímos organismos de controle em variados níveis: cortes de contas, controladorias, justiça eleitoral, varas específicas para lidar com a fazenda pública, Ministério(s) Público(s), enfim. Poderia listar uma gama de exemplos variados que corroborariam com a ideia de que somos um país que enfrenta a corrupção mais do que é enfrentada na média global. E ainda que se necessite de maiores e mais profundas pesquisas para referendo, creio que sejam elementos suficientes para ao menos se enfrentar a ideia de que somos um país fundamentalmente corrupto. Mas o tema desta pesquisa não é o trânsito, tampouco a corrupção brasileira. O tema é outro, talvez mais polêmico: a judicialização da política e o papel do Supremo Tribunal Federal brasileiro.

“No Brasil de hoje, o Supremo faz o que quer”. Essa frase, ou qualquer variação, pode ser ouvida, no momento em que esta tese é redigida, nos quatro cantos do país. E neste caso há uma gama de estudos de alta qualidade técnica e argumentativa que tecem críticas ao exacerbamento das prerrogativas do Supremo Tribunal Federal e de seus ministros na vida política, social e econômica. A crítica à Era das cortes, à judicialização da política, à politização da justiça, e nos termos mais radicais, à “ditadura do judiciário” ou mesmo à captura da democracia pelos órgãos de justiça é tema corrente da mesa do bar aos bancos das cátedras em Direito. E, fazendo um paralelo com os casos anteriores: o que há nisso de percepção subjetiva enviesada – seja pelo papel da imprensa e do noticiário, da era das redes sociais e da

¹ BRASIL. Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF. Diário Oficial da União: 2011.

² Vide o sistema DivulgaCandContas, disponível na versão 2024 em <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/home>. Acesso em 11 de janeiro de 2025.

clusterização do conteúdo, que é dirigido de acordo com o critério de preferência do usuário identificado por cada plataforma – e o que há de realidade empírica a ser demonstrada?

A judicialização da política e a politização da justiça são fenômenos reais e de certa maneira crescentes. Viana (2013) aponta que é o Keynesianismo, ou a transformação do capitalismo liberal em um capitalismo intervencionista, a partir do *New Deal*, que traz para a esfera do Estado um forte conteúdo programático de ação. A legislação que orienta a ação estatal passaria a partir daquele ponto de não lidar meramente com o enfrentamento da situação passada, a clássica subsunção entre fato, pretérito, e norma, presente, mas sim em apontar a diretriz a ser trilhada pela ação do Estado sobre a economia e a sociedade. Tal lógica, aperfeiçoada nas constituições europeias do *Welfare State*, traz para a arena jurídica uma discussão sobre o dever ser da atividade estatal, e daí para o Supremo Tribunal Federal brasileiro entender que há um estado de coisas inconstitucional com a realidade carcerária, pontuando ações a serem tomadas pelos entes públicos, é uma trilha de desenvolvimento da doutrina jurídica que ainda estamos vivenciando se desenrolar.³

Brandão⁴ aborda a judicialização como um processo ocorrido por ondas: a primeira, após a fundação dos Estados Unidos, com o caso *Marbury vs. Madison* (1803), em que se inaugura a possibilidade de intervenção judicial sobre a legislação produzida; a segunda com o pós-guerra, a redemocratização da Itália e da Alemanha e a independência das antigas colônias; e a terceira com as transformações de regimes, comunistas para capitalistas em boa parte do globo, e de ditaduras para democracias, na América Latina. Para o autor, é proposital a atribuição de função política a órgãos contramajoritários neste cenário de transição de regime, como uma espécie de garantia para as minorias que não necessariamente perdem a sua voz institucional neste processo de transição. A lógica é a da substituição de uma democracia majoritária por uma democracia constitucional, protegida pelo Judiciário, em geral, e pela corte constitucional, de forma mais específica.

Fato é que, por mais que exista a judicialização da política – e a sua contraface politização da justiça, como fenômeno sistêmico, ou seja, um fenômeno que é parte – e não desvio – do modelo democrático ocidental, isso não se traduz automaticamente em um ambiente desregrado e ilimitado para a atuação judicial, em especial da Suprema Corte. Há, por exemplo,

³ Ver, por exemplo, a ADPF 347/DF. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347/DF*. Relator: Ministro Marco Aurélio. Relator p/ Acórdão: Ministro Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno, julgado em 04/10/2023, publicado em 19/12/2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur493579/false>. Acesso em: 14 out. 2025.

⁴ BRANDÃO, Rodrigo. *Supremacia Judicial versus Diálogos Constitucionais*: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição? Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

nos últimos anos o fenômeno explicado por Melo⁵ a partir da produção de decisões com caráter normativo, pelo STF, com o uso de “novas técnicas de decisão”: notadamente inferência constitucional e integração conforme a constituição, o que segundo a autora se explica pela necessidade de supressão de omissões legislativas e de garantia de efetividade constitucional, o que teria sido feito por exemplo nas decisões sobre nepotismo,⁶ fidelidade partidária,⁷ união estável entre pessoas do mesmo sexo⁸ e modulação de efeitos em precatórios.⁹

Em que pese o notório avanço da doutrina e da jurisprudência no sentido de maior liberdade do julgador na interpretação de uma Carta Constitucional de caráter social e diretivo e em um contexto de um Poder Público que se mostra insuficiente em garanti-la, é forçoso dizer: o Supremo tem limites. Alguns delineados pelo controle externo, o que julgamos ser o lado mais fraco dessa limitação, e outros delineados por um fenômeno cuja análise é central para o presente trabalho, isto é, a sua capacidade de autocontenção. A ideia que serve como ponto de partida desta tese é: **O Supremo vem perdendo, de fato, a sua capacidade de autocontenção frente aos demais poderes, em especial ao Legislativo? O fenômeno da judicialização da política** – este, com todo o respeito, já fartamente demonstrado pela doutrina tanto do Direito quanto da Ciência Política¹⁰ – **está de fato agregado a uma tendência permanente e crescente ao abuso por parte do Judiciário sobre os demais poderes, em especial o Legislativo?**

⁵ MELO, Teresa. *Novas técnicas de decisão do STF: entre inovação e democracia*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2022.

⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Declaratória de Constitucionalidade n.º 12/DF*. Relator: Min. Ayres Britto. Julgamento em 20 ago. 2008. Plenário. Diário da Justiça Eletrônico, 18 dez. 2009.

⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n.º 26.604/DF*. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Julgamento em 4 out. 2007. Plenário. Diário da Justiça Eletrônico, 12 nov. 2007.

⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.277/DF e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 132/RJ*. Relator: Min. Ayres Britto. Julgamento em 5 mai. 2011. Plenário. Diário da Justiça Eletrônico, 14 out. 2011.

⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ações Diretas de Inconstitucionalidade n.º 4.357/DF e n.º 4.425/DF*. Relator: Min. Ayres Britto. Redator do acórdão da questão de ordem: Min. Luiz Fux. Julgamento em 14 mar. 2013 (mérito) e 25 mar. 2015 (modulação). Plenário. Diário da Justiça Eletrônico, 25 mar. 2015.

¹⁰ Ver: ABOUD, Georges. *Direito Constitucional Pós-moderno*. São Paulo: Thomson Reuters. 2021; ARGUELHES, Diego Werneck. *O Supremo: entre o direito e a política*. Rio de Janeiro: História Real. 2023; AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; FILGUEIRAS, Fernando; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloisa (orgs.). *Dimensões Políticas da justiça*. São Paulo: Civilização Brasileira, 2013; FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O Ativismo na Justiça Constitucional*. In: MORAU, Caio (org.). *História e futuro do direito brasileiro: Estudos em homenagem a Ignacio Maria Poveda Velasco*. São Paulo: Liber Ars. 2019; LUNARDI, Fabrício Castagna. *O STF na política e a política no STF: poderes, pactos e impactos para a democracia*. São Paulo: Saraiva educação, 2020.

O objeto eleito para a pesquisa empírica buscou ser o mais “direto” dos instrumentos de controle. Assim como busquei fazer na minha dissertação de mestrado¹¹, defendida no Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, sobre o uso de instrumentos de controle político do Poder Legislativo em relação ao Poder Executivo, especificamente o uso dos Decretos Legislativos que sustam atos do poder executivo, nesta fase acadêmica busquei analisar o uso do instrumento de controle constitucional mais drástico, por assim dizer, do poder Judiciário sobre a atividade legislativa em curso: mandados de segurança impetrados em face da mesa diretora de uma das Casas Legislativas, ou do Congresso Nacional, tendo por objeto a intervenção direta sobre o processo legislativo.

Inicialmente procurei entender a relevância do uso de tal instrumento. Houve impetração de tais medidas? Se sim, desde quando? Rapidamente cheguei a um número de 48 mandados impetrados desde a criação do instituto, tendo como alvo o processo legislativo em si, julgados de maneira colegiada pelo Supremo Tribunal Federal. Acabei por eleger os julgados no Tribunal Pleno para uma análise qualitativa, julgado por julgado. E, com base nisso, o objetivo seria o de entender se houve uma “evolução” da jurisprudência ao longo do tempo, se ela é de autocontenção sobre essa medida, se assim permaneceu, e se houve ao longo da história variações nas decisões e qual foi a sorte de tais variações. O Supremo de 2023 é mais ou menos autocontido do que o de 1980, em relação ao tratamento desse tema? E em relação aos anos 2000 ou 2010? Há uma clara tendência a um aumento da interferência de um poder (Judiciário) sobre o outro (Legislativo), quando tida por objeto a intervenção sobre o processo legislativo em curso?

Sendo assim, em síntese, metodologicamente, a pesquisa se baseou em uma análise qualitativa somada a uma fase empírica quantitativa dos mandados de segurança impetrados contra atos das mesas diretoras do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, especificamente relacionados ao processo legislativo. Os casos analisados foram obtidos por meio de uma consulta detalhada à base de dados oficial do STF, realizada em 05 de janeiro de 2023, utilizando-se operadores booleanos e termos-chave específicos como '*interna corporis*', '*regimento*', '*regimento interno*', '*atos legislativos*', entre outros. Foram inicialmente identificados 48 acórdãos colegiados julgados pelo Supremo Tribunal Federal relativos a mandados de segurança impetrados contra atos das Mesas Diretoras do Congresso Nacional, da

¹¹ CITTADINO, Raphael Sodré. Controle político no bicameralismo: o uso de mecanismos de controle no Congresso Nacional brasileiro. 2021. 60 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) — Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, especificamente vinculados ao processo legislativo.

Após uma triagem que excluiu 6 casos impetrados por particulares (e, portanto, segundo a jurisprudência do STF, por partes ilegítimas), restaram 42 mandados de segurança que compõem o núcleo principal da análise qualitativa detalhada realizada nesta tese. A decisão de restringir o universo da análise exclusivamente às decisões colegiadas do Tribunal Pleno foi motivada pelo objetivo central de captar a postura institucional da Corte, evitando distorções que poderiam advir de decisões monocráticas ou restritas às turmas. Esses casos foram posteriormente organizados em três períodos: o Tempo da Consolidação (1980–2004), com 14 julgados; o Tempo dos Deferimentos (2001–2007), com 8 julgados; e o Tempo da Retomada (2008–2023), com 20 julgados.

Uma questão relevante na definição do objeto foi a utilização, ou não, dos dados de julgados monocráticos. A opção escolhida foi a de pormenorizar os julgados colegiados e a de não utilizar os dados de julgados monocráticos não levados a plenário, devido ao fato de que o objeto do estudo é a análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, e não a análise de toda e qualquer decisão. O risco, se adotássemos o universo global dos julgados monocráticos, seria o de produzir um estudo sobre a disposição de cada ministro, e não o da Corte em si, em julgados que não produzem jurisprudência e não necessariamente tendenciam um norte coletivo para o órgão analisado, o que não é o objeto da presente Tese.

A hipótese central desta pesquisa é a de que o Supremo Tribunal Federal vem progredindo gradativamente sua autocontenção na análise dos atos *interna corporis* do Legislativo, especialmente quando esses atos dizem respeito ao próprio processo legislativo. Mais especificamente, parte-se da hipótese de que, após o período denominado nesta pesquisa como “Tempo dos Deferimentos” (2001-2007), houve um “Tempo da Retomada” (2008-2023), caracterizado não apenas por um retorno à contenção, mas por uma seletividade na adoção da autocontenção judicial. Não obstante, pretende-se demonstrar que, apesar de um aparente aumento direto da recusa em interferir em atos legislativos internos, o STF continuou desenvolvendo intervenções pontuais, ainda que mais discretas ou sutis, de forma seletiva.

Como são números expressivos, embora não tanto numerosos, haveria espaço para uma pesquisa analítica que busque então respostas sobre o seu uso – o do controle de constitucionalidade – como medida de intervenção política e legislativa feita pelo Supremo Tribunal Federal em determinadas circunstâncias. A questão toda é: **se o Supremo é, de fato,**

como sustentam alguns,¹² um ator essencialmente político e que perderia ao longo do tempo a sua preocupação com a fundamentação jurídica de suas decisões, e que busca ainda ampliar seus poderes sobre os demais, por que abriria mão do uso – pontual ou sistemático – de um instrumento tão poderoso como a concessão de segurança em Mandados impetrados em face do processo legislativo? Trata-se, ademais, de decisões que, se concedidas, poderiam em tese lapidar ou mesmo bloquear procedimentos legislativos dos mais variados níveis e importâncias.

Ao longo do texto, o caminho será o de apresentar o marco teórico do trabalho, os estudos sobre o papel político do Supremo Tribunal Federal, o conceito de autocontenção judicial e de ato *interna corporis* e sua construção teórica e histórica. Serão apresentadas as principais correntes doutrinárias e será mencionada a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a de 1980, com o Mandado de Segurança nº 20.247 e a consagrada em 2023, com o Tema 1120 e o Recurso Extraordinário nº 1.297.884.

Na sequência, chega-se propriamente ao objeto da pesquisa: a apresentação dos julgados de mandados de segurança no Supremo Tribunal Federal cujo tema seja o Processo Legislativo federal. Os dados sobre os julgados, as suas respectivas ementas, resultados e fundamentos, dos impetrantes e dos votos, serão elementos de análise.

Sequencialmente, o estudo traz uma análise pormenorizada dos achados de pesquisa. Falo da sequência das decisões como um todo, com enfoque aos eventos de deferimento que tenham ocorrido, entre os anos de 2001 e 2007, e aos indeferimentos, de 2008 a 2023, que também são analisados qualitativamente. Além disso, todos os Mandados de Segurança compreendidos entre 1980 e 2023 são analisados a partir da ótica da consolidação da temática, inclusive quantitativamente, com o objetivo de examinar o grau de variação da disposição do STF em conceder ou negar as medidas pleiteadas, tendo em vista os números de: mandados de segurança julgados deferidos ou indeferidos em colegiado por ano; mandados de segurança por relator; indeferimento e deferimento por relator; mandados de segurança por autoridade impetrante; e mandados de segurança por autoridade impetrada.

Por fim, na conclusão, o objetivo será o de resumir os achados, a confirmação ou não das hipóteses, e, se houver condições para tanto, de se apresentar prescrições sobre o que deve ou não ser um caminho adequado para o tratamento do tema, com base nos marcos

¹² PAIXÃO, Leonardo André. *A função política do Supremo Tribunal Federal*. 2007. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-01092007-150125/>. Acesso em: 14 out. 2025.

estabelecidos neste estudo. Ao final constarão as fundamentais referências bibliográficas, como praxe, além dos apêndices para conferência dos dados apresentados.

Espero, ao final, que esta pesquisa possa jogar luz sobre a temática da judicialização da política, especialmente para subsidiar a conclusão sobre a tendência, ou não, à autocontenção do Supremo Tribunal Federal na sua relação com outros poderes. Que este escrito transborde a academia. É uma intenção nada modesta, é verdade, mas a meu ver necessária, para qualquer pesquisador.

1. ATOS *INTERNA CORPORIS* E AUTOCONTENÇÃO JUDICIAL

O estudo da relação entre os Poderes Judiciário e Legislativo assume centralidade na literatura jurídica no tocante à temática da autocontenção judicial. Com base na análise sistemática das escolas teóricas fundamentais, é possível identificar uma pluralidade de abordagens acerca dessa relação, cada qual enfatizando diferentes aspectos da atuação judicial frente ao legislativo.

Primeiramente, as “virtudes passivas”, assim denominadas por Alexander Bickel, destacam-se pela ênfase na contenção judiciária enquanto instrumento de salvaguarda da legitimidade democrática. Para Bickel,¹³ o papel contramajoritário do Poder Judiciário demanda uma postura moderada, voltada a evitar decisões que possam resultar na subversão do processo político democrático.¹⁴ Trata-se de uma postura caracterizada por um compromisso com a estabilidade institucional, a despeito das tensões políticas envolvidas. A autocontenção judicial, nesta perspectiva, é compreendida como necessária prudência que evita o avanço indevido sobre as competências constitucionais dos demais poderes, particularmente o Legislativo.

Posner¹⁵ adverte, no entanto, que, apesar da autocontenção ser uma postura adequada em determinados contextos, não se trata de uma postura positiva em absoluto. A autocontenção só é desejável quando aplicada com equilíbrio, levando em consideração as circunstâncias de cada caso, época e sociedade. Dessa maneira, o valor dessa postura depende de sua dosagem e do contexto institucional em que é exercida. Esse raciocínio é especialmente relevante ao se considerar que o Legislativo nem sempre funciona de forma plenamente deliberativa ou

¹³ BICKEL, Alexander M. The passive virtues. Harv. L. Rev., 1961, 75: 40.

¹⁴ CIPRIANO, 2025. p. 25–52.

¹⁵ POSNER, Richard A. The Meaning of Judicial Self-Restraint. Indiana Law Journal, Bloomington, v. 59, n. 1, p. 14–18, 1983.

representativa, mas também política. Nesses casos, a autocontenção pode acabar legitimando abusos ou omissões.

Uma segunda abordagem relevante é a do minimalismo judicial de Sunstein¹⁶, cujo traço principal é a preferência por decisões estreitas, superficiais e incrementalistas. Sunstein sustenta que o Judiciário deve evitar julgamentos amplos e definitivos sobre grandes questões morais ou políticas. Dessa maneira, decisões garantiriam contínua “margem para deliberação” no âmbito legislativo e admitiria a possibilidade de equívoco do Judiciário.¹⁷ O minimalismo, portanto, atua como forma de moderação do poder judicial, permitindo que o sistema político mantenha uma “moralidade interna da democracia”¹⁸. Leal e Schoenherr¹⁹ identificam que isso se percebe, por exemplo ao “não se pronunciar diante da possível (in)constitucionalidade material de uma legislação, acaso já constatada sua inconstitucionalidade formal”.

Pensamento semelhante ao de Hart Ely²⁰, ao estabelecer a teoria “processual” da revisão judicial, que reconhece o papel dos tribunais em assegurar o bom funcionamento do processo democrático, e não o da imposição de valores substantivos como concepções morais e políticas de justiça. Para Ely, a Suprema Corte (estadunidense, em sua abordagem), intervém na ocorrência de falha no processo democrático como restrição ao direito de voto, discriminação sistemática ou cerceamento da liberdade de expressão, por exemplo. Menos como legislador moral e mais como espécie de “guardião dos canais de participação”.

Já a abordagem institucional-funcional, representada principalmente por Whittington²¹ e Arguelhes,²² desloca a atenção para a capacidade institucional e funcional dos poderes, entendendo a autocontenção judicial como derivada da necessidade de respeito às competências institucionais do legislador. Nessa perspectiva, o Judiciário deve reconhecer os limites de sua própria competência institucional e técnica, construindo “filtros e limites ao cabimento das

¹⁶ SUNSTEIN, Cass R. *One Case at a Time: Judicial Minimalism on the Supreme Court*. Cambridge: Harvard University Press, 1999.

¹⁷ CIPRIANO, 2025. p. 25–52.

¹⁸ SUNSTEIN, 1999, p. 9.

¹⁹ LEAL, Rodrigo; SCHOENHERR, Eduardo. Autocontenção judicial e democracia: notas sobre a atuação do Supremo Tribunal Federal em sede de controle de constitucionalidade. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 11, n. 1, p. 865–900, jan./abr. 2024, p. 893

²⁰ ELY, John Hart. *Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1980.

²¹ WHITTINGTON, Keith E. *Constitutional Interpretation: Textual Meaning, Original Intent, and Judicial Review*. Lawrence: University Press of Kansas, 1999.

²² ARGUELHES, Diego Werneck. Poder não é querer: preferências restritivas e redesenho institucional no Supremo Tribunal Federal pós-democratização. SARMENTO, Daniel (coord.). *Jurisdição constitucional e política*. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 211-244.

ações”.²³ Nesse sentido, a autocontenção surge como uma postura de deferência, “ao antecipar que eventuais confrontos podem resultar em perda (ou relativização) da independência judicial, sua tendência seria evitar o confronto [com outros poderes]”²⁴ baseada em um reconhecimento institucional das capacidades legislativas, frequentemente mais adequadas para realizar escolhas de política pública amplas e detalhadas.

Essas distintas escolas revelam abordagens variadas, mas convergentes no reconhecimento da importância da contenção judicial como princípio mediador das tensões institucionais e democráticas entre os Poderes. No contexto brasileiro, a literatura contemporânea tem adaptado essas teorias para compreender o papel desempenhado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), e, para a presente tese, debruça-se no que tange à análise dos atos *interna corporis* do Legislativo. Isso se dá em função da preocupação em relação ao poder judiciário, sem representação popular, examinar (ou não) o mérito de atos políticos, quando “do controle realizado em sede de mandado de segurança impetrado por parlamentar”.²⁵

Historicamente, tais atos eram considerados imunes ao controle judicial devido ao respeito às decisões internas dos órgãos legislativos. Contudo, com o avanço da judicialização da política, esse entendimento passou por um período de oscilação, abrindo espaço para intervenções judiciais, ou tentativas de intervenções, quando esses atos afrontam diretamente garantias constitucionais fundamentais ou procedimentos claramente estabelecidos pela Constituição Federal.²⁶

De outra parte, é preciso lembrar que a compreensão contemporânea da teoria dos atos *interna corporis* necessita incorporar uma análise dialética sobre o processo legislativo que vá além da perspectiva meramente jurídica e envolva elementos da participação social e política. Como defende Lages,²⁷ o paradigma procedimental do Estado moderno exige que o processo legislativo seja compreendido não apenas como uma sucessão mecânica de atos internos, mas como meio institucionalizado de garantir direitos fundamentais de participação democrática igualitária. Nesse sentido, os regimentos internos não devem ser vistos apenas como normas

²³ MELLO, Patrícia Perrone Campos. Trinta anos, uma constituição, três Supremos: autorrestrição, expansão e ambivalência. Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 1–15, set./dez. 2018.

²⁴ LIMA, Vinícius Gomes de; GOMES NETO, Amaro Cavalcanti. A teoria das questões políticas e o Supremo Tribunal Federal: considerações críticas sobre os limites da atuação judicial. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, n. 116, p. 211–237, jul./dez. 2018, p. 243.

²⁵ MEDEIROS, Leandro Peixoto. O controle judicial do processo legislativo: entre a teoria dos atos *interna corporis* e a efetivação do princípio democrático. 2023. 117 f. Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023, p. 45.

²⁶ ESTEVES, Luiz Fernando Gomes et al. Processo Legislativo no Brasil: Prática e parâmetros. 2017.

²⁷ LAGES, Cintia Garabini. *Interna corporis acta* e os limites do controle judicial dos atos legislativos. Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 6, n. 2, 2016, p. 90-103.

organizacionais internas, mas como instrumentos jurídicos estruturantes da democracia procedimental, que conferem legitimidade ao processo de formação das normas ao garantir uma efetiva e equitativa participação parlamentar. Dessa maneira, a garantia do devido processo legislativo ganha relevância não apenas sob a perspectiva da legalidade formal, mas sobretudo sob a ótica da legitimidade democrática e da igualdade participativa, traduzindo-se em verdadeiro direito fundamental dos cidadãos e parlamentares.

A importância dessas teorias precede a discussão dogmática devido à necessidade prévia de se estabelecer uma clara compreensão sobre os fundamentos que justificam a autocontenção judicial. Antes de discutir tecnicamente o âmbito do controle judicial dos atos legislativos, é essencial entender as razões institucionais e democráticas que sustentam tal postura.

De maneira complementar, segundo Lages,²⁸ ao se ignorar a natureza jurídica dos regimentos internos e sua função essencial de garantir um processo legislativo legítimo, abre-se espaço para que abusos e manipulações procedimentais comprometam a própria essência democrática do Legislativo. A concepção habermasiana do paradigma procedimental enfatiza que o Direito moderno obtém sua legitimidade democrática não apenas pela observância de requisitos formais, mas pelo respeito às condições procedimentais que asseguram a igualdade política, a liberdade de expressão parlamentar e a efetiva deliberação pública. Logo, qualquer análise do controle jurisdicional dos atos legislativos deve considerar esse pano de fundo procedimentalista, no qual a participação efetiva e igualitária no processo legislativo constitui um elemento central para a produção democrática e legítima do Direito.

A autocontenção judicial no Brasil, portanto, é adaptada não apenas a partir de reflexões teóricas internacionais, que serão discutidas em sede de atos *interna corporis* a seguir, mas também a partir das exigências específicas impostas pela estrutura constitucional e política brasileira, oscilando entre uma postura institucional de enfrentamento direto dos conflitos parlamentares a partir da leitura dos parâmetros constitucionais regentes do processo legislativo e da própria democracia (que, posteriormente, aqui, será o período identificado como “Tempo dos Deferimentos”), ou a retomada da escolha por não exercer o poder que lhe fora reconhecido nesses próprios precedentes, a partir de indeferimentos sucessivos (o que denominamos de “Tempo da Retomada”).

Lages²⁹ também ressalta que não é suficiente reconhecer apenas a possibilidade formal do controle judicial dos atos legislativos. Faz-se imprescindível definir claramente os limites

²⁸ LAGES, 2016.

²⁹ LAGES, 2016.

desse controle, de modo que o Judiciário não ultrapasse indevidamente a fronteira da autonomia legislativa, mas que tampouco permita que os procedimentos legislativos sejam instrumentalizados pela maioria parlamentar em detrimento das minorias políticas e sociais. Essa abordagem dialética, portanto, não apenas reforça a legitimidade democrática do processo legislativo, mas expande o campo analítico para áreas como a sociologia e a ciência política, enfatizando a importância da dinâmica interna do Legislativo enquanto espaço essencial de concretização democrática. Assim, o controle jurisdicional, ao assegurar o respeito às normas procedimentais internas, atua não somente como mecanismo de defesa da ordem jurídica, mas como garantia essencial do equilíbrio democrático e da representação igualitária dos interesses sociais na produção normativa do Estado.

A compreensão desses múltiplos aspectos permite uma análise crítica aprofundada do fenômeno da autocontenção judicial e sua centralidade no debate democrático contemporâneo, mas ainda demanda a compreensão da evolução da teoria dos atos *interna corporis*.

1.1 Evolução da Teoria dos Atos *Interna corporis*

1.1.1 ORIGENS NO DIREITO INGLÊS (SÉCULO XVII-XIX)

Segundo Álvarez (1996), a impossibilidade de intervenção judicial sobre as questões *interna corporis* remonta ao direito inglês e à teoria dos *internal proceedings*, bem como ao próprio surgimento da própria instituição parlamentar moderna. Com efeito, no século XVII, a Inglaterra testemunhou ataques violentos da Coroa à posição conquistada pelo Parlamento: os reis Carlos I e James II tentaram sucessivamente estabelecer um modelo político baseado no direito divino dos monarcas, semelhante ao então vigente na Europa continental. À época, o Parlamento inglês, composto pelas elites burguesas e parcelas aristocráticas expressivas, resistiu às investidas, mobilizando exércitos e freando as pretensões absolutistas.

Em 1688, sobreveio a vitória definitiva, com a Revolução Gloriosa, que marcou a transição da monarquia absoluta para um sistema parlamentar e constitucional na Inglaterra, com a sujeição da monarquia às limitações da *Bill of Rights* de 1689, cujo texto estatui “Que a liberdade de expressão e os debates ou procedimentos no Parlamento não devem ser impedidos ou questionados em nenhum tribunal ou local fora do Parlamento”.³⁰ Esse contexto marcou a ascensão gradual do Parlamento como protagonista na vida política inglesa, culminando com o

³⁰ COGAN, Neil H. *The complete Bill of Rights: The drafts, debates, sources, and origins*. Oxford University Press, 2015. Tradução Livre.

cânone da supremacia parlamentar e seu rechaço à revisão judicial, especialmente no tocante aos *internal proceedings*.³¹

A partir de 1836, uma série de processos por difamação relacionados às prerrogativas parlamentares, a exemplo do caso *Stockdale v. Hansard* (1839),³² trouxe novos desdobramentos relevantes para a doutrina dos atos internos. Outro desenvolvimento igualmente digno de nota se deu no caso *Bradlaugh* (1880),³³ envolvendo a recusa de juramento religioso à Coroa como condição para a posse de um parlamentar eleito. Como consequência dessa história de afirmação parlamentar, os tribunais firmaram uma jurisprudência de autocontenção, segundo a qual o que ocorre dentro do parlamento sujeita-se ao exclusivo juízo da Casa.

Para Álvarez,³⁴ conquanto a doutrina dos *interna corporis acta* tenha se originado em um contexto de conflito entre o Parlamento e a monarquia, seu sentido merece ser reinterpretado à luz das atuais circunstâncias históricas, com ênfase na soberania popular e na força normativa da Constituição. Para o autor, predomina, na atualidade, a compreensão de que o parlamento está subordinado à Constituição e às leis, e que a soberania popular é a força subjacente que vincula a atividade parlamentar à Constituição. A Constituição, como máxima expressão da soberania, sujeita todos os órgãos estatais às suas disposições.

1.1.2 EXPANSÃO NA ALEMANHA (SÉCULO XIX E XX)

³¹ ÁLVAREZ, Elviro Aranda. Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional. 1996. Tese de Doutorado. Universidad Carlos III de Madrid.

³² Na Inglaterra, o caso *Stockdale v. Hansard* (1839) tratou de imunidades parlamentares e da relação entre o parlamento e o sistema judicial. Em 1836, um editor de livros – John Joseph Stockdale – processou um funcionário da Câmara dos Comuns – Luke Hansard –, por difamação, em razão da publicação de um relatório que reportava a existência de material obsceno em suas publicações. O relatório foi impresso e divulgado por ordem da Câmara dos Comuns. O cerne da questão era se a Câmara tinha o direito de invocar seu privilégio parlamentar imunitário também para albergar seus relatórios de circulação externa. A Câmara alegou ser juíza de seus próprios atos, não se sujeitando a qualquer corte judicial. No entanto, o tribunal liderado pelo juiz Lord Denman decidiu pela ausência de tal privilégio no caso concreto. Como resultado, em 1840, o Parlamento aprovou a *Parliamentary Papers Act*, que estendeu as imunidades parlamentares também às publicações sob a autoridade da Câmara dos Comuns, sepultando a controvérsia. ÁLVAREZ, 1996; MOORE, Terry; ROBERTSON, James. An Introduction to Parliamentary Privilege. Canadian Parliamentary Review, v. 24, n. 3, p. 19-25, 2001.

³³ No caso *Bradlaugh*, um deputado eleito para a Câmara dos Comuns, em 1880, recusou-se, por seu ateísmo militante, a fazer o juramento religioso à Coroa, para se empossar no posto, solicitando a substituição desse procedimento por uma solenidade formal alternativa e laica. Deliberando sobre o assunto, a Câmara denegou o pedido e, comparecendo às votações sem fazer o juramento, Bradlaugh foi preso e perdeu seu assento. Recorrendo ao Judiciário para ver reconhecido o seu direito à posse, independentemente de juramento, Bradlaugh fracassou, tendo a magistratura reafirmado a natureza *interna corporis* do ato e a sua conseguinte insindicabilidade judicial. Apesar disso, com a repercussão do caso, Bradlaugh foi sucessivamente reeleito para o posto nos anos seguintes, dando ao caso contornos de impasse. Para superá-lo, em 1888, uma nova Lei de Juramentos foi aprovada, permitindo uma alternativa solene laica para a posse parlamentar. ÁLVAREZ, 1996; QUINAULT, Roland E. The Fourth Party and the Conservative Opposition to Bradlaugh 1880-1888. The English Historical Review, v. 91, n. 359, p. 315-340, 1976.

³⁴ ÁLVAREZ, 1996.

A doutrina dos atos internos, inspirada na doutrina inglesa, ganhou campo também na Alemanha, em 1863, sob especial influência do publicista Rudolf von Gneist, estudioso do constitucionalismo inglês e o primeiro a utilizar a expressão *interna corporis acta*.³⁵ No IV Congresso de Advogados Alemães, realizado em 1863, na cidade de Berlim, Gneist³⁶ participou de discussões relacionadas à não aprovação dos orçamentos pelo parlamento do Reich. Em sua conferência, o autor rechaçou as inúmeras objeções feitas ao controle judicial da constitucionalidade das leis, apresentando uma visão favorável, no geral, ao *judicial review*.

Indagado se uma lei aprovada em desacordo com a Constituição se sujeitaria à revisão judicial, especificamente quanto à sua dimensão formal-procedimental, Gneist,³⁷ argumentou pela viabilidade jurídica desse controle, mas desde que não se avançasse às etapas do processo ocorridas exclusivamente no parlamento. Tais etapas internas seriam, em princípio, insindicáveis, por sua natureza *interna corporis*. A visão de Gneist, em seu contexto histórico, igualmente tinha em conta assegurar a independência do Legislativo em uma Europa ainda sob a centralidade – já declinante – da monarquia.

No entanto, Gneist,³⁸ em certa circularidade reflexiva, sustenta que, sendo a principal responsabilidade do juiz aplicar a lei, a despeito de ser seu “mero executor”, cabe-lhe, antes de tudo, aplicar a lei “existente”. Para o publicista alemão, se uma lei aprovada e devidamente publicada pelo Congresso contiver disposição estranha àquela manifestada pela vontade parlamentar, o juiz deve reputá-la “inexistente” nessa extensão. Segundo Gneist³⁹, em casos tais, portanto, a revisão judicial pode ocorrer, contanto que seja minimalista:

Deve ser suficiente que o legislador declare que o consentimento estatal foi dado. Uma investigação mais aprofundada pelos tribunais sobre se esse consentimento realmente ocorreu de acordo com a Constituição é totalmente inadmissível. Em outras palavras, os tribunais só precisam verificar se o cumprimento dos requisitos constitucionais para a produção das leis foi observado.

Bastaria, pois, ao juiz, certificar-se de aplicar como lei tão somente o ato sufragado pelo parlamento, afastando qualquer ato exorbitante. Por outro lado, questões como saber se

³⁵ AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. O controle jurisdicional dos atos parlamentares: a (in) sindicabilidade da decisão interna corporis. Revista de Direito Público Contemporâneo, v. 1, n. 3, 2017; ÁLVAREZ, 1996; LAGES, 2016.

³⁶ GNEIST, Heinrich Rudolf Hermann Friedrich von. Soll der Richter auch über die Frage zu befinden haben, ob ein Gesetz verfassungsmäßig zu Stande gekommen?: Verhandlungen des Vierten Deutschen Juristentages. Mainz: G. Jansen, 1863. Disponível em: <<https://acesse.one/7sYRv>>. Acesso em: 10 out. 2023.

³⁷ GNEIST, 1863.

³⁸ GNEIST, 1863.

³⁹ GNEIST, 1863, p. 4.

um congressista foi devidamente eleito ou empossado, se os votos do quórum foram corretamente contabilizados e se os demais procedimentos formais internos foram devidamente acatados se situam no domínio exclusivo do corpo legislativo e de seus privilégios (*jura interna der gesetzgebenden Körperschaft*), refugindo à jurisdição. Dito de outro modo, a revisão judicial deveria se ater, sob o prisma formal, à verificação da vontade parlamentar, sem revolver o procedimento interno empregado para a sua exteriorização no processo legislativo em si.⁴⁰

Ainda na Alemanha, e citado como um clássico da doutrina dos atos *interna corporis* por Morales,⁴¹ Hatschek,⁴² em sua obra *Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches*, editada originalmente em 1915, destacou o caráter consuetudinário do direito parlamentar, originado das práticas legislativas consolidadas pelo uso contínuo e repetido (*longus usus*). Nesse contexto, sendo as normas regimentais essencialmente regras convencionais, frequentemente não positivadas, sua validade funda-se em uma “faticidade empírica”, insindicável ao judiciário exatamente por não ser lei em sentido próprio.⁴³

1.1.3 AFIRMAÇÃO DA DOUTRINA NOS ESTADOS UNIDOS E RECEPÇÃO NA FRANÇA E NA ITÁLIA (SÉCULO XIX-XX)

Nos anos seguintes, no paradigmático caso *EUA v. Ballin*, segundo Miller,⁴⁴ a Suprema Corte americana, em fevereiro de 1892 – numa discussão sobre a inconstitucionalidade de uma lei de sobretaxação aduaneira sobre tecidos importados, por suposta inobservância no quórum legislativo apropriado –, declarou competir ao Congresso determinar e interpretar suas próprias regras internas de procedimento, evitando se imiscuir em questões alusivas à tática de obstrução das oposições (*filibustering*).

Como antecedentes dessa compreensão, a Suprema Corte americana consolidou a chamada *doctrine of political question* nos “Casos de Reconstrução”, no contexto pós-Guerra

⁴⁰ GNEIST, 1863.

⁴¹ MORALES, 1981.

⁴² HATSCHEK, Julius. *Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches*. Teil 1. Walter de Gruyter GmbH & Co KG, 2019.

⁴³ AMORIM, 2015.

⁴⁴ MILLER, Michael B. *Justiciability of Legislative Rules and the Political Question Doctrine*, The. Calif. L. Rev., v. 78, p. 1341, 1990.

Civil – *Mississippi v. Johnson*⁴⁵ e *Georgia v. Stanton*.⁴⁶ Em *Mississippi v. Johnson*, a decisão da Suprema Corte entendeu que a autonomia dos Poderes limita as ordens que os tribunais podem legalmente lhes dirigir. Em *Georgia v. Stanton*, o Tribunal chegou a um resultado semelhante, mas por fundamentos diversos, condicionando sua jurisdição à existência de um *standing* específico.⁴⁷

Aqui, cabe traçar um corte metodológico e conceitual entre a *political question doctrine* e a *interna corporis acta*, sendo aquela um gênero do qual esta é uma mera espécie. De fato, ambas as formulações teóricas se esforçam em criar verdadeiros espaços de salvaguarda à intrusão judicial, num reforço de delimitação fronteiriça entre direito e política.

No entanto, a *political question* blinda, *a priori*, do domínio da sindicabilidade judicial, qualquer elemento decisório de maior densidade político-discrecional, aferrando-se a uma perspectiva juspositivista já sem tanta ressonância no constitucionalismo contemporâneo. Nessa perspectiva rígida de separação entre Poderes, o papel do Judiciário assume uma conformação eminentemente declaratória, rechaçando-se a lógica hermenêutico-concretizadora propugnada por Hesse⁴⁸ ou mesmo abordagens mais moderadas, como a metódica construtivista de Müller.⁴⁹

Já no receituário da *interna corporis acta*, divisa-se apenas um espaço mínimo de salvaguarda, concernente à formação da autêntica e mais singela vontade parlamentar, pondo-a a salvo de eventual intervenção indevida do Judiciário. Aqui, não se nega, de partida, a manifesta vocação política da jurisdição constitucional, mas apenas se estabelece uma espécie

⁴⁵ *Mississippi v. Johnson* (1867) foi o primeiro processo movido contra um Presidente dos Estados Unidos na Suprema Corte. O estado do Mississippi tentou processar o Presidente Andrew Johnson, em função da implementação da “Política de Reconstrução”, no pós-Guerra Civil. A decisão da Corte, baseada em uma decisão anterior em “*Marbury v. Madison*,” estabeleceu que o Presidente tem dois tipos de tarefas: ministeriais e discricionárias. Nas tarefas discricionárias, o agente político pode optar ou não por sua execução, ao passo que as tarefas ministeriais são vinculações inafastáveis de seu posto, cuja inexecução resultaria em violação à Constituição. A Corte decidiu que, ao aplicar a “Política de Reconstrução”, Johnson desempenhava uma tarefa discricionária, de natureza política, em vez de uma tarefa ministerial vinculada, razão pela qual não poderia ser processado. WESTON, Melville Fuller. *Political questions*. Harv. L. Rev., v. 38, p. 296, 1924.

⁴⁶ No caso *Georgia v. Stanton* (1858), o estado da Geórgia processou Edwin M. Stanton, então Secretário de Guerra dos Estados Unidos, alegando que a execução das “Leis de Reconstrução” pelos militares dos EUA na Geórgia era inconstitucional. A Geórgia argumentou que suas propriedades e direitos políticos estavam sendo violados pelas ações do governo federal. No entanto, a Suprema Corte decidiu que a questão era de natureza política e que a Corte não detinha jurisdição sobre o assunto. WESTON, 1924.

⁴⁷ Na doutrina americana do *standing*, própria do controle difuso, os interesses que podem aparelhar uma ação judicial de contornos constitucionais precisam evidenciar algum interesse processual específico, relacionado à lesão ou à ameaça de lesão concreta a direitos fundamentais, não podendo se basear a causa de pedir meramente numa alegação de interesse abstrato no cumprimento à ordem jurídica. Ver: WESTON, 1924.

⁴⁸ HESSE, Konrad. A Força Normativa da Constituição. In: *Temas Fundamentais de Direito Constitucional*. 3ª tiragem. IDP Saraiva Jur, 2019, pp. 123-146.

⁴⁹ MÜLLER, Friedrich. Métodos de trabalho do direito constitucional. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, n. 16, 1999.

de acordo entre os Poderes, repelindo-se invasões de um ramo estatal sobre outro, em consideração à professada independência que cada Poder, em teoria, deveria congrega.

Sobre a historicidade dessa regra de exclusão e a natureza intestina dos regimentos, Duguit,⁵⁰ em seu clássico *Manuel de Droit Constitutionnel*, situa os *règlement des chambres* como produto por excelência do costume parlamentar (*jurisprudence parlementaire*). Esses *règlements* historicamente condensaram um conjunto ordenador dos métodos de trabalho de cada câmara, uma espécie “lei interna” que, por sua substancial importância, poderia perfeitamente estampar o texto constitucional. À altura do Século XIX, no entanto, reconhecia-se amplamente o direito discricionário de cada câmara editar e modificar o seu próprio regimento, livre de qualquer coação externa, mesmo à míngua de permissivo constitucional expreso nesse sentido. O parlamento, afinal, precedia a própria Constituição, no receituário das Revoluções Burguesas.

Para Duguit,⁵¹ os regulamentos das câmaras não equivaliam formalmente às leis, sendo simples resoluções internas, votadas apenas isoladamente, em cada uma das casas, sem sanção ou promulgação. Sua cogência, portanto, era adstrita à intestinidade de cada corpo parlamentar. Por não serem leis, não poderiam contrariar as leis ou a Constituição. No entanto, o próprio autor reconhecia que, por sua insindicabilidade externa, se uma das câmaras aprovasse uma disposição do seu regulamento contrária a uma disposição legal ou constitucional, não haveria maneira de impedi-la, exceto por meio de uma moção de confiança, não tendo os demais Poderes qualquer recurso para anular tal disposição.

O debate sobre a natureza legal equiparada dos regimentos, se hoje parece caduco, por muito tempo foi empregado como argumento para afastar a revisão judicial, como se colhe das lições de Duguit⁵² e Hatschek⁵³: não sendo norma jurídica ou fonte de direito em sentido próprio, o regimento seria matéria estranha ao domínio dos juízes e, portanto, só diria respeito às câmaras parlamentares que o forjaram à luz de seu funcionamento consuetudinário. Hoje, porém, no constitucionalismo brasileiro, não subsiste maior dúvida sobre a natureza de norma primária e equivalente funcional de lei, quanto aos regimentos internos das casas legislativas.

Morales⁵⁴ reconhece a dificuldade da doutrina clássica em admitir a revisão judicial dos atos internos, por sua natureza sensível de questão fronteira na relação entre poderes

⁵⁰ DUGUIT, Léon. *Manuel de droit constitutionnel: théorie générale de l'état-organisation politique*. A. Fontemoing, 1907.: *théorie générale de l'état-organisation politique*. A. Fontemoing, 1907, p. 858-862.

⁵¹ DUGUIT, 1907.

⁵² DUGUIT, 1907.

⁵³ HATSCHEK, 2019.

⁵⁴ MORALES, 1981.

independentes entre si. O autor identifica um precedente relevante sobre a questão na Itália, no ano de 1959, quando o presidente da Câmara dos Deputados, instado pelo Tribunal Constitucional, recusou-se a enviar-lhe cópia do texto taquigráfico das sessões de uma comissão específica, por se tratar de ato *interna corporis* e que, nessa condição, não se sujeitaria à jurisdição daquela Corte. Em reação, o Tribunal firmou a tese da “controlabilidade dos *interna corporis*”, segundo a qual poderia revisar atos *interna corporis* previstos diretamente na Constituição, só não podendo fazê-lo quanto àqueles regulados exclusivamente nos regimentos internos.

Para Morales,⁵⁵ esta seria uma maneira prática de distinguir entre vícios de forma essenciais – que afetam a essência do ato e, por serem previstos diretamente na Constituição, devem resultar em nulidade –, e vícios de forma acidentais – previstos apenas em regimentos internos, com natureza eminentemente interna e que não fulminam a validade do ato. Tal cisão evitaria que defeitos mínimos no *iter legis*, presentes na quase generalidade das leis, pudessem levar à sanção capital de anulação de diplomas legais, criando forte insegurança jurídica.

Como aponta Amorim,⁵⁶ a meados do século XX, a doutrina italiana deixou de reconhecer, nos regimentos internos, a fonte primária do direito parlamentar, em reforço à centralidade da Constituição. As normas de direito parlamentar passaram, então, a ser classificadas em ao menos três grandes categorias: (i) as assentadas diretamente na Constituição, (ii) as resoluções formais, organizativas de matérias eminentemente internas e sem projeção constitucional, e (iii) as de caráter costumeiro, que regulam especialmente as relações recíprocas entre as casas parlamentares e suas práticas não positivadas. Pela doutrina italiana, que acabou servindo de *standard* moderno para outras cortes mundo afora, as primeiras seguramente se sujeitariam à ampla revisão judicial.

Com diagnóstico similar ao de Álvarez,⁵⁷ Tirado e Lopes,⁵⁸ em relevante artigo sobre o tema no contexto espanhol, sustentam que, historicamente, o controle jurisdicional da atividade parlamentar enfrentou objeções baseadas na teoria dos *interna corporis acta* e na soberania parlamentar, em um contexto em que o Parlamento se opunha à monarquia absoluta. Essas objeções visavam a proteger o Parlamento de uma instituição judicial sob o jugo do Rei e, portanto, despojada de imparcialidade.⁵⁹ No entanto, para os autores, tais circunstâncias

⁵⁵ MORALES, 1981.

⁵⁶ AMORIM, 2015.

⁵⁷ ÁLVAREZ, 1996.

⁵⁸ TIRADO, José Antonio e LOPES, Ana Maria D'Ávila. Controle jurisdicional dos *interna corporis acta* no direito espanhol. Revista da Faculdade de Direito UFPR, v. 44, 2006.

⁵⁹ Silva Filho aduz que, pelo fato de os juízes terem sido, no século XVII, “criaturas da Coroa”, que deles se valia para aparelhar perseguições – inclusive contra parlamentares –, o Parlamento, vitorioso na Revolução

históricas foram superadas e, portanto, a tese da insindicabilidade teria perdido sua razão de ser. O Parlamento, não estando sob ameaça alguma, não poderia se furtar à supremacia da Constituição: os princípios fundamentais do Estado de Direito, portanto, obstaríam qualquer cláusula de imunidade jurisdicional.

Para Tirado e Lopes (2006), à similaridade da Corte Italiana, o Tribunal Constitucional espanhol exemplifica essa mudança de concepção. Embora inicialmente tenha considerado a teoria dos *interna corporis acta*, a Corte Espanhola promoveu um significativo *overruling* para rejeitar a automaticidade dessa fórmula. Para o Tribunal, o caráter interno de um ato parlamentar, por sua mera natureza ontológica, não seria decisivo para afastar sua competência revisora e o determinante passaria a ser a possibilidade desses atos prejudicarem ilegitimamente os direitos fundamentais, que são o critério de validade e legitimidade em uma Democracia Constitucional.

O marco dessa virada, na Suprema Corte da Espanha, foi a Sentença nº 118/1988, que analisou um recurso de amparo apresentado por 67 deputados, alegando a violação às suas prerrogativas fiscalizatórias, em função da classificação como “reservada” de informações relacionadas à política externa e de Defesa Nacional do governo espanhol, imposta pela Presidência do Congresso dos Deputados.⁶⁰ Em resposta, o Tribunal rememorou sua jurisprudência, que sempre classificou atos parlamentares como *interna corporis*, o que os excluía do seu controle, em respeito à autonomia das câmaras. Para a Corte, no entanto, tal doutrina não poderia impedir o exame a eventuais violações às liberdades fundamentais, tendo curso apenas na sua ausência, em similaridade com a *standing doctrine* dos americanos.⁶¹

A Sentença nº 118/1988 selou essa mudança significativa em relação ao controle jurisdicional da atividade parlamentar, indicando que o caráter interno de um ato parlamentar não seria suficiente *per se* para excluí-lo da jurisdição do Tribunal Constitucional, caso prejudicasse ilegitimamente direitos fundamentais de parlamentares. Esse posicionamento foi posteriormente confirmado em outra sentença análoga, a de número 161/1988.⁶²

1.1.4 BRASIL: DA REPÚBLICA VELHA À CONSTITUIÇÃO DE 1988

Gloriosa e pugnando por suas prerrogativas em face do Executivo, estabeleceu uma radical proibição de os tribunais julgarem seus atos. Assim, ao lado da inviolabilidade parlamentar, prescreveu-se a regra de vedação à revisão de processos parlamentares por cortes judiciais. SILVA FILHO, Derly Barreto e. Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário. São Paulo: Malheiros, 2003.

⁶⁰ TIRADO e LOPES, 2006.

⁶¹ Confira-se o caso do caso Georgia v. Stanton, da Suprema Corte dos EUA.

⁶² TIRADO e LOPES, 2006.

No Brasil republicano, os primeiros contornos da questão foram trazidos no julgamento do *Habeas Corpus* nº 300,⁶³ realizado em 1892, pelo STF. O Tribunal, algo coacto pela fúria de Floriano Peixoto, se recusou a avaliar a constitucionalidade da declaração de prisão e do próprio Estado de Sítio, argumentando que o Judiciário não poderia revisar os usos que os Poderes eleitos fazem de sua autoridade constitucional. Nesse contexto, o STF internalizou a chamada “*doctrine of political question*”, que fundamenta a correlata tese dos *internal proceedings*.

No início do século XX, juristas como Rui Barbosa, Afonso Celso de Assis Figueiredo – o Visconde de Ouro Preto –, e Amphilophio Botelho Freire de Carvalho defenderam a exclusiva competência do Poder Legislativo para avaliar a legalidade de uma ampla delegação legislativa conferida pelo art. 2º, X, da Lei nº 741, de 26 de dezembro de 1900.⁶⁴ Em comum, estes grandes publicistas brasileiros sustentaram que as Casas Legislativas detinham o direito de decidir se a delegação legislativa estava ou não em conformidade com seu próprio regimento interno, e concordaram unanimemente com essa visão.⁶⁵

O Visconde de Ouro Preto concluiu que a falta de conformidade com o regimento interno na aprovação de uma lei não a tornaria nula por si só, já que os regimentos internos do Congresso se limitam a regular o funcionamento interno das Câmaras. Desse modo, cada Câmara teria a exclusiva competência para interpretar e aplicar sua própria “lei interna”, como julgar apropriado.⁶⁶

A seu turno, Amphilophio Botelho Freire de Carvalho argumentou que a violação às regras regimentais só teria relevância jurídica diante de violações a princípios ou garantias constitucionais, em linha como a *standing doctrine* americana. A seu viso, os regimentos das Casas seriam leis internas que regulam os seus próprios serviços, e, a menos que sua violação resulte em ofensa a um preceito ou garantia constitucional, a força obrigatória das leis

⁶³ No histórico Habeas Corpus nº 300, em 1892, sob a conturbada República da Espada, Ruy Barbosa impetrou o *writ* em favor do Senador Almirante Eduardo Wandenkolk e de outros presos políticos encarcerados por decretos expedidos pelo Marechal Floriano Peixoto, durante o estado de sítio, em função do Manifesto dos 13 generais, que contestava a ascensão de Floriano, como vice, à Presidência da República. Por ser o estado de sítio uma medida excepcional que permitia a suspensão temporária de parcela dos direitos e garantias a pretexto de ameaça à ordem pública, os ministros do STF, coactos e zelosos de suas próprias cadeiras, decidiram, por maioria, negar seguimento ao pedido, invocando a *doctrine of political question*, de origem americana e inglesa (Badalamenti *et al.*, 2008; Fausto, 1996; Rodrigues, 1991).

⁶⁴ O referido artigo 2º, X, autorizou o Governo Federal a regular o funcionamento de empresas de seguros, tanto de vida quanto marítimas e terrestres, que operem no território da República. Além disso, o Governo foi autorizado a criar um órgão de supervisão de seguros subordinado ao Ministério da Fazenda, financiado pelas taxas estabelecidas no regulamento, pagas pelas várias empresas que operassem ou pretendessem operar no Brasil.

⁶⁵ SILVA FILHO, 2003.

⁶⁶ SILVA FILHO, 2003.

elaboradas sob ritos com eventuais transgressões de rito não poderia ser questionada judicialmente⁶⁷.

Rui Barbosa, por sua vez, como um crítico da doutrina da *political question*, expressou preocupação com um procedimento legislativo democrático, mas sustentou que a violação às regras regimentais não tornaria inválido o ato normativo resultante. Tal qual Gneist, entendia que os atos relacionados à criação de leis – deliberação, sanção, promulgação e publicação – são sucessivos e devem ocorrer a cabo das autoridades competentes. A Justiça deve reconhecer esses atos, afastando emulações *ultra vires*, para considerar a lei existente, sem, contudo, dispor de margem discricionária para apreciar sua adequação formal ao regimento.

Para Rui Barbosa, a Constituição de 1891, ao estabelecer, em seus artigos 36 a 40, o rito para a elaboração legislativa, impõe solenidades essenciais para a criação legítima das leis. Desse modo, a transgressão praticada *ultra vires* resultaria em nulidade da lei e os tribunais deveriam obstar a sua aplicação. No entanto, a mera transgressão às regras regimentais, sem anteparo constitucional, não teria tal condão. Barbosa, assim, optou por enumerar transgressões que poderiam aparelhar o *judicial review*, guiado pela seguinte bipartição metodológica:

Se o Governo se serviu, conveniente, ou inconvenientemente, de faculdade, que se supõem suas, pertence ao Congresso julgar. É a questão política. Se cabem, ou não cabem, ao Governo as atribuições, de que ele se serviu, ou se, servindo-se delas, transpôs, ou não, os limites legais, pertence à justiça decidir. É a questão jurídica.⁶⁸

Pedro Lessa,⁶⁹ que compôs o STF durante a República Velha, em obra doutrinária clássica sobre o Judiciário, rememora que, em 24 de julho de 1789, a Assembleia Nacional da França editou seu regimento, tomando de empréstimo um sem-número de disposições análogas da prática do parlamento inglês. Desde então, todas as assembleias legislativas francesas seguintes tomaram por base aquelas práticas consuetudinárias, em sua organização interna. Assim também tem sido no Brasil, tendo a Constituição de 1891 facultado expressamente aos membros do parlamento dispor sobre questões internas.

Para Lessa,⁷⁰ não seria dado ao Judiciário “decidir nenhuma dessas controvérsias” regimentais, só lhe cabendo “causas reguladas por disposições constitucionaes e por leis secundárias, e nunca as regidas por preceitos regimenetaes de assembleias políticas”.

⁶⁷ SILVA FILHO, 2003.

⁶⁸ BARBOSA, Rui. O Estado de Sítio, sua natureza, seus efeitos, seus limites. In: Obras Completas de Rui Barbosa. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1956, v. XIX, t. III, p. 224.

⁶⁹ LESSA, Pedro. Do poder judiciário: direito constitucional brasileiro. Livraria Francisco Alves, 1915, p. 254.

⁷⁰ LESSA, 1915, p. 325.

Prossegue o publicista aduzindo que “se não se concebe o julgamento pelo Supremo Tribunal Federal de um litígio levantado acerca de assumptos de regimentos de assembleias políticas, muito menos ainda seria possível conceber um feito em que o mesmo Tribunal julgue previamente, antes de serem suscitadas, as questões dessa espécie que mais tarde poderão ser ventiladas”.

Lessa⁷¹ conclui, a respeito do tema, que, como somente as câmaras legislativas seriam competentes “para verificar os poderes de seus membros, eleger suas mesas e organizar seus regimentos internos, assim também, ou por mais forte razão, só elas têm competência para decidir quaisquer questões originadas da interpretação de seus regimentos”. Para o autor:

Em substancia: exercendo attribuições politicas, e tomando resoluções politicas, move-se o poder legislativo num vasto domínio, que tem como limites um círculo de extenso diâmetro, que é a Constituição Federal. Enquanto não transpõe essa periphéria, o Congresso elabora medidas e normas, que escapam á competência do poder judiciário. Desde que ultrapassa a circunferência, os seus actos estão sujeitos ao julgamento do poder judiciário, que, declarando-os inapplicaveis por offensivos a direitos, lhes tira toda a efficacia jurídica.⁷²

Em um parecer de 1923, durante a vigência da Constituição de 1891, o Deputado Francisco Campos, que presidia a Comissão de Constituição e Justiça na Câmara dos Deputados, argumentou que o Poder Judiciário não poderia interferir nos procedimentos internos de elaboração de leis.⁷³ Segundo Campos,⁷⁴ as matérias *interna corporis* são todas as regras ou disposições interiores ao corpo legislativo, destinadas a disciplinar o seu funcionamento, estejam elas no regimento interno ou na Constituição.

São regras em que o corpo legislativo é tanto o destinatário quanto o juiz. O destinatário porque se aplicam ao órgão ou parte encarregada de administrar o seu funcionamento, e o juiz, porque questões sobre sua inobservância são resolvidas soberanamente em âmbito interno. Tais matérias, ainda que regulamentadas por leis ou assentadas na Constituição, já estariam sob a competência de outro Poder e, pelo princípio da separação dos Poderes, não seria possível cogitar duas autoridades simultâneas, de Poderes distintos, sobre o mesmo objeto.⁷⁵

⁷¹ LESSA, 1915, p. 325.

⁷² LESSA, 1915, pp. 65-66.

⁷³ SILVA FILHO, 2003.

⁷⁴ CAMPOS, Francisco Luís da Silva. Direito Constitucional, vol. II. Rio de Janeiro: Editora Freitas Bastos, 1956.

⁷⁵ CAMPOS, 1956; SILVA FILHO, 2003.

Para Campos,⁷⁶ jurista iliberal e redator da “Polaca” e do preâmbulo do Ato Institucional nº 1/1964, se o Parlamento tem a responsabilidade de deliberar, deve necessariamente ter a competência para avaliar a regularidade do processo de suas deliberações. Uma vez que a câmara parlamentar decida suas questões internas, permitir que o Judiciário reabra uma nova investigação sobre o assunto, para revisar sua decisão, equivaleria a anular a competência constitucional de outro poder. Esse arranjo sujeitaria o Legislativo ao Judiciário, que se converteria num árbitro final e alienígena do processo legislativo.

Santos,⁷⁷ Ministro do STF no Estado Novo, em obra doutrinária, ressaltou a aceitação da doutrina das questões políticas na República Velha, definindo como “políticos” os atos realizados pela Administração no cumprimento a funções políticas, tais como relações diplomáticas, tratados internacionais, comandos militares e interações do Executivo com a legislatura. Para o autor, os tribunais não teriam o poder de controlar tais atos, sendo próprio do *accountability* parlamentar moderar a prudência e equilíbrio de sua discricionariedade política. O jurista já alertava para o risco de os juízes usurparem a competência dos poderes políticos, sustentando, em casos tais, o remédio da negativa de cumprimento às decisões judiciais intrusivas, como ocorrido em diversas ocasiões no Brasil e nos Estados Unidos.

Pontes de Miranda⁷⁸ recusa a tese da insindicabilidade absoluta, sustentando, ao revés, condicionamentos desse controle a certas exigências, pois, para ele, a revisão judicial poderia alcançar todo e qualquer ato estatal. Distingue “questão política” de “questão exclusivamente política”, argumentando que apenas estas seriam insuspeitas ao judicial. Também criticava o dualismo entre questões políticas e questões jurídicas proposta por Ruy Barbosa, argumentando que a maioria das questões postas se revela sob esse duplice aspecto simultaneamente.

Para Miranda,⁷⁹ a enumeração das matérias sujeitas a controle judicial em uma espécie de rol, na linha proposta por Ruy Barbosa, era essencialmente equivocada, já que a questão central não repousaria no objeto do litígio (*ratione materiae*), mas sim sobre a atuação dos poderes nos estritos limites de suas competências constitucionais. Portanto, a investigação sobre a existência ou extensão das atribuições de poderes e a violação a direitos seriam questões passíveis de judicialização, pelo desbordamento dos limites próprios: qualquer matéria, ainda

⁷⁶ CAMPOS, 1956.

⁷⁷ SANTOS, Carlos Maximiliano Pereira dos. Constituição Brasileira: Commentarios. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos, 1918.

⁷⁸ MIRANDA. Francisco Cavalcanti Pontes de. Comentários à Constituição Federal de 10 de novembro de 1937. Tomo III. São Paulo: Irmãos Pongetti Editores, 1938.

⁷⁹ MIRANDA, 1938.

que envolva discricionariedade política, poderia ser submetida ao *judicial review*, diante da usurpação aos limites constitucionais ou legais.

Além disso, Miranda assentava a natureza de norma jurídica e, portanto, dotada de força vinculante *erga omnes*, dos regimentos internos:

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. São resoluções do Poder Legislativo, semelhantes às que ele toma para criar cargos na sua secretaria e fixar ou aumentar vencimentos dos seus funcionários. [...] No sistema jurídico brasileiro, o juiz aprecia as próprias deliberações das assembleias-gerais, dos sindicatos de trabalho e das fundações, atendendo às regras que constem dos estatutos. 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*.⁸⁰

Apesar dessa posição pró-revisão judicial, Pontes de Miranda⁸¹ elogiou a Constituição de 1937, pela introdução de mecanismo legislativo de superação a decisões do STF. Tal mecanismo permitia ao Presidente da República submeter novamente ao Parlamento uma lei declarada inconstitucional, caso considerada necessária ao bem-estar do povo ou à defesa de interesses nacionais significativos, podendo o Parlamento confirmar a norma julgada inválida por uma maioria de dois terços, anulando a decisão do Tribunal. O jurista compreendia tal fórmula como um meio de equilibrar conflitos entre os Poderes.

Themístocles Cavalcanti,⁸² que foi Ministro do STF nos anos iniciais da Ditadura Militar, argumenta, em obra doutrinária sobre o controle de constitucionalidade, que as questões internas do Poder Legislativo deixam de ser políticas e se tornam sujeitas à revisão judicial quando o legislador ordinário tem suas ações regulamentadas por normas constitucionais. O jurista fluminense distingue entre a imunidade que protege o exercício do poder político próprio do Congresso e o dever de seguir as formalidades estabelecidas na Constituição, que limitam de forma vinculante a atividade legislativa. Mesmo o autor, no entanto, reconhecia que as questões não regulamentadas explicitamente pela Constituição não estariam sujeitas ao controle judicial, na condição de meros atos *interna corporis*.

⁸⁰ MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. Comentários à Constituição de 1967; com a Emenda nº 1 de 1969. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, Tomo 2, 1987, p. 592.

⁸¹ MIRANDA, 1938.

⁸² CAVALCANTI, Themístocles Brandão. Do controle de constitucionalidade. Rio de Janeiro: Forense, 1966.

Sob a Constituição Federal de 1967, Ferreira Filho,⁸³ em obra doutrinária sobre o processo legislativo, compartilha as conclusões de Cavalcanti.⁸⁴ Para Ferreira Filho, o controle jurisdicional do processo legislativo não pode ser ignorado, já que a violação aos preceitos constitucionais, mesmo que estritamente formais, resulta em inconstitucionalidade formal e nulidade do ato legislativo. O Judiciário pode e deve, pois, escrutinar a validade de atos normativos em relação às disposições constitucionais. As normas regimentais podem igualmente ser examinadas, mas, ao contrário das disposições constitucionais rígidas, resultariam em vícios convalidáveis: o Judiciário só poderia anular atos legislativos com parâmetro exclusivamente regional em caso de fraude à manifestação da vontade parlamentar.

Na edição do clássico de Meirelles, por seus atualizadores Azevedo, Aleixo e Burle Filho,⁸⁵ já sob a Constituição de 1988, define atos *interna corporis* como aqueles relacionados à economia interna da corporação legislativa, aos seus privilégios e à formação ideológica da lei. No entanto, a obra diverge dos posicionamentos doutrinários anteriores ao concluir ser possível o controle jurisdicional de atos legislativos em função de mero descumprimento às normas regimentais. Para o autor, a Justiça não poderia substituir as decisões do Parlamento sobre questões de sua competência exclusiva, mas poderia avaliar se seus atos estariam em conformidade com as disposições constitucionais, legais e regimentais, que estabeleçam condições, forma ou procedimentos para sua realização. Em idêntico sentido, confira-se Figueiredo.⁸⁶

Assim, o processo legislativo, agora regulado por obrigações constitucionais e regras regimentais, pode ter seu rito escrutinado quanto às suas formalidades pelo controle judicial. À similaridade do que teorizou para a generalidade dos atos administrativos, a obra de Meirelles propugna que ao Judiciário, contudo, não seria lícito substituir as decisões políticas julgadas inválidas *motu proprio*, mas tão somente avaliar a liturgia processual própria para a emanção do ato impugnado, inclusive sob o prisma da obediência às regras regimentais. Dito de outro modo, havendo qualquer violação à Constituição, à lei ou ao regimento, o Judiciário poderia anular a decisão ilegal para que outra fosse tomada validamente pelo poder competente, em seu lugar:

⁸³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O Ativismo na Justiça Constitucional. In: MORAU, Caio (org.). História e futuro do direito brasileiro: Estudos em homenagem a Ignacio Maria Poveda Velasco. São Paulo: Liber Ars. 2019.

⁸⁴ CAVALCANTI, 1966.

⁸⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 41. ed. atual. por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2015.

⁸⁶ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Curso de Direito Administrativo. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

Nesta ordem de ideias, conclui-se que é lícito ao Judiciário perquirir da competência das Câmaras e verificar se há inconstitucionalidades, ilegalidades e infringências regimentais nos seus alegados *interna corporis*, detendo-se, entretanto, no vestíbulo das formalidades, sem adentrar o conteúdo de tais atos, em relação aos quais a corporação legislativa é, ao mesmo tempo, destinatária e juiz supremo de sua prática.

Nem se compreenderia que o órgão incumbido de elaborar a lei dispusesse do privilégio de desrespeitá-la impunemente, desde que o fizesse no recesso da corporação. Os *interna corporis* só são da exclusiva apreciação das Câmaras naquilo que entendem como as regras ou disposições de seu funcionamento e de suas prerrogativas institucionais, atribuídas por lei.⁸⁷

Em nível comparado, a literatura⁸⁸ sinaliza que as cortes, na segunda metade do século XX, se inclinaram em favor da ampliação da fiscalização procedimental dos atos legislativos, em linha com o conceito de “controle semiprocedimental”, que enfatiza a importância de observar técnicas de legística e de devido processo legislativo. Exemplo emblemático dessa tendência é o caso Hartz IV⁸⁹, em que o Tribunal Federal alemão, em 2010, chegou ao limite de declarar a inconstitucionalidade de lei por falta de embasamento estatístico, na formação da tomada de decisão parlamentar.

De fato, no pós-Segunda Guerra, com a emergência do paradigma do Estado Democrático de Direito e sua premissa de supremacia constitucional, a lógica de supremacia parlamentar própria do Estado Liberal foi erodindo progressivamente, deslocando a centralidade do Parlamento em direção à Constituição e às suas cortes guardiãs. Como aponta Amorim,⁹⁰ esse novo paradigma de “constitucionalização” do direito parlamentar enfatiza a institucionalização jurídica do poder e a legitimidade da revisão judicial, mesmo quanto a questões políticas. Essa tendência tem ganhado progressiva aceitação na doutrina contemporânea, como sintetizado pelo autor:

⁸⁷ MEIRELLES, 2015, p. 853.

⁸⁸ BAR-SIMAN-TOV, Ittai. Semiprocedural judicial review. *Legisprudence*, v. 6, n. 3, p. 271-300, 2012; ROSE-ACKERMAN, Susan; EDIGY, Stefanie; FOWKES, James. *Due process of lawmaking: the United States in comparative perspective*. New York: Cambridge University Press, 2015; MEBERSCHMIDT, Klaus. The procedural review of legislation and the substantive review of legislation: opponents or allies? In: MEBERSCHMIDT, Klaus; OLIVER-LALANA, A. Daniel (ed.). *Rational lawmaking under review: jurisprudence according to the German Federal Constitutional Court*. Basel: Springer, 2016. p. 373-403.

⁸⁹ A decisão da Corte alemã (BVerfGE 125, 175, de 2010) sobre a lei Hartz IV se concentrou na inconstitucionalidade de normas relacionadas a seguro-desemprego. Baseando-se nos direitos fundamentais garantindo um mínimo existencial, a Corte decidiu que o legislador deve cumprir a obrigação de atualizar regularmente os critérios para garantir o mínimo existencial, com procedimentos de cálculo transparentes e definições objetivas para prestações ocasionais e extraordinárias. A decisão não especificou os valores e critérios a serem adotados, mas rejeitou a alegação genérica de impossibilidade financeira do Estado, afirmando que a extensão do benefício depende da definição do mínimo existencial pela sociedade e das condições básicas de sobrevivência. A Corte adentrou a questão fiscal, portanto, apenas para ordenar que o legislador considere tal fator ao promulgar a legislação.

⁹⁰ AMORIM, 2015.

O fim da Segunda Guerra Mundial e o advento do Estado Democrático de Direito no continente europeu, caracterizado pela valorização e reconhecimento da Constituição como norma suprema do ordenamento jurídico (“Estado Constitucional”), parecem pôr termo à corrente de pensamento, gestada sob o pálio do Estado Liberal, tendente a sustentar uma “técnica de liberdade do Parlamento”, atribuindo-lhe ares de soberania para fazer frente aos demais Poderes. [...]

Diante da emergência do “Estado Constitucional”, parece superada a ideia do regimento como fonte primária do direito parlamentar, porquanto o eixo do ordenamento jurídico passa a ser ocupado, em caráter indubitável e absoluto, pela Constituição.

Dois aspectos de extrema importância reorientam as teorias a respeito da natureza dos regimentos, em especial àquelas orientadas pelos primados do Estado Liberal e a tradição do parlamentarismo inglês: a) as normas de direito parlamentar ostentam juridicidade, porquanto emanadas de um órgão pertencente ao Estado; b) a “constitucionalização” do direito parlamentar.⁹¹

Refletindo essa tendência, Salinas e Almeida,⁹² em relevante levantamento empírico sobre o tema no Brasil, apontam que demandas por revisão judicial do processo legislativo têm, de fato, se avolumado no balcão do STF. A Corte, no entanto, segue majoritariamente tendente a certa autocontenção, relegando a interpretação dos regimentos internos à responsabilidade exclusiva do Congresso Nacional e limitando-se a fiscalizar requisitos formais estabelecidos diretamente na Constituição. Essa posição, já francamente recusada pela doutrina majoritária, tende a ser alvo, no entanto, de potenciais mitigações⁹³ e já encontra eco em vozes dissonantes da composição atual do Tribunal.

Nesse ponto, Teixeira sustenta que o uso da doutrina das questões políticas, e suas várias facetas, tem levado o STF a restringir o exercício de sua jurisdição em relação a certos assuntos. No entanto, atualmente, indica haver certa tendência de limitar a abrangência dessa doutrina:

No julgamento de questões suscitadas no processo de *impeachment*, o Tribunal firmou que, apesar de sua natureza essencialmente política, os atos nele praticados, desde que submetidos à observância estrita de normas constitucionais e legais, e sempre que for apontada alguma lesão a direito

⁹¹ AMORIM, 2015, pp. 353-354.

⁹² SALINAS, Natasha Schmitt Caccia; ALMEIDA, Guilherme da Franca Couto Fernandes de. O controle judicial de projetos legislativos: uma análise exploratória. Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF, v. 57, n. 225, p. 125-150, jan./mar. 2020. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/57/225/ril_v57_n225_p125.

⁹³ Apesar disso, houve casos em que o STF foi solicitado a exercer o controle semiprocedimental, na ADI 4.425, tendo a tese recebido apoio de fração minoritária da corte. O aumento das decisões do STF sobre proposições legislativas pode levar à reavaliação de questões como a da ADI 4.425 (que tratou do regime de execução da Fazenda Pública mediante precatórios, introduzido pela Emenda Constitucional nº 62/2009). A composição da Corte e o contexto político podem influenciar a visão sobre o controle semiprocedimental. Além disso, o crescente interesse na técnica jurídica no Direito Comparado pode afetar as decisões dos ministros no futuro.

individual do cidadão, estão sujeitos ao crivo do Judiciário. Somente o mérito das decisões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal é imune à interdição judicial.

No tocante a processo político-punitivo de parlamentar, da mesma forma, o entendimento prevalecente no Tribunal é de que o ato de punição dos membros do Legislativo tem natureza eminentemente política, razão pela qual não pode ser anulado pelo Judiciário. No entanto, questões formais, de regularidade na condução do processo, (...), podem ser apreciadas judicialmente.

Em outros casos em que medidas produzidas no seio do Congresso Nacional, ou na Presidência da República, têm sido questionadas judicialmente, o Tribunal vem afastando o argumento da questão política, sujeitando-as ao seu controle.⁹⁴

No Brasil, a jurisprudência consolidada da Suprema Corte, quanto à revisão judicial com parâmetro regimental, pode ser sintetizada no Tema de Repercussão Geral nº 1.120, cujo enunciado de 2021 estatui que “Em respeito ao princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, quando não caracterizado o desrespeito às normas constitucionais, é defeso ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional em relação à interpretação do sentido e do alcance de normas meramente regimentais das Casas Legislativas, por se tratar de matéria *interna corporis*”.

Apesar disso, a literatura jurídica nacional atual tem flertado abertamente com a tese de sindicabilidade judicial dos atos parlamentares *interna corporis*, quando não faz uma verdadeira exortação à intrusão judicial.⁹⁵

⁹⁴ TEIXEIRA, José Elaires Marques. A Doutrina das Questões Políticas no Supremo Tribunal Federal. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2005, pp. 232-235.

⁹⁵ Além dos autores e autoras já citados, destacamos: ARAGÃO, João Carlos Medeiros de. Judicialização da política no Brasil: influência sobre atos interna corporis do Congresso Nacional. Edições Câmara, 2013; BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. Processo Legislativo e Democracia. Belo Horizonte: Del Rey, 2010; BARCELLOS, Ana Paula de. O STF e os parâmetros para o controle dos atos do poder legislativo: limitações do argumento das questões interna corporis. Revista de Investigações Constitucionais, v. 8, p. 435-456, 2021; BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. O controle jurisdicional do processo legislativo. Belo Horizonte: Fórum, 2009; CARVALHO, Cristiano Viveiros de. Controle judicial e processo legislativo: a observância dos regimentos internos das casas legislativas como garantia do Estado democrático de direito. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002; CATTONI, Marcelo. Devido Processo Legislativo. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006; DEL NEGRI, André. Processo constitucional e decisão interna corporis. Belo Horizonte: Fórum, 2011; JAMPAULO JÚNIOR, João. Atos “interna corporis”: controle e delimitação. Revista Direito UniAnchieta, v. 11, n. 16, p. 151-206, 2011; MACEDO, Cristiane Branco. A legitimidade e a extensão do controle judicial sobre o processo legislativo no Estado democrático de direito. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2007; OLIVEIRA, Felipe Sampaio. Controle judicial sobre normas constitucionais e regimentais referentes ao processo legislativo. Caderno Virtual, v. 2, n. 25, 2012; PALU, Oswaldo Luiz. Controle dos atos de governo pela jurisdição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004; PRATES, Daniel Guedes Ferreira. O controle judicial sobre os atos “interna corporis” do Poder Legislativo Federal: uma análise crítica da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. 2013. 79 f. Monografia (Bacharelado em Direito)—Universidade de Brasília, Brasília, 2013; QUEIROZ FILHO, Gilvan Correia de. O controle judicial de atos do Poder Legislativo: atos políticos e interna corporis. Brasília, DF: Brasília Jurídica, 2001; RAMOS, Elival da Silva. Ativismo judicial. São Paulo: Saraiva Educação, 2015; SALGADO, Eneida Desiree; ARAÚJO, Eduardo Borges Espínola. Controle judicial do processo legislativo: do minimalismo à garantia do devido procedimento legislativo. Revista de Informação

Cattoni⁹⁶ ilustra bem a irresignação quanto a essa posição autocontida, ao classificar a fórmula evasiva da insindicabilidade dos atos *interna corporis* como uma “privatização do processo legislativo”. O autor recusa até mesmo a restrição da legitimidade ativa para impetração de mandados de segurança aos parlamentares, o que permitiria, a seu visto, que o exercício desse direito aparelhasse “barganha política” nas Casas Legislativas – como se a negociação política fosse algo imprópria ou descabida na arena parlamentar.

Para Cattoni,⁹⁷ a atual abordagem do Supremo para a matéria reduziria a questão da irregularidade e da inconstitucionalidade, na tramitação de projetos de lei ou de propostas de emendas constitucionais, a um interesse exclusivo dos legisladores, em vez de se considerar sua relação quanto à cidadania em geral. Para o autor, em formulação sem esteio empírico, essa compreensão jurisprudencial seria incompatível com o paradigma do Estado Democrático de Direito e teria levado ao surgimento de áreas de discricionariedade quase sem limites.

Carvalho,⁹⁸ em dissertação sobre o tema, explora as origens e os significados do conceito dos atos *interna corporis* e sua popularização no Brasil, num esforço de atualização de seu sentido, sob uma abordagem restritiva. Advoga, tal qual a doutrina majoritária, a necessidade de superar a atual jurisprudência do STF sobre o tema e propõe alternativas para o controle jurisdicional dos atos do Legislativo, expandindo o rol de legitimados aptos a postular a tutela judicial em salvaguarda ao devido processo legislativo.

Silva Filho⁹⁹ salienta a necessidade de que todos os atos parlamentares sejam sujeitos à Constituição e à revisão judicial, a fim de se assegurar a supremacia da Constituição e se protegerem os direitos fundamentais. Violações às regras regimentais seriam capazes de ensejar a invalidação de atos parlamentares, especialmente se relacionadas ao princípio democrático. Segundo o autor, perfilando a linha dos administrativistas, em casos tais, o controle judicial dos atos parlamentares não substituiria as decisões da legislatura no mérito, mas teria o condão de anulá-las, se antirregimentais ou inconstitucionais.

Silva Filho¹⁰⁰ sustenta ainda que, além de deputados e senadores, outros órgãos e minorias deveriam gozar de legitimidade impugnatória para contestar atos parlamentares em

Legislativa, v. 56, n. 224, p. 79-104, 2019; SILVA FILHO, 2003; TOCANTINS, João Victor de Araújo. A inaplicabilidade da teoria do ato *interna corporis* frente ao devido processo legislativo: as normas dos regimentos internos como normas jurídicas. 2020. Monografia (Bacharelado em Direito) - Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2020.

⁹⁶ CATTONI, 2016.

⁹⁷ CATTONI, 2016.

⁹⁸ CARVALHO, 2022.

⁹⁹ SILVA FILHO, 2003.

¹⁰⁰ SILVA FILHO, 2003.

sede de mandado de segurança, arguindo desacordo com o devido processo legislativo e o ordenamento jurídico, aí incluídos os regimentos internos. O autor conclui sustentando que o STF, ao se negar à análise de atos parlamentares, não estaria cumprindo seu papel institucional, já que a Constituição de 1988 não proibiria explicitamente a revisão judicial de atos tais.

Aragão¹⁰¹ situa a revisão dos atos *interna corporis* do Congresso como uma decorrência do primado da inafastabilidade da jurisdição, lançando três argumentos principais em socorro do controle judicial. Primeiro, o princípio de acesso à Justiça como um direito fundamental, garantindo o monopólio da jurisdição pelo Judiciário. Em segundo lugar, a supremacia da Constituição, que exige que o STF atue como guardião da Constituição, inclusive em relação ao Legislativo. Por fim, a necessidade de manter o princípio da publicidade para garantir a ordem democrática, evitando que os legisladores decidam arbitrariamente sobre o que é considerado um ato *interna corporis*.

Jampaolo Júnior¹⁰² categoriza os atos *interna corporis* como meros atos administrativos praticados pelo Legislativo, que são limitados à sua esfera de atuação e sujeitos ao controle jurisdicional em relação à conformidade com as normas constitucionais, legais e regimentais. Rebaixando o ato legislativo a um simples ato de uma burocracia estatal qualquer, o autor sustenta que o controle jurisdicional seria plausível sempre que presentes violações a direitos ou desvio de finalidade.

Rosa,¹⁰³ em dissertação sobre o tema, sustenta que o direito subjetivo do parlamentar ao devido processo legislativo, embora não previsto explicitamente na Constituição, é inferido sistematicamente da ordem jurídica, sendo uma prerrogativa fundamentada na democracia representativa. A autora ressalta a importância das normas e regimentos internos das casas legislativas para garantir a integridade das regras que regem o exercício do mandato parlamentar. Tais regras internas devem ser plenamente asseguradas pelas presidências, mesas, comissões e pelo plenário.

Para a autora, o devido processo legislativo busca equilibrar a vontade da maioria com a proteção aos direitos fundamentais das oposições minoritárias por meio de formalidades rígidas. Nesse contexto, os vícios ao devido processo legislativo podem decorrer de desrespeito à Constituição, às leis e também às normas regimentais. A autora cita a evolução da jurisprudência do STF no sentido de admitir o controle preventivo em sede de *writ* parlamentar, sem distinguir, no entanto, que tal cognoscibilidade acha-se adstrita às regras de processo

¹⁰¹ ARAGÃO, 2013.

¹⁰² JAMPAULO JÚNIOR, 2011.

¹⁰³ ROSA, 2019.

legislativo expressamente estampadas na própria Constituição – e não apenas tendo os regimentos por parâmetro.

Barcellos,¹⁰⁴ no tocante às questões *interna corporis*, analisa os critérios empregados pelo STF para avançar ou não na revisão de atos do Legislativo e conclui por certa falta de consistência nesses parâmetros. Para a autora, o STF tende a considerar o impacto dos atos legislativos sobre normas constitucionais, explícitas ou implícitas, como um argumento para justificar a revisão dos atos, mais do que a necessidade de interpretar as normas regimentais em si. Segundo a autora, quatro grandes grupos de matérias têm induzido uma maior intrusão do STF sobre os atos do Legislativo.

O primeiro é ligado à preservação de direitos individuais em face de excessos, ainda que seja eventualmente necessário examinar ou invalidar normas internas das Casas Legislativas. O segundo eixo relaciona-se às prerrogativas parlamentares e das minorias, em matérias como a instauração de CPIs e a possibilidade de os parlamentares impetrarem mandados de segurança contra processos legislativos que visem a abolir cláusulas pétreas, casos em que o STF igualmente respondido com avidez. O terceiro diz respeito à separação de poderes, quando o STF intervém para preservar o Legislativo em relação ao czarismo do Executivo, quando reconhece impactos deletérios do presidencialismo e das majorias sobre as minorias parlamentares. Por fim, o quarto grupo se refere às normas constitucionais relacionadas ao processo legislativo, nos casos em que o STF considera que a sociedade tem um direito difuso de ver observadas as normas constitucionais relacionadas ao processo legislativo, à democracia, à cidadania, à transparência e à prestação de contas.

Por seu turno, em trabalho monográfico, Prates¹⁰⁵ identifica duas perspectivas do controle judicial dos atos internos. A primeira é a questão *interna corporis* com transcendência constitucional, que diz respeito à possibilidade de fiscalização judicial quando há ameaça de violação ou violação dos direitos subjetivos dos parlamentares. A segunda perspectiva lida com questões eminentemente assentadas no texto constitucional, ainda que de forma implícita.

O autor questiona enfaticamente a imunidade judicial dos atos *interna corporis*. Chega a falar em “exclusão” jurisdicional – quando há, segundo se sustenta nesta Tese, mera autocontenção judicial sem qualquer exclusão imposta externamente – e a propor que as normas regimentais, na atualidade, por serem parte fundamental do processo legislativo, sejam consideradas como integrantes do chamado “bloco de constitucionalidade”.

¹⁰⁴ BARCELLOS, 2021.

¹⁰⁵ PRATES, 2013.

Lages¹⁰⁶ aborda o desafio imposto pelo paradigma procedimental de Estado, que posiciona o processo legislativo como um meio de estabelecer direitos fundamentais de participação igualitária nos processos de formação da lei, na esteira da compreensão habermasiana de democracia como “deliberação”. Para a autora, na teoria do discurso, a autolegislação se realiza por meio de um princípio de discurso que exige o reconhecimento de liberdades iguais para todos os membros da sociedade, a participação voluntária e o acesso à jurisdição, dentre outros pressupostos. Essas categorias habermasianas sustentariam a legitimidade do direito e da democracia na contemporaneidade, de modo que a participação livre e igual dos cidadãos na formação das leis seja crucial e a obediência canônica ao rito seja a garantia dessa empreitada.

Para Lages,¹⁰⁷ sendo os regimentos internos normas jurídicas integradas ao ordenamento jurídico, o processo legislativo deve ser tratado como um verdadeiro processo sujeito a princípios processuais constitucionais, incluindo o devido processo. Negar o caráter cogente dos regimentos e a possibilidade de controle judicial significaria, a seu viso, ignorar o caráter processual da atividade legislativa e o princípio do Estado Democrático de Direito. Nessa trilha, a autora conclui propondo cingir a matéria *interna corporis* judicialmente insindicável apenas aos argumentos, votos e palavras lançados pelos parlamentares no curso do processo legislativo.

Na contramão da tendência majoritária, Amorim¹⁰⁸ defende que as normas regimentais representam condições procedimentais para garantir a participação de todos no processo decisório e questiona a legitimidade do Judiciário para definir a materialidade constitucional das normas regimentais relacionadas ao processo legislativo e considerá-las como parâmetros de controle de constitucionalidade.

O autor apoia a atual jurisprudência do STF de autocontenção, embora reconheça que essa posição é fortemente criticada, especialmente com base em argumentos procedimentalistas

¹⁰⁶ LAGES, 2016.

¹⁰⁷ LAGES, 2016.

¹⁰⁸ AMORIM, 2017.

de Jürgen Habermas¹⁰⁹ e John Hart Ely¹¹⁰. Reconhece igualmente que a restrição da legitimidade para a propositura de ações judiciais de controle do processo legislativo apenas aos parlamentares é vista como privatização e desjudicialização do processo legislativo, contrária ao modelo do Estado Democrático de Direito. No entanto, a seu visio, a defesa da “parametricidade” dos regimentos internos implicaria a supressão da autonomia do Poder Legislativo, dando ao Judiciário a palavra final sobre a adequação substancial da ação legislativa.

De fundo, a questão central da revisão judicial de processos internos do Parlamento traduz tensões sobre o papel do Judiciário no contexto de uma emergente tecnodemocracia, que desloca sua centralidade do sufrágio popular para a Constituição e, em particular, para a burocracia judicial. Tal qual vaticinava Hughes, como expoente do realismo jurídico

¹⁰⁹ A Teoria Discursiva de Habermas (1997), também conhecida como política deliberativa, oferece uma visão inovadora da democracia e do Direito, enfatizando o papel crucial do processo democrático na formação legítima do Direito. A política deliberativa combina elementos das concepções liberal e republicana, integrando-os em um procedimento ideal de deliberação e tomada de decisão. Habermas define a política deliberativa como a interação entre espaços institucionais e extra institucionais, onde a vontade democrática é formada. Esses espaços incluem órgãos governamentais, tribunais e a esfera pública, que é composta por grupos de interesse, associações e outros atores sociais. A política deliberativa busca garantir um governo legítimo por meio de dois caminhos: a formação da vontade nas instituições e a construção de opiniões informais. O processo legislativo desempenha um papel essencial na formação da vontade e na institucionalização das condições de comunicação democrática, baseadas em direitos fundamentais e princípios do Estado de Direito. Habermas argumenta que, sob condições simétricas de reconhecimento comunicativo, é possível fundamentar normas de ação de forma imparcial, separando Direito e Moral, mas reconhecendo sua complementaridade. O princípio do Discurso é aplicado à forma jurídica, resultando no princípio da democracia, que estabelece que as normas devem obter o assentimento de todos os afetados em bases racionais, o que reclama procedimentos que garantam a igual participação de todos os envolvidos e o reconhecimento ao direito de participação. Pela centralidade do processo deliberativo, é compreensível invocar certa criticidade aos regimentos, mas não no sentido da intrusão judicial em si nos atos internos do Parlamento, e sim na compatibilidade do processo legislativo em tese com os valores de uma democracia pluralista, sob o prisma de sua capacidade de acomodar, de forma aberta, os múltiplos desacordos morais da sociedade. Sobre os desacordos morais, confira-se também Waldron (1999). Contudo, há de se ressaltar que, considerando que a Teoria Discursiva se fundamenta na auto-organização do processo democrático a partir da interação comunicativa entre os diversos atores sociais, não é certo que Habermas endossaria uma intervenção judicial nos regimentos parlamentares, sobretudo se essa implicasse a substituição da deliberação democrática por um juízo tecnocrático alheio ao dinamismo do debate público. Ver: HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre faticidade e validade*. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, v. I e II; e WALDRON, Jeremy. *Law and disagreement*. OUP Oxford, 1999.

¹¹⁰ A teoria procedimentalista de interpretação constitucional de J.H. Ely se concentra na ideia de que as cortes – em particular a Suprema Corte – devem proteger os direitos que tenham alcançado um consenso popular suficiente para serem incluídos na Constituição. Ely enfatiza que os tribunais não devem impor direitos não claramente estabelecidos na Constituição, exceto se fundamentais para a correção de disfuncionalidades no mercado eleitoral, razão pela qual o procedimento deliberativo adquire certa centralidade em sua perspectiva teórica. Em vez disso, as cortes devem restringir seu papel à aplicação rigorosa dos direitos fundamentais já reconhecidos pela ordem constitucional. Ely se preocupa com a hipertrofia dos tribunais em questões políticas, temendo que tal arranjo impeça a maioria de tomar suas próprias decisões democráticas. De qualquer modo, não deixa de ser inusitado que defensores da judicialização dos regimentos invoquem tal teórico em seu socorro, eis que se cuida de jusfilósofo notório por sua crítica aos excessos judiciais e pela apologia à autocontenção judicial. Ver: ELY, John Hart. *Democracia e desconfiança: uma teoria do controle judicial de constitucionalidade*. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

americano, todos são governados por uma Constituição, que, no entanto, é aquilo que os juízes dizem ser.

Numa crítica contundente ao que denomina por “ativismo judicial”, Ramos¹¹¹ revaloriza o positivismo jurídico como modelo teórico adequado à compreensão de ordenamentos democráticos fundamentados no Estado de Direito. Para o autor, a dogmática positivista, longe de estar obsoleta, renovou-se e fortaleceu-se por meio de reflexões críticas nas últimas décadas, sendo a sua metodologia essencial para o Direito.

O autor sustenta que, apesar das críticas, os principais postulados teóricos do positivismo resistiram, com ajustes, incluindo a coatividade e imperatividade do Direito, a primazia das fontes estatais e a concepção sistêmica, enriquecida pelos princípios da igualdade formal e da segurança jurídica. No entanto, a hermenêutica moderna, influenciada por teóricos como Betti e Gadamer, já concebe a interpretação como um processo complexo e dinâmico, dissociando o enunciado normativo da norma de decisão.

Segundo Ramos,¹¹² no contexto do Direito Constitucional, a hermenêutica positivista revelou-se mais frágil, especialmente em face das características peculiares da normatividade constitucional. A presença de normas-princípio e a atuação de cortes independentes tornaram inviável a interpretação declaratória, exigindo uma abordagem mais consistente dos limites da função jurisdicional. Nesse domínio, a discussão sobre o ativismo judicial realça a diferença entre a discricionariedade judicial e a legislativa ou administrativa, destacando o papel do juiz na interpretação e aplicação do direito. Opera-se, aqui, uma mudança do clássico passivismo judiciário, do positivismo clássico, para o ativismo subjetivista do intérprete-aplicador.

Ramos argumenta que, no Brasil, a doutrina não tem se dedicado à identificação e sistematização dos diferentes graus de intensidade do controle jurisdicional dos atos do Poder Público. A análise do ativismo judicial em matéria constitucional destaca características específicas, como a supremacia hierárquica das normas constitucionais e a presença de normas-princípio. O autor propõe parâmetros para identificar o ativismo judicial, incluindo a limitação da textualidade, a metodologia exegética, e a análise dos diferentes graus de intensidade do controle jurisdicional, considerando a natureza vinculada ou discricionária dos atos. Conclui ressaltando a importância de critérios consistentes para avaliar práticas ativistas e enfatizando a necessidade de uma abordagem equilibrada no exercício da interpretação constitucional.

¹¹¹ RAMOS, 2015.

¹¹² RAMOS, 2015.

A metodologia expansionista do neoconstitucionalismo posiciona-se numa encruzilhada quando, de tal modo convicta de sua função iluminista e concretizadora,¹¹³ autonomiza-se da própria realidade social e política subjacente, descolando-se das limitações próprias de suas capacidades institucionais e de seu elemento legitimador, o direito legislado pelo Parlamento. Nesse ponto, consentir com a intrusão judicial em arena tão delicada, como é a tramitação *interna corporis* do processo legislativo, expõe a risco a própria formação de vontade do Parlamento, convertendo-o num Poder que pode legislar no limite do que lhe for judicialmente permitido. Nessa concepção, de fato, a pretexto de supremacia da Constituição, a independência do Parlamento é posta em xeque.

Em síntese, a trajetória do conceito dos atos *interna corporis* revela um movimento oscilante entre a afirmação da autonomia parlamentar e a progressiva ampliação do controle judicial sobre o processo legislativo. Sua gênese, na tradição inglesa, esteve diretamente ligada à luta do Parlamento contra o absolutismo monárquico, estabelecendo um regime de autogoverno legislativo que se consolidou com a Bill of Rights de 1689. No decorrer do século XIX, essa concepção foi absorvida e reformulada por outros ordenamentos jurídicos europeus, como o alemão e o francês. A experiência norte-americana, por sua vez, consolidou uma abordagem distinta, vinculando a doutrina dos atos internos à *doctrine of political question*, restringindo a revisão judicial apenas a situações excepcionais.

No pós-Segunda Guerra, o deslocamento do paradigma da supremacia parlamentar para o da supremacia constitucional reformulou os contornos da teoria. A constitucionalização do direito parlamentar nos Estados contemporâneos submeteu os atos internos a novos parâmetros de controle, redefinindo sua insindicabilidade como relativa e condicionada a princípios constitucionais mais amplos. Tribunais constitucionais europeus, como o italiano e o espanhol, passaram a adotar critérios mais flexíveis para revisar atos internos, especialmente diante de potenciais violações a direitos fundamentais. No Brasil, o conceito atravessou diferentes fases, desde sua recepção na República Velha até a jurisprudência contemporânea do Supremo Tribunal Federal, que oscila entre a autocontenção e o reconhecimento de hipóteses limitadas de controle judicial.

A evolução do conceito reflete, portanto, a própria transformação do equilíbrio entre os Poderes ao longo da história. Se no passado a insindicabilidade dos atos internos era um escudo contra interferências monárquicas e judiciais, no Estado Constitucional contemporâneo ela se tornou um tema de debate mais complexo, envolvendo a necessidade de preservar a

¹¹³ BARROSO, Luís Roberto. O Controle de Constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. São Paulo: SaraivaJur. 2022.

independência do Legislativo sem comprometer a força normativa da Constituição. O deslocamento progressivo do foco da soberania parlamentar para a soberania constitucional sugere que a doutrina dos atos *interna corporis* já não pode ser encarada como uma cláusula absoluta de imunidade jurisdicional, mas sim como uma regra sujeita a ponderação e contexto.

A persistência da doutrina dos atos *interna corporis* como um espaço de reserva institucional do Legislativo levanta questões sobre os limites da separação de poderes e o papel do Judiciário na garantia da ordem constitucional. Embora a jurisprudência brasileira tenha, em grande medida, preservado a autonomia regimental das Casas Legislativas, a doutrina contemporânea tem se inclinado a questionar se essa abordagem não estaria promovendo, na prática, um déficit de controle sobre o processo legislativo. O argumento de que os regimentos internos configuram norma primária e equivalente funcional de lei abre margem para um debate sobre até que ponto sua interpretação pode ser monopólio exclusivo das Casas Legislativas, sem qualquer fiscalização externa.

Além disso, a defesa irrestrita da insindicabilidade dos atos internos tende a ignorar que o processo legislativo não é um fim em si mesmo, mas um instrumento para garantir a deliberação democrática e a representação política efetiva. Se o direito contemporâneo reconhece a constitucionalização dos procedimentos como elemento essencial à legitimidade do Estado de Direito, faz sentido que o devido processo legislativo seja tratado como um imperativo vinculante também para o Parlamento. A resistência à revisão judicial irrestrita é justificável na medida em que evita a politização do Judiciário, mas sua adoção como um dogma inflexível pode, paradoxalmente, fragilizar a própria lógica democrática que busca preservar.

No contexto brasileiro, a hesitação do STF em intervir sobre atos internos do Legislativo pode ser interpretada como uma escolha de autocontenção estratégica, mas também como uma postura que precisa ser revisitada à luz das transformações do direito constitucional. Se a Corte já se permite intervir quando há violação manifesta a normas constitucionais expressas, por que a mesma lógica não deveria valer para situações em que a violação é igualmente evidente, ainda que sustentada em regras regimentais? O risco de legitimar disfunções institucionais sob o manto da autonomia parlamentar precisa ser ponderado diante da necessidade de preservar o próprio sentido normativo da Constituição, como o é feito em alguns casos, que serão abordados posteriormente.

Em última análise, o debate sobre os atos *interna corporis* não se resolve em uma dicotomia simples entre insindicabilidade absoluta e revisão judicial ampla. O desafio está em identificar critérios razoáveis para compatibilizar a independência do Legislativo com os

valores constitucionais, evitando tanto o excesso de judicialização quanto a formação de um espaço de absoluta opacidade decisória dentro do Parlamento. A evolução histórica da doutrina sugere que a resposta para esse dilema não é estática, mas adaptável às transformações institucionais e políticas de cada sociedade.

Em estudo atualíssimo, Molon¹¹⁴ advoga a tese de que a teoria dos atos *interna corporis* deve ser revisitada para que se permita a intervenção baseada em descumprimentos de preceitos regimentais que materializem princípios constitucionais. Sua obra advinda de tese de doutorado orientada pelo doutrinador e então ministro da Suprema Corte Luís Roberto Barroso, busca estabelecer critérios que ampliariam a margem de atuação do judiciário frente a circunstâncias de violação ao processo legislativo regimental quando tendentes a proteção de direito de minorias ao devido processo legislativo, por exemplo. Para o autor, o controle jurisdicional neste caso contribuiria para uma melhor higidez do processo legislativo e consequentemente do processo democrático, com potencial para reduzir inclusive a litigância – na hipótese de que a intervenção da Corte seja absorvida de forma pedagógica, o que não parece óbvio.

Encontrar um caminho que leve a uma melhor absorção da teoria dos atos *interna corporis*, sem desprestígio da função legiferante, tampouco sem creditar ao parlamento o poder total sobre o processo legislativo constitucional, parece ser assunto desafiador e que merece um outro campo de abordagem: o da autocontenção judicial, consoante se fará adiante.

1.2 Autocontenção Judicial

Hanna Pitkin, em *Obligation and Consent-II*,¹¹⁵ afirmou que “ninguém tem a última palavra, porque não existe última palavra”. A ideia da celebrada autora é a de que há, no processo democrático, um emaranhado de atribuições institucionais por parte de cada poder tendente a criar um ambiente de contenção e de autocontenção. Ribeiro e Arguelhes,¹¹⁶ aprofundando o debate sobre o comportamento judicial, diriam que todo comportamento social representa a junção de uma “tentativa de maximização de preferências”, ou desejos, “em interação com suas crenças a respeito das limitações impostas pelas preferências de outros

¹¹⁴ MOLON, Alessandro Lucciola. Legitimidade constitucional procedimental: parâmetro para o controle jurisdicional do processo legislativo. Belo Horizonte: 2025.

¹¹⁵ PITKIN, Hanna. Obligation and consent—II. American Political Science Review, 1966, 60.1: 39-52.

¹¹⁶ RIBEIRO, L. M.; ARGUELHES, D. W. Preferências, Estratégias e Motivações: Pressupostos institucionais de teorias sobre comportamento judicial e sua transposição para o caso brasileiro. Revista Direito e Práxis, v. 4, n. 7, 2013.

atores e restrições externas” e, ainda, as restrições externas propriamente ditas, nestas incluídas as coerções que possam afetar diretamente tal comportamento. Os autores trazem na sequência citação de James Gibson,¹¹⁷ parafraseada aqui em tradução livre: seria possível explicar as decisões judiciais como uma função do que os juízes **preferem fazer**, temperado pelo que eles **pensam que precisam fazer**, mas limitados pelo que eles **percebem ser viável fazer**.

A postura da autocontenção, seja enxergada como um princípio adjacente à função judicial, seja vista sob o prisma pragmático, da maior chance de adesão da norma e de menor rejeição ao papel da corte pela sociedade e por integrantes de outros poderes, é assim uma necessidade para a função judicante. Agir de outra forma representaria o abuso de poder e verdadeiro desvio democrático.

O quadro se agrava em função da reduzidíssima perspectiva de contenção externa do comportamento judicial na realidade brasileira analisada por este estudo (1980-2023). Os estudos que advogam pela “ausência de última palavra”, por parte do poder judiciário, e pela existência de um chamado “Diálogo Constitucional”¹¹⁸ entre os poderes, tendente a balizar o comportamento judicial, deixam de analisar empiricamente os dados sobre a intervenção do poder Legislativo e do poder Executivo sobre o judiciário em todo esse período da história brasileira.

A verdade é que houve alguns singelos momentos de enfrentamento institucional a decisões da Suprema Corte, como o da recusa, em 2016, da mesa diretora do Senado Federal em promover o afastamento do então presidente do Senado, Renan Calheiros, descumprindo a liminar de lavra do Ministro Marco Aurélio¹¹⁹ – decisão que seria posteriormente revogada em plenário. Outro exemplo seria a aprovação, em 2017, da Proposta de Emenda à Constituição apelidada de “PEC da Vaquejada”¹²⁰, que conferiu status constitucional às chamadas vaquejadas, celebrações populares em que bois são puxados pelo rabo por cavaleiros. Na ocasião, o Supremo Tribunal Federal havia decidido, em 6 de outubro de 2016, na ADI 4.983,

¹¹⁷ GIBSON, James L. (1983), “From Simplicity to Complexity: The Development of Theory in the Study of Judicial Behavior”. *Political Behavior*, 5, 1: 7-49.

¹¹⁸ BRANDÃO, 2022.

¹¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n.º 34.292/DF. Relator: Ministro Marco Aurélio Mello. Brasília, DF, 5 dez. 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5018388>. Acesso em: 4 nov. 2025.

¹²⁰ BRASIL. Emenda Constitucional n.º 96, de 6 de junho de 2017. Altera o §7º do art. 225 da Constituição Federal para permitir práticas desportivas que utilizem animais, desde que sejam manifestações culturais e não envolvam crueldade. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 7 jun. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc96.htm. Acesso em: 4 nov. 2025.

que uma lei cearense que declarava a prática como fenômeno cultural era inconstitucional, declarando na decisão a própria prática em si como contrária ao bem-estar animal¹²¹.

Embora tais episódios revelem reações pontuais às decisões da Corte, esses movimentos não chegam a configurar uma real limitação ao seu papel institucional. A Suprema Corte brasileira continua a exercer a última palavra em matéria constitucional, ainda que existam mecanismos institucionais de mitigação dessa prerrogativa. Considero, contudo, que tais mecanismos são insuficientes para que se entenda compartilhada a tarefa de última interpretação constitucional, ao menos nos casos julgados pelo Supremo Tribunal Federal. Não há registro histórico sequer de processo aberto para *impeachment* de Ministro da Corte (possibilidade expressa no inciso II do artigo 52 da Constituição Federal). À exceção da postura de autocontenção, sobra pouco para limitar as fronteiras da atuação institucional do Supremo Tribunal Federal e da própria hermenêutica constitucional brasileira. Assim, é na autocontenção judicial, e não na contenção direta promovida por atores externos, que reside a principal variável na definição dos limites de atuação dos ministros da Corte.

Nos ensinamentos de Ribeiro e Arguelhes,¹²² já citados, seria possível aduzir que na realidade brasileira objeto deste estudo, as restrições externas diretas são praticamente inócuas, e o fator preponderante para a limitação do papel do julgador é a sua própria percepção sobre seus desejos e sobre suas crenças quanto aos limites de seu papel. O campo do “viável”, para o condicionamento da decisão judicial, é alargado sobremaneira na realidade institucional brasileira, dada a escassez de opções legais e constitucionais e a própria ausência de manejo das opções existentes, ao longo da história, para contenção do poder Judiciário.

O entendimento aqui exarado não deve ser confundido, porém, com uma ideia de que o Judiciário brasileiro age de forma livre. A autocontenção é realidade umbilical do modelo de controle de constitucionalidade, e pode ser percebida, mais ou menos, em circunstâncias distintas. O Supremo, ou melhor, seus Ministros, tendem a um comportamento de busca por legitimação social de sua prática, por ampliação de sua reputação institucional para afirmação de sua autoridade.¹²³

O processo de busca por ampliação de tal reputação não deixa de ser ambíguo. Espera-se da corte constitucional, ao menos em tese, uma postura de distanciamento das pressões

¹²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.983/CE. Relator: Ministro Marco Aurélio Mello. Julgamento em 6 out. 2016, Plenário. Brasília, DF, 6 out. 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4425243>. Acesso em: 4 nov. 2025.

¹²² RIBEIRO e ARGUELHES, 2013.

¹²³ VIEIRA, Oscar Vilhena. A batalha dos poderes: da transição democrática ao mal-estar constitucional. São Paulo: Companhia das Letras, 2018; SAUAIA, Hugo Moreira Lima. Como o STF decide? A reputação judicial do Supremo Tribunal Federal e seus mecanismos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

sociais próprias do poder político. A interpretação do texto constitucional demanda a proteção de minorias subrepresentadas cujos direitos foram assegurados na formação constitucional brasileira, e, na defesa de tais direitos, ou na defesa da imposição de deveres a maioria ou a minoria hiper representada no parlamento, o Supremo sofre pressões sociais das mais variadas.

Há que se perceber que, enquanto o Supremo age em sentido contramajoritário, em circunstância de necessidade de proteção ao primado constitucional, a busca por referendo social pode prejudicar a obtenção do resultado mais justo para o julgamento. Por outro lado, ao funcionar a corte em proteção à maioria social – ou a uma minoria hiper representada – não deveria em tese buscar com isso ampliar a sua legitimação, sob pena de adotar postura populista contraditória com seu papel de corte constitucional.

Há, portanto, circunstâncias distintas para a avaliação da capacidade de autocontenção do Supremo Tribunal Federal. Não se deveria agregar todo e qualquer julgamento, monocrático ou colegiado, para avaliar a capacidade de o Supremo Tribunal Federal brasileiro adotar postura mais ou menos contida. No caso deste estudo, o objetivo é aprofundar, no caso do julgamento dos Mandados de Segurança impetrados para intervenção sobre o processo legislativo, a existência, ou não, de uma maior rigidez na postura autocontida, e as razões de tal comportamento.

A noção de autocontenção judicial remete à ideia de que os tribunais, especialmente as cortes constitucionais, devem exercer comedimento ao decidir questões políticas sensíveis, evitando interferências excessivas nos demais poderes. Essa concepção foi exposta por Alexander Bickel, que propôs as “virtudes passivas” como um conjunto de princípios estratégicos que permitem à Suprema Corte evitar a tomada de decisões precipitadas que possam comprometer sua legitimidade institucional e a estabilidade democrática. O autor indica que:

Elas [as virtudes passivas] marcam o ponto em que o Tribunal dá liberdade às instituições eleitorais e se mantém fora da política, e não há paradoxo em perceber que é aqui que o Tribunal se mostra mais como um *animal político*. Mas isso não significa conceder discricão descontrolada, sem direção ou limites. Não é conceder julgamentos baseados em impulso, intuição, sentimento, predileção, coisas inarticuláveis e irracionais. O oposto de princípio em uma instituição que representa decência e razão não é o capricho, nem mesmo a conveniência, mas a prudência (Grifo nosso).¹²⁴

Bickel argumenta que a Suprema Corte dos Estados Unidos, ao longo de sua história, desenvolveu técnicas para adiar ou evitar decisões de grande impacto político. A Suprema

¹²⁴ BICKEL, 1961.

Corte, nesse sentido, deve atuar com prudência, escolhendo os casos que decide e evitando confrontos desnecessários com os outros poderes. No entanto, a ideia de autocontenção não significa inatividade, mas sim uma gestão cautelosa do poder de revisão judicial.

No contexto brasileiro, a aplicação das “virtudes passivas” encontra desafios específicos. A centralidade do Supremo Tribunal Federal no sistema jurídico nacional, aliada à amplitude de sua competência, reduz as oportunidades para uma autocontenção efetiva. Isso se deve, em parte, à tendência histórica do tribunal em conhecer e decidir sobre questões políticas relevantes, bem como à ausência de um modelo mais restritivo de *justiciabilidade*.¹²⁵ Diferentemente do que ocorre nos Estados Unidos, onde a Suprema Corte deve abertamente escolher quais casos julgar, o STF é frequentemente compelido a decidir questões constitucionais de alta relevância, especialmente em casos advindos com sinalização de urgência.

A autocontenção é contemporânea ao estabelecimento da própria revisão judicial, como demonstrado no caso *Marbury v. Madison* (já tratado anteriormente). Thayer também contribuiu na adoção da autocontenção como princípio estruturante da jurisdição constitucional ao defender a presunção de constitucionalidade das leis, sustentando que os tribunais só deveriam invalidar atos legislativos se houvesse uma violação manifesta à Constituição. Segundo ele, “a tendência de um recurso comum e fácil a esta grande função [de revisão judicial], agora lamentavelmente muito comum, é diminuir a capacidade política das pessoas e enfraquecer seu senso de responsabilidade moral”.¹²⁶

Quanto à prudência judicial, não se trataria de uma omissão, mas sim uma forma de preservar a legitimidade do tribunal, estando a Suprema Corte tomando uma decisão ainda quando optando por não julgar, “seu espectro de possibilidades não se limita apenas às opções de manutenção ou anulação de uma norma diante de sua incompatibilidade com os princípios. A corte conta, ainda, com a opção de nada fazer”.¹²⁷

Ainda que haja um estranhamento com a “opção de nada fazer”, a existência de tal hipótese no Brasil, apesar dos que advogam pela primazia da inafastabilidade jurisdicional, é confirmada pela realidade dos fatos. Em julho de 2025, período contemporâneo à escrita deste trabalho, o Supremo Tribunal Federal contava com 18,7 mil processos em tramitação¹²⁸,

¹²⁵ LIMA e GOMES NETO, 2018.

¹²⁶ THAYER, 1901, apud BICKEL, 1961.

¹²⁷ LIMA, 2017.

¹²⁸ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Consolidação da repercussão geral reduz número de processos no STF. Brasília: 2025. Disponível em < <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/consolidacao-da-repercussao-geral-reduz-numero-de-processos-no-stf/> >. Acesso em 14.10.2025.

número que decresce a cada ano mas que representa a incapacidade de que a corte julgue a totalidade de processos que se encontram sob sua guarda e conseqüentemente a necessidade de que seja instituído algum grau de prioridade de um processo sobre outro – o que não corresponde a existência de um parâmetro lógico, claro e transparente para a ordem de julgamento dos casos. Assim, o simples fato de escolher o que julgar com base em critérios subjetivos da presidência da corte, já denota o grau de discricionariedade e de poder sobre a sociedade que recai sobre o órgão jurisdicional. A ausência ou a não preocupação com uma postura autocontida em relação aos demais poderes faria com que ao poder de pautar se somasse o poder de julgar e de interferir a partir da valoração de princípios face a atividade precípua de outros poderes. Tal não parece ser o melhor uso da prerrogativa judicante.

2 ENTRE A CONSOLIDAÇÃO DA AUTOCONTENÇÃO E OS DEFERIMENTOS: MANDADOS DE SEGURANÇA ENTRE 1980 A 2007

Neste capítulo, serão apresentados julgados do Supremo Tribunal Federal brasileiro de mandados de segurança impetrados em relação ao processo legislativo referentes ao que chamamos de “Tempo da Consolidação” e “Tempo dos Deferimentos”. De toda a série histórica pesquisada, que vai desde o primeiro caso de que se tem conhecimento no país (1980), até o último julgado, em 25 de setembro de 2023, somente em seis oportunidades a segurança foi concedida, em julgados datados de 2001 (1), 2005 (3)¹²⁹ e 2007 (2).

Como a quantidade de julgados favoráveis é restrita e recente, optou-se pela seguinte metodologia: a apresentação dos MS 20.247 e 20.257, de 1980, destaques históricos precursores no tema, sucedida pela análise dos demais julgados do tempo da consolidação. Em seguida, são apresentados e analisados os julgados do tempo dos deferimentos. No capítulo seguinte serão então analisados os demais julgados, correspondentes ao tempo da retomada, seguidos do Tema 1120 e o Recurso Extraordinário nº 1297884, de 2023, que é o que consolida a jurisprudência atualizada, vigente à época da elaboração deste estudo.

O estabelecimento das três categorias foi instituído a partir da observação histórica do desenvolvimento da jurisprudência. Inicialmente, pôde-se observar a apresentação de uma tese/jurisprudência que advoga pela insindicabilidade dos atos legislativos, que passa a evoluir rapidamente e no mesmo contexto histórico para uma ideia de que se pode intervir em atos desde que ocorra a violação explícita de parâmetros constitucionais estabelecidos para o processo legislativo. Chama-se Tempo da Consolidação porque ao largo da história observou-se pequena alteração – nuances – na jurisprudência sobre o tema. Portanto, trata-se de um período de consolidação de uma jurisprudência que marca o período republicano, democrático, desde o princípio da atuação da corte constitucional em Mandados de Segurança, desenho que se mantém até os dias de hoje.

Por Tempo dos Deferimentos, chamou-se o breve período em que foram identificados deferimentos – no Pleno da Corte – a Mandados de Segurança impetrados por parlamentares. Tomamos a liberdade de destacar na história tal período como forma de realizar uma observação mais detida sobre o que de fato possa ter ocorrido para uma mudança de postura – e não necessariamente de jurisprudência – em relação aos casos que anteriormente chegaram ao Tribunal.

¹²⁹ Um dos julgados do ano de 2005 se refere a uma concessão parcial, como será adiante narrado.

E por Tempo da Retomada, chama-se um novo período de postura absolutamente autocontida quanto a essa matéria em específico no Pleno da corte. Uma espécie de regresso – hipótese a ser testada – a postura inicial de respeito sobre a atividade parlamentar apta a manter intacta a jurisprudência histórica.

Portanto, a divisão é cronológica, utilizando-se de nomenclaturas que demonstram (1) a consolidação de uma jurisprudência e de uma postura de autocontenção, (2) a ocorrência de hipóteses de deferimento, que fugiriam a postura autocontida em tese e (3) a retomada de julgamentos de indeferimento em série, tal como se esperaria com uma jurisprudência consolidada de certa medida impermeável a intervenção jurisdicional sobre o processo legislativo como regra.

2.1 Tempo da Consolidação (1980 a 2000)¹³⁰

2.1.1 MANDADO DE SEGURANÇA 20.247/DF, DE 1980

O primeiro Mandado de Segurança impetrado em face de ato legislativo de que se tem notícia data de 1980, mais precisamente 29 de maio de 1980, tendo sido o julgamento realizado em 18 de setembro de 1980. Trata-se do Mandado de Segurança nº 20.247, de 1980, de relatoria do Ministro Moreira Alves (1933-2023). O autor da peça foi o então senador da república Orestes Quércia (MDB-SP). Relata a ementa:

MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA ATO DO PRESIDENTE DO SENADO, QUE, NA PRESIDENCIA DA SESSÃO DO CONGRESSO NACIONAL, INDEFERIU REQUERIMENTO DE ANEXAÇÃO DE PROJETO DE EMENDA CONSTITUCIONAL POR ENTENDER INEXISTIR, NO CASO, ANALOGIA OU CONEXIDADE. -TRATA-SE DE QUESTÃO “*INTERNA CORPORIS*” QUE SE RESOLVE, EXCLUSIVAMENTE, NO ÂMBITO DO PODER LEGISLATIVO, SENDO VEDADA SUA APRECIACÃO PELO JUDICIÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO.¹³¹

¹³⁰ O leitor atento – e informado – perceberá que não constam neste trabalho dois julgados icônicos do período: Os Mandados de Segurança 21689 e 21564, impetrados em favor do então presidente Fernando Collor de Mello. A ausência se dá por não terem sido Mandados impetrados por parlamentares em face do processo legislativo em sentido estrito, objeto do presente estudo. No caso, o Congresso Nacional estava, como se sabe, julgando o Presidente da República por um suposto crime de responsabilidade, exercendo não a sua função legislativa, mas sim função atípica jurisdicional. Tal contexto merece uma abordagem distinta e incompatível com o objeto e o propósito do presente estudo, motivo pelo qual, embora relevantíssimo do ponto de vista histórico, tenha ficado de fora da análise.

¹³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 20.247/DF. Relator: Ministro Moreira Alves. Tribunal Pleno, julgado em 29/05/1980, publicado em 21/11/1980. 1980a. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

O contexto do caso é a intenção de Orestes Quércia de ver apreciada a Proposta de Emenda à Constituição nº 39, de 1979, de sua autoria. O senador alegou que a decisão da Presidência do Senado de indeferir seu requerimento de anexação da Proposta de Emenda Constitucional nº 39/1979 violava direito líquido e certo. A proposta visava, de acordo com o relatório¹³², a disciplinar a eleição direta de governadores e senadores, extinguindo o sufrágio indireto.

O argumento central do impetrante baseava-se no § 5º do art. 124 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, utilizado subsidiariamente pelo Congresso Nacional, que determina a anexação de projetos que versem sobre matéria análoga ou conexa. O senador sustentou que a conexão entre as propostas era evidente, considerando que ambas abordavam, de alguma forma, a questão das eleições diretas. Alegou que a decisão da Presidência do Senado ignorava a interpretação adequada dos termos “analogia” e “conexão”.

Quércia instruiu sua petição com exemplos de decisões anteriores da Mesa do Senado que corroborariam sua interpretação sobre a obrigatoriedade de anexação em casos semelhantes. O relatório detalha ainda que o pedido foi negado sob o argumento de que a proposta de Quércia tinha como objeto central a convocação de uma Assembleia Constituinte, matéria que não apresentava conexão suficiente com a proposta enviada pelo Executivo, que tratava exclusivamente de alterações na legislação eleitoral.

O Ministro Moreira Alves argumentou que o ato do Presidente do Senado estava devidamente fundamentado, sendo uma questão “*interna corporis*”. Destacou que a apesar da doutrina sobre o Supremo Tribunal Federal (citando Hely Lopes Meirelles) entendesse lícito o controle judicial em matérias legislativas a casos de manifesta ilegalidade ou abuso de poder, ambas não se verificavam neste caso.

O Presidente do Senado, ao decidir pelo indeferimento da anexação, agiu no âmbito de suas competências regimentais e em conformidade com a interpretação cabível dos dispositivos aplicáveis. Por fim, o voto conclui que o ato impugnado não configurava violação de direito líquido e certo do impetrante, uma vez que a decisão estava devidamente fundamentada e baseada no entendimento de que não havia qualquer analogia ou conexidade entre as propostas.

O relator reforçou em seu voto que, mesmo admitindo que o Judiciário poderia examinar a regularidade formal de atos administrativos legislativos, este controle não poderia

¹³² As PECs constantes do julgado não constam do Diário Oficial do Congresso, publicado na internet, mas estão descritas no mandado de segurança.

adentrar o mérito ou as escolhas discricionárias próprias do funcionamento interno das casas legislativas:

Mesmo os que sustentam [...] que “é lícito ao Judiciário perquirir da competência das Câmaras e verificar se há inconstitucionalidades, ilegalidades e infrações regimentais nos seus *interna corporis*”, reconhecem que esse exame se detém “no vestibulo das formalidades, sem adentrar o conteúdo de tais atos, em relação aos quais a corporação legislativa é ao mesmo tempo destinatária e juiz supremo de sua prática”.¹³³

Dada a menção às competências *interna corporis* e por se tratar do primeiro mandado de segurança a abordar esse tema, o julgamento do MS 20.247 (que não teve votos divergentes) embora reafirme a impossibilidade de o Judiciário analisar o mérito de questões legislativas, também serve como base para a construção da tese de que a intervenção judicial é possível, ainda que de forma excepcional.

2.1.2 MANDADO DE SEGURANÇA 20.257/DF, DE 1980

Em 08 de outubro de 1980 é julgado no Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal o Mandado de Segurança nº 20.257/DF, cujo redator para o acórdão foi também o Ministro Moreira Alves.

De autoria dos senadores Itamar Franco (PMDB-MG) e Antônio Mendes Canale (PP-MT), a ação visava à sustação da tramitação das Propostas de Emenda Constitucionais nºs 51 e 52, de 1980, que estabeleciam a prorrogação por dois anos dos mandatos de Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores eleitos no ano de 1976 e que, portanto, encerrariam os seus períodos de governo no ano de 1980. À época, o fundamento utilizado para as Propostas enfrentadas na ação era o de que, com o estabelecimento do pluripartidarismo no país por meio da Lei Federal nº 6767, de 20 de dezembro de 1979, não haveria tempo hábil para a organização das eleições municipais no ano de 1980. O grupo de autores era formado pelo senador Itamar Franco, do PMDB do estado de Minas Gerais, opositorista, e pelo senador Mendes Canale, filiado ao recém-criado e autodeclarado centrista PP, do estado de Mato Grosso.

Os autores, contrariados com a prorrogação dos mandatos, alegaram na peça inicial apresentada ao Supremo Tribunal Federal que a prorrogação de mandatos era verdadeira violação democrática que importaria na abolição da federação e da república, por supostamente esvaziar o componente democrático dos mandatos dos eleitos, por ter encerrado o período do

¹³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 20.247/DF. Relator: Ministro Moreira Alves. Tribunal Pleno, julgado em 29/05/1980, publicado em 21/11/1980. 1980a. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

mandato para o qual foram eleitos. Na lógica dos autores, o voto em uma democracia importa não somente o depósito de confiança no eleito, mas o depósito de confiança no eleito para um determinado período. Com o encerramento desse período, todo o resto de exercício de poder fora do prazo seria então arbitrário, antidemocrático, antirrepublicano e antifederativo, visto que a prorrogação teria sido obra de outro ente da federação, a União representada pelos congressistas.

Disponha a Constituição Federal de 1967, vigente à época, que “não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a Federação e a República” (art. 47, parágrafo 1º da Constituição Federal de 1967). Assim, caso acatado o argumento dos autores, de que a proposição visava ao encerramento da Federação e da República, não poderia a proposta de emenda constitucional sequer tramitar, havendo, portanto, direito subjetivo dos congressistas em não ver apreciada a matéria impugnada.

O MS 20.257-DF, assim como o Mandado de Segurança precursor e predecessor 20.247-DF, teve a sua segurança denegada. No voto vencedor, de relatoria do Ministro Moreira Alves, foi homologado entendimento de que inexistiu nas Propostas de Emenda impugnadas a intenção de abolição da federação ou da república.

Mas não é na denegação nem neste aspecto do voto que se reside a divergência e a centralidade deste julgado. A iconicidade está no entendimento, exarado como voto divergente e condutor, de que seria possível, sim, a concessão de segurança para obstar a tramitação de matéria legislativa quando violado o comando do artigo 47, parágrafo único, da Constituição de 1967, já citado.

O Procurador-Geral da República à época, Firmino Ferreira Paz, textualmente defendeu:

Primeiro de tudo, não há, sequer concebível, direito de não deliberar. Quem delibera, individual ou coletivamente, não exerce direito subjectivo de espécie alguma. Exerce, sim, poder jurídico ou fáctico. No caso, seria poder jurídico de votar, a favor ou contra, de que cada Senador da República é titular. Não votar, positiva ou negativamente, jamais, é exercício de poder qualquer. Abster-se de votar e não votar, não é facto, senão, pura e simplesmente, omissão, que não causa mudança no mundo.¹³⁴

Para o Procurador, portanto, o pedido formulado era impossível, razão pela qual não deveria ser conhecida a ação.

¹³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 20.257/DF. Relator: Ministro Moreira Alves. Tribunal Pleno, julgado em 08/10/1980, publicado em 27/02/1981. 1980b. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

Na sequência, o voto do relator, Ministro Décio Miranda, defendeu que o pedido estava prejudicado. Isso porque, segundo o relator, a única hipótese possível constitucionalmente de encerramento da tramitação sem apreciação da matéria, por violação ao artigo 47, parágrafo único, da Constituição de 1967, seria aquela ocorrida no ato de recebimento da proposição, pelo presidente do Senado Federal. Ultrapassado esse momento, do despacho do presidente da Casa, estaria prejudicado o pedido.

No mínimo curiosa seria a posição do Ministro Soares Muñoz que, na linha dos argumentos do Procurador Geral da República, entendeu que o pedido formulado seria impossível. Porém, em aparente contradição, julgou indeferido o mandado de segurança, uma escolha que abraçaria o julgamento de mérito da matéria, incompatível com o entendimento de impossibilidade jurídica do pedido, promotor da carência da ação e, portanto, de seu arquivamento sem julgamento de mérito – como depois viria a “provocar” Moreira Alves em seu voto condutor.

O Ministro Cunha Peixoto foi o seguinte a votar, e acompanhou o voto do Relator, julgando prejudicada a ação, mesma linha adotada pelo Ministro Xavier de Albuquerque.

O voto que viria a seguir, após pedido de vistas, do Ministro Moreira Alves, é o coração desta análise. Defendeu o Ministro que não havia como ser julgado prejudicado o pedido pois, se haveria impossibilidade de que o pedido fosse atendido quando da sua impetração, não há prejudicialidade – que ocorreria caso o objeto se perdesse no curso da ação – mas sim impossibilidade jurídica do pedido, conforme apontou em seu parecer o Procurador Geral da República à época. Mas não era essa a defesa de Moreira Alves. Para o jurista, ao indicar que “não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a federação ou a república”, a Constituição daria um comando a ser seguido no curso do processo legislativo, e não restrito a um ato preliminar da tramitação, o despacho do presidente da casa. Se é a Carta Magna a dar um comando que impede a própria tramitação da matéria, indicando que ela não será objeto de deliberação, considerando-se a votação como a fase final, há, sim, um dever da presidência da casa, a qualquer tempo, rejeitar a matéria “ainda que não tenha feito inicialmente”.

Além do argumento acima assinalado, o prolator do voto condutor indicou que, no seu entendimento, a inconstitucionalidade diz respeito ao andamento do processo, existe antes mesmo de o projeto ou a proposta se transformarem em lei. Para que o Judiciário possa cumprir o seu papel, por meio do Supremo Tribunal Federal, há que se exercer a função de preservação da ordem constitucional, não havendo que se falar no caso em desrespeito à independência dos poderes. Considerou, portanto, cabível o Mandado.

Ao final, no entanto, julgou improcedente o pedido, por entender que a proposta atacada não propunha a desconstituição da república ou da federação, mas tão somente a prorrogação de mandatos de representantes eleitos.

A maioria dos ministros o seguiu: Djaci Falcão, Thompson Flores, Cordeiro Guerra e o presidente Antônio Neder. Com isso, por maioria – ainda que apertada – foi confirmado o entendimento de Moreira Alves de que seria, sim, possível a impetração de Mandado de Segurança em face do processo legislativo, na hipótese de se obstar a tramitação de matéria que a Constituição indique a não apreciação, pela gravidade de seu conteúdo.

Assim restou redigida a ementa:

EMENTA - Mandado de segurança contra ato da Mesa do Congresso que admitiu a deliberação de proposta de emenda constitucional que a impetração alega ser tendente a abolição da república. - Cabimento do mandado de segurança em hipóteses em que a vedação constitucional se dirige ao próprio processamento da lei ou da emenda, vedando a sua apresentação (como é o caso previsto no parágrafo único do artigo 57) ou a sua deliberação (como na espécie). Nesses casos, a inconstitucionalidade diz respeito ao próprio andamento do processo legislativo, e isso porque a Constituição não quer - em face da gravidade dessas deliberações, se consumadas - que sequer se chegue à deliberação, proibindo-a taxativamente. A inconstitucionalidade, se ocorrente, já existe antes de o projeto ou de a proposta se transformar - em lei ou em emenda constitucional, porque o próprio processamento já desrespeita, frontalmente, a Constituição. - Inexistência, no caso, da pretendida inconstitucionalidade, uma vez que a prorrogação de mandato de dois para quatro anos, tendo em vista a conveniência da coincidência de mandatos nos vários níveis da Federação, não implica introdução do princípio de que os mandatos não mais são temporários, nem envolve, indiretamente, sua adoção de fato. Mandado de segurança indeferido.¹³⁵

2.1.3 MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20.464/DF, DE 1984

O Mandado de Segurança nº 20.464/DF envolve pretensão de controle judicial sobre a pauta do Congresso Nacional em torno de proposta de emenda constitucional que tratava da instituição de eleições diretas para Presidente e Vice-Presidente da República. Após rejeição na mesma sessão legislativa, formou-se apoio de maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados para que a matéria fosse novamente apreciada, pleiteando-se a inclusão na ordem do dia. A Presidência do Congresso reconheceu que a proposição, feita por Elizabete Mendes de Oliveira, do PT (SP) estava apta a ser submetida ao Plenário, mas condicionou sua inclusão

¹³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 20.257/DF. Relator: Ministro Moreira Alves. Tribunal Pleno, julgado em 08/10/1980, publicado em 27/02/1981. 1980b. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

a momento oportuno, a juízo da própria Presidência ou em conformidade com acordo de lideranças, com fundamento nas normas regimentais aplicáveis. Diante disso, impetrou-se mandado de segurança alegando violação de direito líquido e certo à imediata inclusão da matéria em pauta.

A ementa do acórdão sintetiza o cerne da controvérsia e a orientação adotada pelo Tribunal:

EMENDA CONSTITUCIONAL. INCLUSÃO NA ORDEM DO DIA. ATO DO PRESIDENTE DO CONGRESSO NACIONAL. -PROJETO DE EMENDA A CONSTITUIÇÃO, SEGUIDA DE PROPOSTA DA MAIORIA ABSOLUTA DOS MEMBROS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, NO SENTIDO DE QUE A MATÉRIA RELATIVA A INSTITUIÇÃO DE ELEIÇÕES DIRETAS PARA PRESIDENTE E VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA, REJEITADA NA ATUAL SESSÃO LEGISLATIVA, SEJA INCLUÍDA NA ORDEM DO DIA NA MESMA SESSÃO. ATO DO PRESIDENTE DO CONGRESSO NACIONAL RECONHECENDO QUE A EMENDA CONSTITUCIONAL ESTÁ EM CONDIÇÕES DE SER SUBMETIDA AO PLENÁRIO, E O SERÁ, OPORTUNAMENTE, A JUÍZO DA PRESIDÊNCIA OU DE CONFORMIDADE COM ACORDO DE LIDERANÇAS, 'EX VI' DE NORMAS REGIMENTAIS. MATÉRIA '*INTERNA CORPORIS*' 'QUE SE RESOLVE, EXCLUSIVAMENTE, NO ÂMBITO DO PODER LEGISLATIVO, SENDO VEDADA SUA APRECIÇÃO PELO JUDICIÁRIO' (RTJ 102/27). MANDADO DE SEGURANÇA NÃO CONHECIDO.¹³⁶

A decisão afasta a cognoscibilidade do *writ* por qualificar a disputa como matéria *interna corporis*. O Supremo entende que a administração da agenda legislativa, a definição do momento de inclusão de proposições na ordem do dia e a interpretação de regras regimentais vinculadas à atuação da Presidência e das lideranças parlamentares integram a autonomia organizatória do Poder Legislativo e não se submetem, como regra, ao controle jurisdicional por mandado de segurança. Ao reconhecer que a proposta de emenda estava em condições de ir a Plenário, mas que a sua inclusão dependeria de juízo de conveniência regimental e de articulação política, a Presidência do Congresso permaneceu no âmbito de suas competências e responsabilidades institucionais. Não se vislumbrou, assim, violação de direito subjetivo público imediatamente tutelável na via mandamental.

No plano dogmático, o acórdão marca posição nítida sobre a fronteira entre, de um lado, o controle judicial de regras constitucionais do processo legislativo, cabível em hipóteses de ofensa direta a comandos como quórum, turnos e limites materiais ou temporais constitucionalmente estabelecidos, e, de outro, a insindicabilidade de escolhas de gestão da

¹³⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 20.464/DF. Relator: Ministro Soares Muñoz. Tribunal Pleno, julgado em 31/10/1984, publicado em 07/12/1984. 1984a. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

pauta, conveniência de inclusão e acordos de liderança, que são expressão da autorregulação do Parlamento. A qualificação como *interna corporis* não significa imunidade absoluta de qualquer ato praticado no processo legislativo, mas traduz a autocontenção do Tribunal em face de matérias que demandam juízos discricionários próprios do funcionamento político-regimental das Casas.

2.1.4 MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20.415/DF, DE 1984

O Mandado de Segurança nº 20.415/DF discute a possibilidade de controle judicial sobre ato do Presidente da Câmara dos Deputados que acolheu comunicação de líder partidário afastando todos os membros por ele indicados para uma Comissão Parlamentar de Inquérito. O impetrante foi o deputado Theodorico de Assis Ferraço, do PDS (ES). Ele havia sido eleito presidente da CPI após a renúncia do titular e sustentou que a substituição determinada pelo líder visava, em última análise, à cassação de seu mandato à frente da Comissão. Alegou que, uma vez instalada a CPI, seus membros, designados como efetivos pelo Regimento Interno, somente poderiam ser substituídos nas hipóteses regimentais expressas, como falta injustificada a cinco reuniões ordinárias consecutivas, renúncia ou opção por outra comissão. Defendeu a inexistência de competência do líder para afastá-los discricionariamente. A autoridade apontada como coatora foi o Presidente da Câmara dos Deputados.

A ementa do acórdão sintetiza o núcleo da controvérsia e a orientação adotada pelo Supremo Tribunal Federal:

CONSTITUCIONAL. COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO. SUBSTITUIÇÃO DO PRESIDENTE DE C.P.I. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL, QUANTO A COMPOSIÇÃO DAS C.P.I., APENAS PREVE QUE DEVE SER ASSEGURADA, TANTO QUANTO POSSIVEL, 'A REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL DOS PARTIDOS POLITICOS QUE PARTICIPAM DA RESPECTIVA CÂMARA'. NÃO DISPÕE SOBRE A FORMA DE NOMEAÇÃO OU AFASTAMENTO DE SEUS MEMBROS, DIFERENTEMENTE DO QUE OCORRE COM OS COMPONENTES DA MESA DIRETORA QUE EXERCEM UM MANDATO POR PRAZO CERTO: DOIS ANOS. OS MEMBROS DA C.P.I. REPRESENTAM OS PARTIDOS POLITICOS E, ASSIM, SE A ESTES NÃO MAIS INTERESSAR MANTER DETERMINADO REPRESENTANTE SEU NA COMISSÃO, A QUESTÃO É '*INTERNA CORPORIS*', E SE O REGIMENTO NÃO PREVE EXPRESSAMENTE

COMO RESOLVER A QUESTÃO, CABE FAZE-LO O ÓRGÃO
COMPETENTE PARA INTERPRETAR AS NORMAS REGIMENTAIS.¹³⁷

O acórdão registra, ainda, que o Plenário, por unanimidade, não conheceu da impetração, com relatoria do Ministro Aldir Passarinho.

O impetrante defendeu que a indicação de membros às comissões, embora realizada por líderes, não confere poder para afastamento após a instalação da CPI. A estabilidade decorreria do regime de membros efetivos e das regras específicas de substituição do Regimento. Argumentou também que a ingerência do líder equivaleria a submeter o funcionamento soberano da CPI à conveniência partidária, esvaziando prerrogativas institucionalmente asseguradas às comissões de inquérito.

No voto condutor, o relator partiu da moldura constitucional segundo a qual se assegura, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos nas comissões. A Constituição não disciplina a forma de nomeação ou de retirada de membros de CPI, ao contrário do que faz com a Mesa Diretora, cujos integrantes têm mandato por prazo certo. A partir dessa premissa, enfatizou que os integrantes das CPIs representam os partidos políticos, situando a decisão sobre manter ou substituir representantes no âmbito de autorregulação das Casas como matéria *interna corporis*. Na ausência de disciplina regimental específica, caberia ao próprio órgão competente interpretar e aplicar as normas internas pertinentes. Sob esse enquadramento, o Tribunal concluiu pela insuscetibilidade de cognição judicial na via mandamental e decidiu pelo seu não conhecimento.

2.1.5 MANDADO DE SEGURANÇA 20.452/DF, DE 1984

O Mandado de Segurança nº 20.452/DF discutiu o quórum constitucional exigido para aprovação de proposta de emenda à Constituição na sessão conjunta do Congresso Nacional que apreciou a chamada Emenda Dante de Oliveira. A impetração foi dirigida contra ato do Presidente do Senado Federal, no exercício da Presidência do Congresso, e buscava o reconhecimento de que bastaria a maioria de dois terços dos presentes, e não de dois terços do total de membros de cada Casa. Os impetrantes foram o deputado Aírton Sandoval Santana, o senador Severo Fagundes Gomes e o Senador Orestes Quércia, todos do PMDB (SP). O relator foi o Ministro Aldir Passarinho, tendo o caso a seguinte ementa:

¹³⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 20.415/DF. Relator: Ministro Aldir Passarinho. Tribunal Pleno, julgado em 19/12/1984, publicado em 19/04/1985. 1985b. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

EMENDA CONSTITUCIONAL. EMENDA ‘DANTE DE OLIVEIRA’. ‘QUORUM’ DE APROVAÇÃO. ART-48 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, NA REDAÇÃO QUE LHE DEU A EMENDA CONSTITUCIONAL N. 22, DE JUNHO DE 1982. O ‘QUORUM’ PARA APROVAÇÃO DE EMENDA CONSTITUCIONAL E, SEGUNDO O ART-48 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, NA REDAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 22/82, O DE DOIS TERÇOS DE VOTOS DO TOTAL DE MEMBROS DE CADA UMA DAS CASAS DO CONGRESSO NACIONAL, E NÃO O DE DOIS TERÇOS DOS MEMBROS DE CADA UMA DAS CASAS PRESENTES, À SESSÃO. ALIAS, E DA TRADIÇÃO DO NOSSO DIREITO CONSTITUCIONAL SER O ‘QUORUM’ ADOTADO PARA A APROVAÇÃO DE EMENDA CONSTITUCIONAL TOMADO SEMPRE LEVANDO-SE EM CONTA O TOTAL DE DEPUTADOS E SENADORES, EM CONJUNTO OU SEPARADAMENTE, POR MAIORIA OU POR DOIS TERÇOS, MAS SEMPRE COM REFERENCIA AO TOTAL EXISTENTE, E NÃO DOS PRESENTES. REJEIÇÃO DA EMENDA POR NÃO TER SIDO ATINGIDO O ‘QUORUM’ NECESSARIO A SUA APROVAÇÃO. ALTERAÇÕES CONSTITUCIONAIS A RESPEITO E MANIFESTAÇÕES DA DOUTRINA.¹³⁸

Os impetrantes defenderam que a interpretação adequada do art. 48, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 22/1982, permitiria aferir o quórum sobre os parlamentares efetivamente presentes à sessão. Sustentaram, por consequência, que a PEC deveria ser tida como aprovada. A Presidência do Congresso Nacional adotara o entendimento de que o quórum qualificado exigia dois terços do total de membros de cada Casa e proclamara a rejeição da proposta por não se ter alcançado esse patamar.

No julgamento, o Plenário, acompanhando o voto do relator, denegou a ordem e, antes, afastou a legitimidade ativa do vice-governador Orestes Quércia por ausência de posição funcional própria de membro do Parlamento nacional. O voto condutor fixou que o parâmetro constitucional incidente é o do art. 48, na redação da EC 22/1982, que exigia dois terços do total de deputados e de senadores, e não dois terços dos presentes. Assentou também que essa leitura harmoniza o texto constitucional com a tradição do direito constitucional brasileiro na matéria de emendas, razão pela qual a rejeição do projeto era consequência lógica da não obtenção do quórum qualificado.

Do ponto de vista dogmático, o precedente ilumina a fronteira entre controle jurisdicional e matéria *interna corporis*. O Supremo não se imiscuiu em gestão de pauta, recontagem de votos ou escolhas político-regimentais, mas se limitou a interpretar e a fazer

¹³⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 20.452/DF. Relator: Ministro Aldir Passarinho. Tribunal Pleno, julgado em 07/11/1984. 1984b. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

prevalecer um comando constitucional expresso sobre quórum de emenda. O caso estabiliza a técnica segundo a qual controvérsias sobre parâmetros constitucionais do processo legislativo são cognoscíveis, ao passo que pretensões voltadas a reabrir o resultado parlamentar por fundamentos meramente regimentais ou de conveniência permanecem insindicáveis na via mandamental.

2.1.6 MANDADO DE SEGURANÇA 20.471/DF, DE 1984

O Mandado de Segurança nº 20.471/DF¹³⁹ teve por objeto a negativa de abertura de sessão conjunta do Congresso Nacional em 28 de junho de 1984, convocada para apreciar a Proposta de Emenda à Constituição nº 11/1984, conhecida como Emenda Leitão, também referida como Emenda Figueiredo. Minutos antes do horário marcado, o Presidente da República retirou a PEC de sua autoria e o Presidente do Senado, na qualidade de Presidente da Mesa do Congresso Nacional, deixou de instalar a sessão, invocando motivo de força maior. O impetrante foi o deputado Airton Sandoval Santana, do PMDB de São Paulo. Alegou que, ainda que a PEC do Executivo tivesse sido retirada, permanecia o dever de instalar a sessão para apreciar sua própria proposta de emenda, de nº 23/1984, bem como outras correlatas que haviam sido atraídas para a Ordem do Dia, sob o argumento de que a retirada de um projeto não prejudica os demais nem os retira automaticamente da pauta.

O relator foi o Ministro Francisco Rezek. No relatório, consignou-se, inclusive com referência ao parecer do Ministério Público, a similitude com a controvérsia examinada no MS 20.464/DF, quanto à natureza *interna corporis* de decisões sobre pauta e condução de sessão. No voto, o relator destacou que a convocação da sessão fora extraordinária e específica para a apreciação da PEC de iniciativa do Presidente da República. Retirada essa proposição, cessaria a razão da convocação, de modo que as demais propostas correlatas voltariam ao seu curso normal no processo legislativo. Assinalou, ainda, que não houve demonstração de afronta a regra constitucional do processo legislativo e que todas as questões suscitadas pelo impetrante se exauriam na interpretação e aplicação de normas regimentais. Concluiu que se tratava de matéria *interna corporis*, insuscetível de crítica judicial por mandado de segurança. O Plenário, por unanimidade, não conheceu da impetração.

¹³⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 20.471/DF. Relator: Ministro Francisco Rezek. Tribunal Pleno, julgado em 19/12/1984, publicado em 22/02/1985. 1985a. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

Quanto à autocontenção, o precedente é exemplar do que aqui se denomina Tempo da Consolidação. O Tribunal preserva a autonomia organizatória do Legislativo para gerir a agenda, instalar sessões e interpretar seus regimentos na ausência de violação direta a comandos constitucionais. O voto realça que eventual abuso em tema regimental, se existente, projeta responsabilidade política perante os pares, não controle jurisdicional por meio de mandado de segurança. Em síntese, o Supremo se abstém de substituir o juízo político e regimental do Congresso e somente intervém quando identificada ofensa constitucional qualificada, o que não se verificou no caso.

2.1.7 MANDADO DE SEGURANÇA 20.509/DF, DE 1985

O Mandado de Segurança nº 20.509/DF questiona deliberações do Presidente da Câmara dos Deputados relativas à composição de comissões e à distribuição de tempo para comunicações em Plenário, deliberações que atenderam a parlamentares fundadores de partido político ainda não registrado perante a Justiça Eleitoral. O impetrante foi o deputado Marcelo Linhares, do PDS do Ceará. O relator foi o Ministro Octavio Gallotti, conforme extratos do processo.

A ementa do acórdão resume o enquadramento jurídico e o desfecho:

MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA DELIBERAÇÕES DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, RELATIVAS A COMPOSIÇÃO DE COMISSÕES E A DISTRIBUIÇÃO DE TEMPO PARA COMUNICAÇÕES EM PLENÁRIO, ATENDENDO A PARLAMENTARES FUNDADORES DE PARTIDO POLÍTICO AINDA NÃO REGISTRADO. ATOS *INTERNA CORPORIS*, PROFERIDOS NOS LIMITES DA COMPETÊNCIA DA AUTORIDADE DADA COMO COATORA, COM EFICÁCIA INTERNA, LIGADOS A CONTINUIDADE E DISCIPLINA DOS TRABALHOS, SEM QUE SE ALEGUE PRETERIÇÃO DE FORMALIDADE, ATACANDO-SE, AO INVÉS, O MÉRITO DA INTERPRETAÇÃO DO REGIMENTO, MATÉRIA EM CUJO EXAME NÃO CABE AO JUDICIÁRIO INGRESSAR. MANDADO DE SEGURANÇA DE QUE NÃO SE CONHECE.¹⁴⁰

O impetrante sustentou que benefícios regimentais ligados à representação partidária, como tempo de comunicação e lugares em comissões, pressupõem a existência de partido regularmente registrado e com bancada constituída. Argumentou ainda que a concessão desses

¹⁴⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 20.509/DF. Relator: Ministro Octavio Gallotti. Tribunal Pleno, julgado em 16/10/1985, publicado em 14/11/1985. 1985c. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

espaços a fundadores de agremiação ainda não registrada deturparia a lógica de proporcionalidade partidária e criaria assimetrias indevidas no funcionamento da Casa. Indicou, por isso, violação a regras regimentais e a critérios de isonomia entre bancadas.

No voto, o relator assentou que as decisões impugnadas se inserem na esfera de auto-organização do Parlamento e visam a assegurar a continuidade e a disciplina dos trabalhos. Destacou que não houve alegação de preterição de formalidades legais ou constitucionais do processo legislativo. O que se pretendia era a revisão pelo Judiciário do mérito da interpretação e da aplicação do Regimento Interno pelo Presidente da Câmara no contexto da gestão dos tempos de comunicação e da composição das comissões. Por essa razão, qualificou-se a matéria como *interna corporis* e concluiu-se pela insuscetibilidade de controle na via mandamental, não se conhecendo do pedido.

2.1.8 MANDADO DE SEGURANÇA 21.374/DF, DE 1992

O Mandado de Segurança nº 21.374/DF foi impetrado para compelir a Presidência da Câmara dos Deputados a acolher requerimento de urgência urgentíssima destinado à discussão e votação imediata de projeto de resolução de autoria do impetrante. O autor foi o deputado José Severino da Silva Felinto, do PMDB do Paraná. O ato apontado como coator foi a decisão do Presidente da Câmara que, com base no Regimento Interno, não deu seguimento ao requerimento. O relator foi o Ministro Moreira Alves, com votos registrados de Moreira Alves e Celso de Mello em sessão plenária, conforme a estrutura do inteiro teor.

A ementa do acórdão explicita o enquadramento jurídico e o desfecho do caso, inclusive com remissão a precedentes do próprio Tribunal:

MANDADO DE SEGURANÇA QUE VISA A COMPELIR A PRESIDENCIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS A ACOLHER REQUERIMENTO DE URGÊNCIA-URGENTÍSSIMA PARA DISCUSSÃO E VOTAÇÃO IMEDIATA DE PROJETO DE RESOLUÇÃO DE AUTORIA DO IMPETRANTE. - EM QUESTÕES ANÁLOGAS À PRESENTE, ESTA CORTE (ASSIM NOS MS 20.247 E 20.471) NÃO TEM ADMITIDO MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA ATOS DO PRESIDENTE DAS CASAS LEGISLATIVAS, COM BASE EM REGIMENTO INTERNO DELAS, NA CONDUÇÃO DO PROCESSO DE FEITURA DE LEIS. MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO.¹⁴¹

¹⁴¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 21.374/DF. Relator: Ministro Moreira Alves. Tribunal Pleno, julgado em 13/08/1992, publicado em 02/10/1992. 1992b. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

No relatório, registra-se a dinâmica essencial dos fatos e a pretensão de obter ordem judicial para submeter imediatamente o projeto de resolução ao Plenário. A tese do impetrante, em síntese, afirmava a existência de direito líquido e certo à aplicação do mecanismo de urgência urgentíssima, de sorte a afastar a discricionariedade regimental da Presidência na formação da pauta e no impulso do processo legislativo.

O voto condutor reafirma a orientação consolidada pela Corte de que o controle jurisdicional não alcança, como regra, atos *interna corporis* ligados à condução do processo de feitura de leis, quando fundados em interpretação e aplicação do Regimento Interno e sem afronta direta a comandos constitucionais do devido processo legislativo. A decisão relembra os precedentes MS 20.247/DF e MS 20.471/DF para assentar que a gestão de agenda, o exame da urgência e a definição de oportunidade para apreciação de proposições integram a esfera de auto-organização do Parlamento. Sob esse enquadramento, conclui-se pela inexistência de direito subjetivo público à imposição judicial do rito emergencial pretendido e, ao final, pela denegação da segurança.

No exame dos votos, a estrutura do inteiro teor indica manifestação do relator, Ministro Moreira Alves, seguida de voto do Ministro Celso de Mello, compondo deliberação em Plenário.

O Supremo, nesse caso, reitera que a jurisdição constitucional intervém para fazer prevalecer regras constitucionais do processo legislativo, mas se abstém de substituir escolhas político-regimentais que dizem respeito à conveniência da pauta, ao emprego de instrumentos de urgência e aos critérios internos de condução dos trabalhos. A decisão, ao denegar a segurança, consolida a linha segundo a qual a atuação judicial não se presta a converter o mandado de segurança em via de reconfiguração da agenda parlamentar quando ausente violação direta da Constituição.

2.1.9 MANDADO DE SEGURANÇA 21.443/DF, DE 1992

O Mandado de Segurança nº 21.443/DF¹⁴² tem por objeto a cassação de mandato parlamentar com fundamento no art. 55, II, da Constituição, e a pretensão de submeter esse ato disciplinar ao controle jurisdicional. O impetrante foi o deputado Jabes Pinto Rabelo, do PTB

¹⁴² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 21.443/DF. Relator: Ministro Marco Aurélio. Tribunal Pleno, julgado em 22/04/1992, publicado em 21/08/1992. 1992a. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

de Rondônia. O relator foi o Ministro Octavio Gallotti, com votos registrados de Sepúlveda Pertence e Paulo Brossard, em deliberação plenária.

Na reconstrução da controvérsia, o impetrante sustentou que a cassação teria sido contaminada por equiparação indevida a ilícito penal, buscando deslocar a discussão para parâmetros próprios do processo criminal. Argumentou, em síntese, que a coincidência entre a conduta imputada e um tipo penal exigiria controle jurisdicional mais intenso sobre a decisão política, ao menos para aferir proporcionalidade da sanção e aderência a garantias típicas do processo penal.

No voto condutor, o relator partiu de uma distinção categorial. A cassação prevista no art. 55, II, é ato disciplinar-político da competência privativa da Casa legislativa a que pertence o parlamentar. Essa decisão situa-se em instância distinta da judiciária e tem natureza diversa da sanção penal, ainda que a conduta examinada pela Câmara coincida, em tese, com figura típica do Código Penal. Desse modo, a competência de avaliar o decoro, a gravidade institucional do fato e a conveniência da sanção pertence ao Legislativo, dentro das balizas constitucionais do devido processo político interno. O Tribunal, examinando a moldura constitucional e regimental aplicável, concluiu por indeferir o pedido, preservando a autonomia decisória da Câmara dos Deputados no âmbito de sua função disciplinar.

Quanto aos votos, registram-se manifestações do relator, Ministro Octavio Gallotti, e dos Ministros Sepúlveda Pertence e Paulo Brossard, compondo a deliberação plenária que confirmou a competência privativa da Casa legislativa e indeferiu a impetração.

O precedente é paradigmático para o que aqui se denomina Tempo da Consolidação. A Corte adota uma postura de autocontenção ao recusar transformar o mandado de segurança em via de reexame do mérito político-disciplinar da cassação, preservando a separação de funções entre jurisdição e Parlamento.

O desenho constitucional diferencia, de um lado, a juridicidade controlável em sede judicial, ligada à observância de competências, quóruns, garantias mínimas de procedimento e limites explícitos do texto constitucional, e, de outro, o juízo político de decoro e de oportunidade sancionatória, que pertence ao foro próprio da Casa. Essa linha reflete uma racionalidade de deferência institucional e minimalismo decisório: o Supremo intervém quando há vício constitucional qualificado, mas se abstém de substituir a avaliação político-disciplinar do Legislativo quando o próprio texto da Constituição outorga a ele competência privativa para decidir.

2.1.10 MANDADO DE SEGURANÇA 21.754 AgR/DF, DE 1993

O agravo regimental no Mandado de Segurança nº 21.754/DF discutiu a cognoscibilidade de pretensão voltada contra deliberação do Congresso Nacional fundada na interpretação de normas do Regimento Comum. O impetrante foi o deputado Luiz Alfredo Salomão, do PDT do Rio de Janeiro, e a autoridade apontada como coatora é o Presidente do Congresso Nacional.

A ementa do acórdão fixa o enquadramento e o desfecho do caso:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. LIMINAR: (IN)DEFERIMENTO. PRELIMINAR: OBJETO DO PEDIDO. DECISÃO DO CONGRESSO NACIONAL. INTERPRETAÇÃO DO REGIMENTO INTERNO. MATÉRIA *INTERNA CORPORIS*. HIPÓTESE DE NÃO-CONHECIMENTO. I- O tema da cognoscibilidade do pedido precede o da apreciação do agravo regimental contra despacho concessivo de liminar, e de seu cabimento à vista da jurisprudência do Supremo. II- A natureza *interna corporis* da deliberação congressional - interpretação de normas do Regimento Interno do Congresso - desautoriza a via utilizada. Cuida-se de tema imune à análise judiciária. Precedentes do STF. Inocorrência de afronta a direito subjetivo. Agravo regimental parcialmente conhecido e provido, levando ao não-conhecimento do mandado de segurança.¹⁴³

No relatório e na discussão em Plenário, a controvérsia foi delimitada como típica disputa sobre leitura e aplicação do Regimento na condução dos trabalhos congressuais, sem indicação de violação direta a parâmetro constitucional do processo legislativo. Em síntese, os autos revelam impugnação a deliberações congressuais tomadas sob o Regimento, e a Corte entendeu que a própria natureza *interna corporis* do ato obstava o exame judicial pela via mandamental. O relator foi o Ministro Marco Aurélio.

A composição do julgamento indica votos registrados de Marco Aurélio, Francisco Rezek, Ilmar Galvão, Carlos Velloso, Celso de Mello, Sepúlveda Pertence, Néri da Silveira, Moreira Alves e Octavio Gallotti. O Ministro Marco Aurélio foi único vencido, reforçando que a Corte, pela maioria, firmou a solução de não conhecimento do mandado com base na insindicabilidade do mérito regimental.

2.1.11 MANDADO DE SEGURANÇA 22.183/DF, DE 1995

¹⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Mandado de Segurança 21.754/DF. Relator: Ministro Francisco Rezek. Tribunal Pleno, julgado em 07/10/1993, publicado em 21/02/1997. 1997a. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

O Mandado de Segurança nº 22.183/DF foi impetrado pelo Partido dos Trabalhadores contra ato do Presidente da Câmara dos Deputados que, para fins de registro, deferiu candidatura ao cargo de Presidente da Mesa e indeferiu o registro para o cargo de 3º Secretário, a partir do critério de proporcionalidade partidária. O pedido visava a anular a eleição da Mesa e validar o registro da candidatura ao 3º Secretário. A relatoria coube ao Ministro Marco Aurélio, com votos registrados em Plenário por diversos ministros.

A ementa do acórdão fixa o enquadramento e o resultado do caso, enfatizando a natureza regimental do fundamento e a ausência de parâmetro constitucional que autorizasse a intervenção judicial:

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO CONTRA ATO DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, QUE INDEFERIU, PARA FINS DE REGISTRO, CANDIDATURA AO CARGO DE 3º SECRETÁRIO DA MESA, ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO ART. 8º DO REGIMENTO DA CÂMARA E DO § 1º DO ART. 58 DA CONSTITUIÇÃO. 1. Ato do Presidente da Câmara que, tendo em vista a impossibilidade, pelo critério proporcional, defere, para fins de registro, a candidatura para o cargo de Presidente e indefere para o de membro titular da Mesa. 2. Mandado de Segurança impetrado para o fim de anular a eleição da Mesa da Câmara e validar o registro da candidatura ao cargo de 3º Secretário. 3. Decisão fundada, exclusivamente, em norma regimental referente à composição da Mesa e indicação de candidaturas para seus cargos (art. 8º). 3.1 O fundamento regimental, por ser matéria *interna corporis*, só pode encontrar solução no âmbito do Poder Legislativo, não ficando sujeito à apreciação do Poder Judiciário. 3.2 Inexistência de fundamento constitucional (art. 58, § 1º), caso em que a questão poderia ser submetida ao Judiciário. 4. Mandado de segurança não conhecido, por maioria de sete votos contra quatro. Cassação da liminar concedida.¹⁴⁴

A controvérsia surgiu do choque entre a leitura do art. 8º do Regimento Interno, que estrutura a composição da Mesa por blocos e proporcionalidade, e a pretensão de registrar candidatura a cargo específico em descompasso com a distribuição proporcional. O impetrante sustentou violação ao art. 58, § 1º, da Constituição, que assegura às minorias participação nas Mesas, e alegou que a negativa de registro, sob o pretexto do critério proporcional, impediria o exercício efetivo dessa garantia.

No julgamento, o Plenário, por maioria de sete votos a quatro, não conheceu da impetração e cassou a liminar. O iter deliberativo registra o voto do relator, Ministro Marco Aurélio, e manifestações de Maurício Corrêa, Francisco Rezek, Ilmar Galvão, Carlos Velloso,

¹⁴⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 22.183/DF. Relator: Ministro Marco Aurélio. Tribunal Pleno, julgado em 05/04/1995, publicado em 12/12/1997. 1997d. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

Celso de Mello, Sepúlveda Pertence, Sydney Sanches, Néri da Silveira, Moreira Alves e Octavio Gallotti, compondo decisão por 7 a 4, na correspondente ordem.

Do ponto de vista analítico, o acórdão opera em duas chaves. Primeiro, reconduz o debate ao plano estritamente regimental, sublinhando que a controvérsia se esgota na aplicação do art. 8º do Regimento Interno da Câmara e, por isso, qualifica-se como matéria *interna corporis*. Segundo, reitera que a abertura da via jurisdicional só se justifica quando há parâmetro constitucional diretamente violado. No caso, a Corte concluiu que o art. 58, § 1º, não fornecia, por si, um título jurídico suficiente para invalidar o arranjo regimental de proporcionalidade na composição da Mesa, razão pela qual a discussão deveria ser resolvida no foro próprio do Parlamento. Em termos de teoria institucional, o precedente é ilustrativo da autocontenção no chamado Tempo da Consolidação: preserva-se a auto-organização do Legislativo em temas de engenharia da Mesa, distribuição proporcional e registro de candidaturas, reservando-se ao Judiciário o papel de tutela quando se trate de ofensa constitucional qualificada.

2.1.12 MANDADO DE SEGURANÇA 22.503/DF, DE 1996

O Mandado de Segurança nº 22.503/DF foi impetrado por Jandira Feghali, Sandra Starling e outros deputados federais contra ato do Presidente da Câmara dos Deputados, em controvérsia ligada à tramitação da reforma da Previdência proposta pelo Poder Executivo na PEC 33-A/1995. A relatoria coube ao Ministro Marco Aurélio e o acórdão foi lavrado pelo Ministro Maurício Corrêa, em julgamento do Plenário realizado em 8 de maio de 1996, com publicação no Diário da Justiça em 6 de junho de 1997, com a seguinte ementa:

MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO CONTRA ATO DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, RELATIVO À TRAMITAÇÃO DE EMENDA CONSTITUCIONAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DE DIVERSAS NORMAS DO REGIMENTO INTERNO E DO ART. 60, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRELIMINAR: IMPETRAÇÃO NÃO CONHECIDA QUANTO AOS FUNDAMENTOS REGIMENTAIS, POR SE TRATAR DE MATÉRIA *INTERNA CORPORIS* QUE SÓ PODE ENCONTRAR SOLUÇÃO NO ÂMBITO DO PODER LEGISLATIVO, NÃO SUJEITA À APRECIÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO; CONHECIMENTO QUANTO AO FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL. MÉRITO: REAPRESENTAÇÃO, NA MESMA SESSÃO LEGISLATIVA, DE PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL DO PODER EXECUTIVO, QUE MODIFICA O SISTEMA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, ESTABELECE NORMAS DE TRANSIÇÃO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS (PEC Nº 33-A, DE 1995). I - Preliminar. 1. Impugnação de ato do Presidente da Câmara dos Deputados

que submeteu a discussão e votação emenda aglutinativa, com alegação de que, além de ofender ao par. único do art. 43 e ao § 3º do art. 118, estava prejudicada nos termos do inc. VI do art. 163, e que deveria ter sido declarada prejudicada, a teor do que dispõe o n. 1 do inc. I do art. 17, todos do Regimento Interno, lesando o direito dos impetrantes de terem assegurados os princípios da legalidade e moralidade durante o processo de elaboração legislativa. A alegação, contrariada pelas informações, de impedimento do relator - matéria de fato - e de que a emenda aglutinativa inova e aproveita matérias prejudicada e rejeitada, para reputá-la inadmissível de apreciação, é questão *interna corporis* do Poder Legislativo, não sujeita à reapreciação pelo Poder Judiciário. Mandado de segurança não conhecido nesta parte. 2. Entretanto, ainda que a inicial não se refira ao § 5º do art. 60 da Constituição, ela menciona dispositivo regimental com a mesma regra; assim interpretada, chega-se à conclusão que nela há ínsita uma questão constitucional, esta sim, sujeita ao controle jurisdicional. Mandado de segurança conhecido quanto à alegação de impossibilidade de matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada poder ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa. II - Mérito. 1. Não ocorre contrariedade ao § 5º do art. 60 da Constituição na medida em que o Presidente da Câmara dos Deputados, autoridade coatora, aplica dispositivo regimental adequado e declara prejudicada a proposição que tiver substitutivo aprovado, e não rejeitado, ressalvados os destaques (art. 163, V). 2. É de ver-se, pois, que tendo a Câmara dos Deputados apenas rejeitado o substitutivo, e não o projeto que veio por mensagem do Poder Executivo, não se cuida de aplicar a norma do art. 60, § 5º, da Constituição. Por isso mesmo, afastada a rejeição do substitutivo, nada impede que se prossiga na votação do projeto originário. O que não pode ser votado na mesma sessão legislativa é a emenda rejeitada ou havida por prejudicada, e não o substitutivo que é uma subespécie do projeto originariamente proposto. 3. Mandado de segurança conhecido em parte, e nesta parte indeferido (Brasil, 1996).¹⁴⁵

Os impetrantes alegaram múltiplas violações regimentais na condução da votação de emenda aglutinativa e sustentaram também ofensa ao art. 60, § 5º, da Constituição, por suposta reapresentação de matéria rejeitada na mesma sessão legislativa. O Tribunal, em preliminar, não conheceu das alegações de índole apenas regimental por qualificá-las como *interna corporis*, mas reconheceu haver questão constitucional quanto ao alcance do art. 60, § 5º, admitindo a cognição nessa parte. Ao apreciar o mérito constitucional, o Plenário fixou que o dispositivo veda a reapresentação, na mesma sessão, de emenda rejeitada ou havida por prejudicada, não impedindo a continuidade da votação do projeto originário quando apenas o substitutivo foi rejeitado. Por isso, conheceu-se parcialmente do mandado de segurança, indeferindo-se a ordem na parte conhecida.

¹⁴⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 22.503/DF. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Tribunal Pleno, julgado em 08/05/1996, publicado em 06/06/1997. 1997b. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

Quanto à composição do julgamento, o processo foi apreciado pelo Plenário, sob relatoria do Ministro Marco Aurélio, com o Ministro Maurício Corrêa redigindo o acórdão. A solução final foi de conhecimento parcial e, nessa parte, de indeferimento do pedido.

O precedente é central para o que se denomina Tempo da Consolidação. Ele opera uma autocontenção calibrada. De um lado, reafirma a insindicabilidade judicial de escolhas interpretativas puramente regimentais, ao não conhecer da impugnação fundada em normas internas sobre condução de sessão, organização da votação e admissibilidade de emendas. De outro lado, admite a via mandamental para garantir a observância de comando constitucional expresso, clarificando o alcance do art. 60, § 5º, e distinguindo a rejeição de emenda ou de substitutivo da continuidade do projeto originário. Assim, a Corte preserva a auto-organização do Parlamento e, simultaneamente, assegura o devido processo legislativo em sua dimensão constitucional. Essa combinação de deferência e tutela pontual da Constituição estrutura a racionalidade institucional do período, na qual a intervenção judicial só se justifica diante de vício constitucional qualificado, não para refazer a engenharia regimental da deliberação.

2.1.13 MANDADO DE SEGURANÇA 22.494/DF, DE 1996

O Mandado de Segurança nº 22.494/DF foi impetrado por Antônio Carlos Valadares, do PSB de Sergipe contra ato do Senado Federal que, em grau de recurso ao Plenário, proveu questão de ordem para arquivar o Requerimento nº 198/96, conhecido como pedido de criação da “CPI dos Bancos”. O fundamento do arquivamento foi duplo: ausência de indicação do fato determinado a ser apurado, exigência de envergadura constitucional prevista no art. 58, § 3º, da Constituição, e falta de fixação do limite de despesas, requisito regimental do art. 145, § 1º, do Regimento Interno do Senado. A relatoria coube ao Ministro Maurício Corrêa, com julgamento pelo Plenário.

A ementa do acórdão delinea as premissas de cognoscibilidade e o resultado:

MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA ATO DO SENADO FEDERAL. PROVIMENTO DE QUESTÃO DE ORDEM, EM GRAU DE RECURSO PARA O PLENÁRIO, PARA ARQUIVAMENTO DO REQUERIMENTO Nº 198/96, QUE PROPÕE A CRIAÇÃO DA CHAMADA ‘CPI DOS BANCOS’, POR FALTA DE INDICAÇÃO DO FATO DETERMINADO A SER APURADO (CF, ART. 58, § 3º) E DO LIMITE DAS DESPESAS A SEREM REALIZADAS (RI-SF, ART. 145, § 1º). PRELIMINARES. INUTILIDADE DA PRESTAÇÃO DA TUTELA JURISDICIONAL. I – PRELIMINARES. 1ª) Considera-se ‘ato da Mesa’, para efeito de mandado de segurança (CF, art. 102, I, d), o provimento de questão de ordem pelo Plenário, em grau de recurso interposto contra decisão do Presidente do Senado, eis que,

neste caso, o Plenário atua como órgão de 2ª instância das decisões da Mesa Diretora. 2ª) Pedido não conhecido quanto ao fundamento regimental de ofensa ao § 1º do art. 145 do RI-SF (indicação, no requerimento, do limite das despesas a serem realizadas pela CPI), por se tratar de matéria *interna corporis* do Poder Legislativo, não sujeita à apreciação pelo Poder Judiciário. Precedente: MS nº 22.503-3-DF. Pedido que poderia ser conhecido, em parte, nos limites do fundamento constitucional de ofensa ao art. 58, § 3º, da Constituição (indicação, no requerimento, do fato determinado a ser apurado pela CPI); Tendo o ato impugnado (provimento de questão de ordem que determina arquivar requerimento que propõe criação de CPI) dois fundamentos suficientes (um constitucional e outro regimental) e não podendo a prestação da tutela jurisdicional abranger todos eles, constata-se, de plano, a sua absoluta inutilidade, eis que o ato restaria ileso pelo outro fundamento. Tanto a doutrina como a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entendem que não se presta a tutela jurisdicional, inclusive em mandado de segurança, quando a decisão não traz proveito aos impetrantes. Aplicação do princípio contido na Súmula 283 e no MS nº 20.498-DF. 2. Mandado de segurança não conhecido.¹⁴⁶

Os impetrantes afirmaram que o requerimento indicava fato determinado apto a justificar a CPI e que eventual ausência de parâmetro de despesas não poderia, por si, inviabilizar o controle parlamentar sobre eventos de elevada repercussão. Postularam, assim, a invalidação do provimento da questão de ordem e a retomada da tramitação do pedido de CPI. O Senado, em contrapartida, defendeu que a exigência constitucional de fato determinado e a disciplina regimental sobre despesas integram requisitos de admissibilidade, cuja falta compromete a própria instauração do inquérito parlamentar.

No julgamento, o Plenário assentou, em preliminar, três pontos. Primeiro, que o provimento plenário de questão de ordem, em grau de recurso contra decisão do Presidente do Senado, qualifica-se como “ato da Mesa” para fins de competência do Supremo em mandado de segurança, o que supera a objeção orgânica sobre a autoridade coatora. Segundo, que a impugnação fundada exclusivamente no art. 145, § 1º, do Regimento Interno constitui matéria *interna corporis* e, por isso, não é suscetível de apreciação jurisdicional. Terceiro, que remanesce questão cognoscível no plano constitucional quanto ao art. 58, § 3º, relativo à indicação do fato determinado.

Superada a preliminar, a Corte reconheceu a existência de dois fundamentos autônomos e suficientes para o arquivamento. Ainda que se admitisse a análise do argumento constitucional, a tutela pleiteada não produziria efeito útil, porque subsistiria, por si, o outro óbice, de caráter regimental, insindicável em mandado de segurança. À luz da doutrina do

¹⁴⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 22.494/DF. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Tribunal Pleno, julgado em 19/12/1996, publicado em 27/06/1997. 1997c. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

resultado prático e da jurisprudência sobre inutilidade da prestação jurisdicional, firmou-se a solução de não conhecimento do *writ*.

Há, nesse indeferimento, deferência à auto-organização do Senado quando o suporte decisório repousa em fundamento exclusivamente regimental, bem como prudência institucional diante de atos que possuem dupla *ratio decidendi* suficiente. O Supremo evita converter o mandado de segurança em instrumento de reexame do mérito da condução regimental de requerimentos de CPI e, ao mesmo tempo, preserva a tutela da juridicidade constitucional sem incorrer em decisões inócuas. Em termos teóricos, o caso combina minimalismo decisório e deferência institucional: a Corte intervém apenas quando há vício constitucional qualificado e quando a prestação jurisdicional pode produzir resultado útil, mantendo intocado o espaço político-regimental de conformação das comissões parlamentares de inquérito.

2.1.14 MANDADO DE SEGURANÇA 23.388/DF, DE 1999

O Mandado de Segurança nº 23.388/DF foi impetrado por Pedro Talvane Luís Gama de Albuquerque Neto, deputado federal por Alagoas, então filiado ao PTN. A autoridade apontada como coatora foi a Mesa da Câmara dos Deputados, que deu seguimento ao procedimento de perda do mandato por quebra de decoro parlamentar, decisão confirmada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação. O relator foi o Ministro Néri da Silveira. O pedido visava extinguir o procedimento disciplinar, sob o argumento de que a cassação na legislatura em curso somente poderia fundar-se em condutas contemporâneas a essa mesma legislatura.

MANDADO DE SEGURANÇA. 2. ATO DA MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, CONFIRMADO PELA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E REDAÇÃO DA REFERIDA CASA LEGISLATIVA, SOBRE A CASSAÇÃO DO MANDATO DO IMPETRANTE POR COMPORTAMENTO INCOMPATÍVEL COM O DECORO PARLAMENTAR. 3. PRETENDE-SE A EXTINÇÃO DO PROCEDIMENTO DE PERDA DO MANDATO. SUSTENTA-SE QUE A CASSAÇÃO DO MANDATO, PARA NOVA LEGISLATURA, FICA RESTRITA À HIPÓTESE DE, NO CURSO DESSA LEGISLATURA, SE VERIFICAREM CONDUTAS, DELA CONTEMPORÂNEAS, CAPITULÁVEIS COMO ATENTATÓRIAS DO DECORO PARLAMENTAR. 4. NÃO CONFIGURADA A RELEVÂNCIA DOS FUNDAMENTOS DA IMPETRAÇÃO. LIMINAR INDEFERIDA. 5. PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA PREJUDICIALIDADE DO MANDADO DE SEGURANÇA, EM FACE DA PERDA DE OBJETO; NO MÉRITO, PELA DENEGAÇÃO DA ORDEM. 6. TESE INVOCADA, ACERCA DA INEXISTÊNCIA DE CONTEMPORANEIDADE ENTRE O FATO TÍPICO E A COMPETÊNCIA

DA ATUAL LEGISLATURA, QUE SE REJEITA. 7. NÃO HÁ REEXAMINAR, EM MANDADO DE SEGURANÇA, FATOS E PROVAS. 8. NÃO CABE, NO ÂMBITO DO MANDADO DE SEGURANÇA, TAMBÉM DISCUTIR DELIBERAÇÃO, *INTERNA CORPORIS*, DA CASA LEGISLATIVA. ESCAPA AO CONTROLE DO JUDICIÁRIO, NO QUE CONCERNE A SEU MÉRITO, JUÍZO SOBRE FATOS QUE SE RESERVA, PRIVATIVAMENTE, À CASA DO CONGRESSO NACIONAL FORMULÁ-LO. 9. MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO.¹⁴⁷

O impetrante sustentou que a Câmara não poderia processar a perda de mandato por fatos pretéritos à legislatura em curso, defendendo uma exigência de contemporaneidade entre o fato típico e a competência disciplinar da nova legislatura. Alegou, ainda, a necessidade de reexame judicial de elementos fático-probatórios produzidos no âmbito parlamentar e de atos internos que teriam viciado o procedimento.

No voto condutor, o relator rejeitou a tese da contemporaneidade estrita como condição para a continuidade do procedimento disciplinar, destacando que a perda de mandato por decoro, prevista no art. 55, II, tem natureza político-disciplinar e é de competência privativa da Casa legislativa, situando-se em instância distinta da jurisdicional. Além disso, assentou que o mandado de segurança não admite revolvimento de fatos e provas coligidos no processo político interno e que deliberações sobre processamento, valoração do decoro e conveniência da sanção configuram matéria *interna corporis*. A liminar foi indeferida e, ao final, o Plenário denegou o mandado de segurança, mantendo a marcha do procedimento. Houve parecer da Procuradoria-Geral da República pela prejudicialidade por perda de objeto e, no mérito, pela denegação da ordem.

O precedente se enquadra no padrão de autocontenção judicial característico do Tempo da Consolidação. A Corte preserva a autonomia disciplinar do Parlamento quando ausente violação direta a parâmetro constitucional, limita o mandado de segurança à tutela de vícios formais e de competência e recusa sua transformação em via de reexame probatório ou de substituição do juízo político sobre decoro e sanção. Nessa chave, o Supremo delimita com nitidez a fronteira entre juridicidade controlável e decisão político-disciplinar reservada à Casa legislativa, reforçando uma racionalidade minimalista e deferente às escolhas internas do Legislativo.

¹⁴⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 23.388/DF. Relator: Ministro Néri da Silveira. Tribunal Pleno, julgado em 25/11/1999, publicado em 20/04/2001. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

2.1.15 AUTOCONTENÇÃO E INSINDICABILIDADE DOS ATOS *INTERNA CORPORIS* NO TEMPO DA CONSOLIDAÇÃO

O chamado Tempo da Consolidação, que se estende aproximadamente de 1980 a 2001, revela a formação de uma gramática decisória estável do Supremo Tribunal Federal em matéria de controle de atos *interna corporis*. A categoria, compreendida como o conjunto de decisões endógenas ao funcionamento das Casas legislativas, opera para o Tribunal como uma cláusula de contenção da análise jurisdicional sobre escolhas de organização, agenda e autogoverno do Parlamento. Essa autocontenção não é pura abdicação de controle, nem formalismo defensivo; ela se apresenta como técnica institucional de separação de funções, orientada pelas “virtudes passivas” e por um minimalismo que privilegia razões estreitas e parâmetros textuais quando a intervenção é inevitável, deixando o mérito da gestão regimental ao foro político próprio das Mesas e lideranças.¹⁴⁸

Comparativamente, os litígios desse período se distribuem em quatro frentes recorrentes. Primeiro, disputas sobre agenda e condução do processo deliberativo, nas quais se buscou judicializar a inclusão em ordem do dia, a adoção da urgência ou a distribuição de tempos de comunicação. O padrão decisório consolidado foi o de não conhecer do mandado de segurança quando a insurgência mirava a interpretação e aplicação do regimento interno para dar continuidade e disciplina aos trabalhos. O argumento decisivo é funcional: a chefia da Casa e os acordos de liderança dispõem de competência para gerir o fluxo deliberativo, e essa competência não se converte, por si, em questão de juridicidade constitucional cognoscível. Ao Tribunal cabe, nesse domínio, a proteção de formalidades externas e de comandos constitucionais expressos, não a revisão do mérito de escolhas organizativas.

Em segundo lugar, os casos sobre composição, estabilidade e presidência de comissões e CPIs. O fio comum foi a leitura de que a Constituição assegura, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos, mas não cristaliza um regime de nomeação e afastamento que impeça as lideranças de administrar politicamente seus assentos, salvo hipóteses regimentais objetivas. Reivindicações de “estabilidade” de membros ou resistências a substituições motivadas por realinhamentos internos, quando fundadas apenas em leitura alternativa do regimento, foram repelidas como insindicáveis. O Tribunal, assim, reconheceu que disputas por hegemonia intrapartidária e por liderança em CPIs pertencem ao espaço de autogoverno parlamentar, sob as balizas do desenho regimental, e não à tutela mandamental.

¹⁴⁸ BICKEL, 1961; SUNSTEIN, 1999.

Essa escolha se alinha à perspectiva institucionalista que pergunta menos o que é substantivamente correto e mais quem decide melhor em cada domínio de competência.¹⁴⁹

Um terceiro bloco envolve as controvérsias sobre quóruns e formalidades de votação de emenda constitucional. Aqui, a autocontenção é calibrada. O Tribunal intervém quando necessário para resguardar a rigidez do processo de emenda, especialmente no que toca ao quórum qualificado. A leitura de que a aprovação exige dois terços do total de membros de cada Casa, e não dos presentes, é paradigmática da atuação estrita e textualista que a Corte adota quando o parâmetro constitucional é claro. A intervenção, entretanto, não transforma o Supremo em árbitro do resultado político da deliberação. Ela se limita a assegurar a observância do rito constitucional, deixando incólume a esfera de conveniência e oportunidade regimental que antecede a votação. Em termos teóricos, trata-se de minimalismo: decidir o necessário, no plano externo das formalidades, sem ditar códigos de procedimento ao Legislativo.¹⁵⁰

O quarto eixo, por fim, diz respeito à perda de mandato por quebra de decoro. Na reconstrução comparativa, o Tribunal distinguiu com nitidez a natureza político-disciplinar da cassação, constitucionalmente atribuída à Casa respectiva, da sanção penal, ainda que os fatos apontados coincidam com tipos do Código Penal. Nesses casos, o mandado de segurança não funciona como via para reabrir fatos e provas, nem para substituir o juízo político interno de conveniência sancionatória. A cognição judicial se conserva no plano da competência, dos quóruns e das garantias mínimas de procedimento; o mérito do decoro permanece interno às Casas. O efeito institucional é claro: preserva-se a autonomia disciplinar do Parlamento, sem imunizá-la contra vícios formais constitucionalmente relevantes.

Esses quatro blocos revelam o núcleo da autocontenção consolidada: regra de não cognoscibilidade para controvérsias de governança regimental e representação interna, com exceções estreitas e textualmente ancoradas quando a Constituição fornece um parâmetro duro. A consequência é uma “porta estreita” para deferimentos. O Tribunal atua quando há violação direta a comando constitucional, como quórum ou vedação expressa de reapresentação de emenda na mesma sessão legislativa, e se abstém quando o desacordo é sobre o mérito da hermenêutica regimental. Tal desenho evita a captura da arena parlamentar por litígios estratégicos e reforça a legitimidade da Corte para agir com credibilidade nos (raros) casos em que a Constituição realmente exige tutela.

Do ponto de vista da teoria do direito parlamentar, essa prudência encontra ainda uma justificativa histórico-comparada. Os regimentos ocupam lugar ambivalente, sendo

¹⁴⁹ WHITTINGTON, 2003. ARGUELHES, 2015.

¹⁵⁰ SUNSTEIN, 1999.

simultaneamente normativos e consuetudinários, isto é, arranjos vivos de práticas e convenções que mudam com as maiorias. Submeter o mérito dessa ambivalência à revisão judicial contínua implicaria transformar o Supremo em gestor de coalizões e árbitro de tática legislativa. A doutrina de atos *interna corporis* funciona, portanto, como válvula institucional que protege a “moralidade interna” do jogo democrático e impede que a arena judicial seja chamada a decidir contendas cujo critério de correção é político, não jurídico, salvo quando o próprio texto constitucional converte a prática em dever formal verificável.¹⁵¹

A leitura quantitativa sugerida ao longo da tese ajuda a compreender a dinâmica do período. Não houve escalada linear de judicialização, mas picos concentrados em momentos de disputa aguda de agenda e de reformas estruturais. Mesmo ciente da baixa chance de êxito, atores recorreram ao mandado de segurança como movimento de barganha e construção de narrativas. A resposta da Corte, marcada por filtros de cognoscibilidade e por decisões cirúrgicas quando incide parâmetro constitucional, acabou por deslocar o ganho político dessas impetrações do resultado formal para o discurso público, sem, todavia, ampliar a capacidade de reconfiguração judicial da pauta legislativa (Arguelhes; Ribeiro, 2013; Werneck, 2015).

Em síntese, o Tempo da Consolidação entrega um modelo coerente: deferência funcional às escolhas de autogoverno das Casas; tutela pontual da Constituição quando em jogo quóruns e vedações explícitas; e recusa persistente à conversão do mandado de segurança em via de reexame do mérito de atos internos. A autocontenção, aqui, é estratégia de autoridade e não de retração. Ela preserva o espaço decisório do Parlamento, ao mesmo tempo em que garante que o texto constitucional funcione como limite formal efetivo. A partir desse léxico, os ciclos subsequentes variam em intensidade e calibragem, mas operam dentro do mesmo campo semântico de razões estreitas, filtros de acesso e deferência institucional. É essa continuidade, mais do que descontinuidades dramáticas, que explica a resiliência do padrão brasileiro de controle dos atos *interna corporis* no período analisado, em diálogo com a tradição das virtudes passivas, o minimalismo decisório e a teoria institucional de alocação de competências entre jurisdição e Parlamento.¹⁵²

2.2 Tempo dos Deferimentos: 2001 a 2007

¹⁵¹ DUGUIT, 1907; HATSCHEK, 1973; TEIXEIRA, 2005; BARCELLOS, 2021.

¹⁵² BICKEL, 1961; SUNSTEIN, 1999; WHITTINGTON, 2003; WERNECK, 2015; MELLO, 2018; BARCELLOS, 2021.

O período entre 2005 e 2007, aqui caracterizado como o “Tempo dos Deferimentos”, se refere ao controle judicial de atos legislativos pelo Supremo Tribunal Federal (STF) durante esse intervalo, uma vez que, nesse período, concentraram-se cinco dos seis deferimentos analisados neste estudo, numa amostra de quarenta e dois mandados de segurança que são objeto de análise. Apenas um caso, o Mandado de Segurança 24.041/DF,¹⁵³ foi deferido anteriormente, em 2001, destacando-se como um precedente isolado que antecipou a tendência de maior intervenção judicial em questões regimentais a partir de 2001 até 2007, quando retornaram os indeferimentos.

2.2.1 MANDADO DE SEGURANÇA 24.041/DF, DE 2001

O Mandado de Segurança 24.041 foi impetrado pelo deputado federal Almir Moraes de Sá (PPB/RR), contra ato do Primeiro Vice-Presidente do Senado Federal, senador Edison Lobão, que, no exercício interino da presidência do Senado, convocou sessão conjunta do Congresso Nacional. A controvérsia surgiu a partir da licença de 60 dias do então Presidente do Senado Federal, senador Jader Barbalho, o que levou à assunção interina da presidência pelo senador Edison Lobão.

A questão central residia na interpretação do artigo 57, § 5º, da Constituição Federal de 1988, que prevê a composição da Mesa do Congresso Nacional com membros de ambas as Casas Legislativas¹⁵⁴. O impetrante alegou que a presidência do Congresso Nacional, na ausência do Presidente do Senado, deveria ser exercida pelo Primeiro Vice-Presidente da Câmara dos Deputados, conforme os princípios de alternância e paridade entre as Casas que regem a formação da Mesa do Congresso Nacional.

A disputa também trouxe à tona a ausência de previsão específica no Regimento Interno do Senado Federal (RISF) sobre a substituição do Presidente do Congresso Nacional em caso de licença prolongada. O senador Edison Lobão fundamentou sua atuação no artigo 52, inciso I, do RISF, que atribui ao Primeiro Vice-Presidente do Senado a substituição do Presidente do Senado em suas faltas e impedimentos. Também citou o artigo 41, §1º, do RISF, que permite a aplicação de analogia e princípios gerais de direito em casos omissos (Brasil, 2023).

¹⁵³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 24.041/DF. Relator: Ministro Nelson Jobim. Tribunal Pleno, julgado em 29/08/2001, publicado em 11/04/2003. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

¹⁵⁴ A Mesa do Congresso Nacional será presidida pelo Presidente do Senado Federal, e os demais cargos serão exercidos, alternadamente, pelos ocupantes de cargos equivalentes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. BRASIL. Constituição da república federativa do Brasil. Art. 57, § 5º. 1988.

O impetrante sustentou que o ato do senador Edison Lobão violava o devido processo legislativo, previsto na Constituição Federal, ao desrespeitar a paridade e a alternância entre as Casas Legislativas na composição da Mesa do Congresso Nacional. Argumentou que, com a licença do senador Jader Barbalho, caberia ao Primeiro Vice-Presidente da Câmara dos Deputados, e não ao Primeiro Vice-Presidente do Senado, exercer interinamente a presidência da Mesa do Congresso Nacional.

Ainda segundo ele, o RISF é omissivo quanto à substituição do Presidente do Congresso Nacional em casos de licença prolongada, sendo inaplicável ao caso concreto a regra de substituição. Dessa forma, seria, portanto, a tese defendida pelo senador uma afronta ao texto constitucional ao suprimir a participação da Câmara dos Deputados na direção do Congresso Nacional durante o período de substituição. O impetrante aponta que a interpretação proposta pelo senador Edison Lobão compromete a alternância e a paridade entre as Casas Legislativas, violando princípios fundamentais do processo legislativo.

Por fim, o impetrante requereu a concessão do mandado de segurança para que fosse anulada a convocação da sessão conjunta realizada sob a presidência interina do senador Edison Lobão e reconhecido o direito do Primeiro Vice-Presidente da Câmara dos Deputados de assumir a presidência do Congresso Nacional durante a licença do Presidente do Senado.

O voto do Ministro relator, Nelson Jobim, centrou-se na interpretação dos dispositivos constitucionais e regimentais que regulam a substituição do Presidente do Congresso Nacional em casos de licença prolongada. A principal questão analisada foi se o Primeiro Vice-Presidente do Senado Federal poderia exercer a presidência interina do Congresso Nacional ou se esse papel caberia ao Primeiro Vice-Presidente da Câmara dos Deputados, em respeito à paridade e à alternância entre as Casas Legislativas.

O Ministro relator reconheceu que a licença de 60 dias criou uma situação excepcional que exigia a aplicação de regras tanto constitucionais quanto regimentais. Ao analisar o caso, deu ênfase à determinação sobre a composição da Mesa do Congresso Nacional com membros das duas Casas e enfatizou os princípios de paridade e alternância. Argumentou que a substituição interina do Presidente do Congresso Nacional deveria respeitar esses princípios e que a aplicação direta do Regimento Interno do Senado Federal ao caso concreto era inadequada, pois resultaria na supressão da participação da Câmara dos Deputados na direção do Congresso Nacional durante a ausência do Presidente. O pedido foi deferido, então, de forma a elencar a interpretação constitucional, sua supremacia quanto ao RISF e a separação dos Poderes, baseando-se inclusive em precedentes do STF, como o próprio MS 20.257, já analisado neste trabalho.

O Ministro enfatizou, seguindo a mesma fundamentação do impetrante, que a Constituição estabelece a necessidade de alternância e paridade entre as Casas na composição da Mesa do Congresso Nacional, o que inclui a substituição do Presidente em situações excepcionais. Reconheceu, ainda, que a aplicação analógica das regras de substituição do RISF ao caso concreto não é compatível com o princípio da paridade entre as Casas.

Cabe ressaltar o precedente utilizado pelo relator para embasar sua decisão. Entre outros Mandados de Segurança, o MS 20.257 foi citado para tratar da primazia das normas constitucionais, reforçando a tese de que o STF pode intervir em situações de manifesta inconstitucionalidade. Nesse sentido, o relator defendeu que o deferimento do pedido não configurava uma interferência indevida do Judiciário no Legislativo, mas uma ação necessária para garantir a observância do texto constitucional. Ressaltou, ainda, que o STF não estava questionando o mérito da decisão do Senado, mas apenas verificando sua compatibilidade com a Constituição.

A maioria dos ministros acompanhou o voto do relator, reconhecendo a legitimidade do deputado Almir Moraes de Sá para impetrar o mandado de segurança. Por outro lado, os ministros Sepúlveda Pertence e Ilmar Galvão divergiram nessa questão preliminar. Pertence argumentou que o impetrante não tinha direito subjetivo próprio relacionado à matéria, pois sua atuação não estava diretamente vinculada à prerrogativa questionada: “Aqui, trata-se de um Deputado que, na condição de membro do Congresso Nacional, arroga-se a legitimação para questionar quem, segundo a Constituição Federal, deverá convocar e presidir as sessões conjuntas” (Brasil, 2003).

Apesar das divergências, a decisão majoritária estabeleceu um precedente importante para casos futuros envolvendo também regimentos internos, ao enfatizar que a doutrina *interna corporis* não impede a atuação judicial quando normas regimentais resultam em manifesta violação à Constituição.

2.2.2 MANDADO DE SEGURANÇA 24.138/DF, DE 2001

Neste caso, o impetrante Rubens Bueno (PPS-PR) buscava impedir, por via de mandado de segurança preventivo, a discussão e votação de projeto que alterava dispositivos da CLT. O argumento central era de índole regimental e visava bloquear a marcha do processo legislativo antes da deliberação plenária. O STF negou o pedido. Nas notas públicas e compilações de jurisprudência, o Tribunal assentou que o uso do mandado de segurança para controle preventivo do processo legislativo só encontra espaço quando a própria Constituição

contém vedação expressa dirigida ao processamento (por exemplo, cláusulas como o art. 60, § 5º, ou outras regras constitucionais que condicionem rito e competência), o que evidentemente não se verificava na hipótese de alteração da legislação ordinária trabalhista. Em suma, faltava o parâmetro constitucional que justificasse interromper a deliberação parlamentar; por isso, a pretensão foi repelida.

Comparativamente aos demais casos de deferimento do período (como a garantia do direito das minorias à CPI e as decisões que resguardaram publicidade e coordenação bicameral), o MS 24.138 marcou o limite inferior da intervenção: a Corte manteve a deferência à autonomia do Legislativo quando a insurgência incidia sobre conveniência de pauta e hermenêutica regimental sem violação direta da Constituição. A diferença decisiva, portanto, não está na “vontade” de intervir, mas na presença ou ausência do “piso constitucional” que o nosso referencial destaca como gatilho de cognoscibilidade e tutela. Onde esse piso existe, a Corte atuou; onde não, preservou a auto-organização parlamentar, ainda que a decisão política fosse controversa, reafirmando a autocontenção seletiva que caracteriza o ciclo de 2005 a 2007.

2.2.3 MANDADO DE SEGURANÇA 24.831/DF, DE 2005

O Mandado de Segurança nº 24.831/DF também trata da tentativa de constituição de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) e da omissão do Presidente do Senado Federal em adotar medidas necessárias para sua efetiva instalação. O pedido foi impetrado pelos senadores Jefferson Péres (PDT-AM) e Pedro Simon (PMDB-RS), os quais alegaram que, apesar de terem cumprido todos os requisitos formais para a criação da CPI, a investigação foi obstaculizada pela omissão dos líderes partidários da maioria, que se recusaram a indicar membros para a comissão. Diante dessa situação, o Presidente do Senado Federal alegou que, conforme o Regimento Interno, a indicação dos membros era prerrogativa exclusiva dos líderes partidários e que não poderia intervir. Essa omissão resultou na inviabilização da CPI, impedindo que fosse cumprido o direito constitucional das minorias de fiscalizar atos do governo.

O relator do caso, Ministro Celso de Mello, destacou que a omissão questionada não se limitava a um problema regimental, mas configurava uma afronta direta à Constituição ao impedir o exercício de um direito político fundamental. Argumentou que o direito à investigação parlamentar não poderia ser esvaziado por meio de expedientes regimentais utilizados de forma a obstruir a criação da CPI. Segundo Celso de Mello, a Constituição Federal não permite que a maioria parlamentar, valendo-se de interpretações regimentais, impeça o

exercício do direito da minoria de instaurar CPIs. O direito à investigação parlamentar, garantido pelo art. 58, § 3º, é um direito público subjetivo que não pode ser obstado por omissões ou impedimentos criados artificialmente.

A fundamentação do impetrante baseou-se na tese de que a omissão do Presidente do Senado Federal e dos líderes da maioria parlamentar equivalia a um abuso de poder. Alegou-se que a inércia na indicação dos membros da CPI impedia a realização de uma prerrogativa essencial das minorias parlamentares, cuja função é justamente garantir um mecanismo efetivo de fiscalização.

Por sua vez, o Presidente do Senado sustentou que a questão era estritamente regimental e, portanto, insuscetível de revisão judicial. Entretanto, o Supremo Tribunal Federal rejeitou essa argumentação, afirmando que, embora o funcionamento interno das Casas Legislativas seja regulado por seus respectivos regimentos, isso não pode resultar na supressão de direitos previstos na Constituição. O relator enfatizou que o princípio do *interna corporis* não pode ser invocado para proteger atos que violem direitos constitucionais das minorias parlamentares. A supremacia da Constituição impõe limites à autonomia do Legislativo, especialmente quando há risco de comprometimento da fiscalização democrática.

A decisão do STF reconheceu a existência de um direito líquido e certo dos impetrantes e determinou que o Presidente do Senado Federal nomeasse diretamente os membros da CPI, caso os líderes partidários não o fizessem. O voto do Ministro relator, Celso de Mello, serviu como a base argumentativa para a decisão majoritária. O Ministro enfatizou que a omissão dos líderes partidários e a inércia do Presidente do Senado Federal não poderiam ser consideradas questões meramente regimentais, insuscetíveis de revisão judicial. Em vez disso, configuravam uma afronta direta à Constituição, pois resultavam na inviabilização de um direito subjetivo da minoria parlamentar. Segundo Celso de Mello:

O direito da minoria de instaurar uma CPI é uma prerrogativa constitucional que não pode ser frustrada por subterfúgios regimentais ou omissão da maioria parlamentar. O princípio do *interna corporis* não pode ser utilizado como pretexto para anular direitos expressamente garantidos pela Constituição Federal.¹⁵⁵

O relator defendeu que a solução prática mais apropriada seria conferir ao Presidente do Senado a responsabilidade de nomear os membros da CPI na hipótese de omissão dos líderes partidários, aplicando-se, por analogia, normas regimentais da Câmara dos Deputados e do

¹⁵⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 24.831/DF. Relator: Ministro Celso de Mello. Tribunal Pleno, julgado em 17/03/2004, publicado em 04/08/2006. 2006a. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

Congresso Nacional que preveem mecanismos para suprir a inércia das lideranças. Tal decisão visava garantir a efetividade do direito da minoria sem violar a separação de poderes.

A maioria dos ministros acompanhou o relator, compreendendo que a impossibilidade de constituição da CPI configurava uma violação ao princípio da fiscalização legislativa. Argumentou-se que, ao impedir a instalação da comissão, a maioria parlamentar tornava letra morta a prerrogativa constitucional das minorias, esvaziando um dos instrumentos fundamentais de controle do Executivo pelo Legislativo. O Ministro Gilmar Mendes, ao acompanhar o relator, ressaltou: “Não cabe ao Judiciário interferir em questões meramente regimentais, mas quando há ofensa a um direito garantido pela Constituição, é inafastável o dever [do STF] de intervir para assegurar a integridade do sistema democrático” (Brasil, 2006b).

O Ministro Marco Aurélio, por sua vez, reforçou que não se tratava de uma ingerência do Judiciário nos trabalhos internos do Legislativo, mas de assegurar a supremacia da Constituição e impedir a manipulação de normas regimentais para fins políticos:

Se a maioria pode, por meio de expedientes regimentais, frustrar a constituição de uma CPI requerida nos termos da Constituição, então a minoria perde completamente sua capacidade de fiscalização, comprometendo-se um dos pilares do regime democrático.¹⁵⁶

Apesar da ampla adesão ao voto do relator, houve manifestações divergentes. O Ministro Eros Grau posicionou-se contrariamente à intervenção judicial, sustentando que a matéria dizia respeito exclusivamente à dinâmica interna do Legislativo e que a interferência do Supremo poderia comprometer a separação de poderes. Em seu entendimento:

A interpretação do Regimento Interno é matéria privativa do Poder Legislativo. Se admitirmos que o STF pode substituir os líderes partidários na nomeação de membros da CPI, abrimos um precedente perigoso para a intervenção judicial em questões tipicamente políticas (Brasil, 2006b).

No entanto, essa posição foi amplamente superada pelos demais ministros, que entenderam que a questão extrapolava o *interna corporis* e ingressava no campo da proteção de direitos constitucionais. A solução adotada no MS 24.831 revela uma abordagem pragmática do Supremo Tribunal Federal, que não apenas reconheceu a ilegalidade da omissão da maioria parlamentar, mas também ofereceu um mecanismo concreto para corrigir a situação. Essa decisão contrasta com outros julgamentos nos quais o STF se limitou a reconhecer a

¹⁵⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 24.831/DF. Relator: Ministro Celso de Mello. Tribunal Pleno, julgado em 17/03/2004, publicado em 04/08/2006. 2006a. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

irregularidade sem impor uma solução prática. Ao atribuir ao Presidente do Senado a competência para suprir a omissão, o STF reforçou a efetividade do controle jurisdicional sobre abusos regimentais e garantiu a funcionalidade do mecanismo de fiscalização parlamentar.

O Mandado de Segurança nº 24.831 e o Mandado de Segurança nº 24.849 possuem semelhanças significativas, uma vez que ambos tratam do direito das minorias parlamentares de instaurar Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) e da tentativa da maioria de inviabilizar o exercício dessa prerrogativa constitucional. Em ambos os casos, a controvérsia gira em torno da omissão dos líderes partidários da maioria, que se recusaram a indicar membros para a comissão, e da postura do Presidente do Senado Federal, que não adotou medidas para solucionar o impasse. Além disso, as duas ações questionam a interpretação do princípio do *interna corporis* e sua eventual limitação quando há violação de direitos constitucionais.

Contudo, existem diferenças essenciais entre os dois processos. No MS 24.831, a fundamentação do relator destacou que a Constituição impõe limites claros à autonomia do Poder Legislativo quando há risco de comprometimento da fiscalização democrática. No MS 24.849, ainda que o STF tenha reafirmado a supremacia constitucional frente ao princípio da insindicabilidade dos atos *interna corporis*, o debate foi mais intenso quanto aos limites do controle jurisdicional sobre omissões do Legislativo. Enquanto os dois mandados de segurança possuem a mesma base constitucional e tratam da mesma questão jurídica, o MS 24.831 se diferencia por apresentar uma solução prática mais explícita, enquanto o MS 24.849 envolveu um embate maior sobre os limites da separação de poderes e o alcance da jurisdição do STF sobre atos legislativos.

2.2.4 MANDADO DE SEGURANÇA 24.849/DF, DE 2005

O Mandado de Segurança Nº 24.849/DF examina questões relacionadas ao direito das minorias parlamentares de instaurar Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) no âmbito legislativo, em conformidade com o disposto no art. 58, § 3º, da Constituição Federal de 1988. O impetrante, José Agripino Maia (PFL-RN), insurgiu-se contra a omissão atribuída à Mesa do Senado Federal em proceder à composição de uma CPI destinada a investigar o uso das casas de bingo para práticas de lavagem de dinheiro e outras atividades relacionadas ao crime organizado. Em 5 de março de 2004, foi encaminhado à Mesa requerimento subscrito por 39 senadores, correspondendo a mais de um terço dos membros da Casa, o que atende ao quórum exigido pela Constituição Federal.

Contudo, apesar da satisfação dos requisitos formais, a investigação foi obstruída pela não indicação de membros pelos líderes de partidos integrantes da maioria parlamentar. A justificativa para tal omissão baseou-se na interpretação do Regimento Interno do Senado Federal, que confere aos líderes partidários a prerrogativa exclusiva de indicar os integrantes de comissões.

O Ministro Celso de Mello, relator do caso, delineou a matéria sob o prisma de dois eixos principais: a garantia do direito de oposição e o princípio do controle jurisdicional sobre atos legislativos que transcendem a esfera *interna corporis*. Rejeitou a tese preliminar de que a questão se limitava ao âmbito regimental do Senado, enfatizando que a omissão implicava violação de direito constitucional das minorias parlamentares. Conforme observado no relatório: “O direito assegurado na Constituição não pode ter seu exercício anulado ou impedido pela maioria, mediante o uso de aparente lacuna ou impasse regimental” (Brasil, 2006a). Esse trecho ilustra o ponto central do conflito: a tensão entre a soberania das normas internas do Legislativo e os princípios constitucionais que asseguram a participação ativa das minorias.

O impetrante sustentou que a inércia dos líderes da maioria, ao não indicar membros para a CPI, equivaleria a uma renúncia ao direito à proporcionalidade na composição da comissão, mas não poderia inviabilizar os trabalhos investigativos. Segundo o impetrante, qualquer investigação parlamentar passaria a depender da concordância da maioria parlamentar e, conseqüentemente, da vontade do governo.

A tese principal é de que o direito de um terço dos membros do Senado à criação de uma CPI é absoluto, configurando um direito público subjetivo oponível à maioria legislativa. O impetrante também invocou o princípio da indeclinabilidade da jurisdição, afirmando que a omissão da Mesa do Senado não poderia ser considerada um ato imune ao controle judicial. A principal controvérsia reside na delimitação entre atos *interna corporis*, que escapam à revisão judicial, e atos que violam direitos fundamentais. De acordo com o relator, o fundamento em que se apoia a presente impetração mandamental concerne à alegação de ofensa a direitos impregnados de estatura constitucional, o que legitima, por si só, afastado o caráter “*interna corporis*” do comportamento ora impugnado, o exercício, pelo Supremo Tribunal Federal, da jurisdição que lhe é inerente.

Essa interpretação consagra o entendimento de que atos ou omissões legislativas que comprometam direitos subjetivos das minorias parlamentares são passíveis de controle judicial, ainda que revestidos de aparente natureza regimental.

O voto do Ministro relator constituiu a base da decisão majoritária. Sua exposição enfatizou o direito das minorias parlamentares à investigação, conforme previsto no art. 58, §

3º, da Constituição Federal, destacando que a omissão da Mesa do Senado Federal configurava violação direta de direitos constitucionais. Para o relator, os atos ou omissões regidos por normas regimentais não podem ser utilizados como escudo para frustrar direitos assegurados pela ordem constitucional.

O relator rejeitou a tese preliminar de que a omissão analisada consistiria em ato imune ao controle judicial por se tratar de questão regimental, destacando que tal interpretação comprometeria a própria essência do regime democrático e que a Constituição Federal não poderia ser desrespeitada por interpretações regimentais. Assim, afirmou a possibilidade de o Judiciário intervir quando há violação de direitos fundamentais, mesmo que em contextos considerados *interna corporis*: “Não se revela lícito afirmar [...] que o exercício da atividade de controle jurisdicional possa traduzir situação de ilegítima interferência na esfera de outro Poder da República”.¹⁵⁷

A maioria dos ministros acompanhou o relator, endossando a tese de que a omissão da Mesa do Senado Federal violava o direito constitucional das minorias parlamentares de instaurar CPIs. Ministros como Sepúlveda Pertence reforçaram a ideia de que a maioria parlamentar não pode utilizar o controle regimental para inviabilizar a investigação por parte das minorias. Pertence destacou: “A CPI é instrumento básico da minoria; a maioria não precisa de CPI. A Constituição de comissões parlamentares de inquérito para fiscalizar o Governo (...) é direito fundamental da minoria”.¹⁵⁸

No entanto, houve também divergência, protagonizada pelo Min. Eros Grau, que defendeu a tese de que os atos regidos pelo Regimento Interno do Senado Federal deveriam ser considerados *interna corporis* e, portanto, imunes à revisão ou controle judicial.

Segundo o mesmo Ministro, o RISF constitui uma norma interna destinada exclusivamente à organização dos trabalhos legislativos, cuja interpretação compete apenas aos próprios membros da Casa. Para ele, interferir nesse âmbito seria uma afronta à autonomia do Poder Legislativo e ao princípio da separação de poderes. Em suas palavras: “O Regimento Interno do Senado Federal, sendo instrumento normativo interno, não pode ser submetido à revisão jurisdicional, salvo se houver ofensa direta e inequívoca à Constituição, o que não se verifica na espécie” (Brasil, 2006a). Essa posição reflete a preocupação em manter o “jogo

¹⁵⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 24.849/DF. Relator: Ministro Celso de Mello. Tribunal Pleno, julgado em 24/03/2004, publicado em 29/09/2006. 2006b. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

¹⁵⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 24.849/DF. Relator: Ministro Celso de Mello. Tribunal Pleno, julgado em 24/03/2004, publicado em 29/09/2006. 2006b. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

democrático”, evitando que o Judiciário extrapole suas funções e passe a interferir nos processos internos do Legislativo.

Entretanto, o relator enfatizou que tal omissão não poderia ser protegida pelo princípio *interna corporis*, uma vez que afetava direitos fundamentais assegurados pela Carta Magna. Nas palavras do relator: “O comportamento ensejador do presente ‘*writ*’ [...] não configura nem se qualifica como ato *interna corporis*. Ao contrário, afeta diretamente um direito de natureza constitucional assegurado às minorias parlamentares”.¹⁵⁹

A discussão entre os ministros também ficou marcada por um momento específico de debate entre os ministros Sepúlveda Pertence e Eros Grau. Pertence elogiou a abordagem do relator, que priorizou a discussão de mérito antes de avaliar questões formais, ressaltando as consequências práticas da omissão. Ele afirmou que, sem a intervenção judicial, a omissão poderia levar a situações absurdas, como dois senadores unilateralmente declararem instalada a CPI, assumindo os papéis de presidente e relator. Em resposta, Eros Grau defendeu que essa situação seria um reflexo inevitável para manter a dinâmica interna da democracia legislativa. Contudo, Sepúlveda Pertence respondeu de forma respeitosa, mas contundente: “Eu respeito a opinião de Vossa Excelência, agora, eu não a aceito, *data venia*”.¹⁶⁰

Assim, o julgamento do Mandado de Segurança nº 24.849/DF reafirmou a centralidade da Constituição como limite à atuação dos Poderes, destacando que a imunidade dos atos *interna corporis* não pode ser utilizada para proteger atos ou omissões que comprometem direitos fundamentais. A decisão majoritária representou uma defesa enfática da funcionalidade das instituições democráticas, garantindo que os direitos das minorias parlamentares sejam respeitados e que a supremacia da Constituição prevaleça sobre interpretações restritivas de normas regimentais.

2.2.5 MANDADO DE SEGURANÇA 25.579 MC/DF, DE 2005

A controvérsia envolveu a possibilidade de o Parlamento, por meio do seu procedimento disciplinar, processar e eventualmente cassar o mandato de deputado federal licenciado que exercia cargo de Ministro de Estado. O impetrante, José Dirceu (PT-SP),

¹⁵⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 24.849/DF. Relator: Ministro Celso de Mello. Tribunal Pleno, julgado em 24/03/2004, publicado em 29/09/2006. 2006b. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

¹⁶⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 24.849/DF. Relator: Ministro Celso de Mello. Tribunal Pleno, julgado em 24/03/2004, publicado em 29/09/2006. 2006b. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

pretendia a suspensão do processo por quebra de decoro, sustentando que os atos sob escrutínio teriam sido praticados na qualidade de ministro, hipótese que, em seu entender, deslocaria a responsabilidade política para o regime próprio do Poder Executivo. Vide ementa:

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. MEDIDA LIMINAR. DECISÃO DO COLEGIADO. POSSIBILIDADE. MANDATO PARLAMENTAR. TRAMITAÇÃO E PROCESSAMENTO DE REPRESENTAÇÃO POR QUEBRA DE DECORO PARLAMENTAR. DEPUTADO FEDERAL LICENCIADO E INVESTIDO NO CARGO DE MINISTRO DE ESTADO. LIMINAR INDEFERIDA. 1. Nos órgãos jurisdicionais de composição múltipla, em regra a colegialidade deve primar sobre a individualidade no processo de tomada de decisões. Assim, é faculdade do Relator, sempre que considerar relevante a matéria, submeter ao colegiado o julgamento de pedido de concessão de medida liminar em mandado de segurança. 2. Na qualidade de guarda da Constituição, o Supremo Tribunal Federal tem a elevada responsabilidade de decidir acerca da juridicidade da ação dos demais Poderes do Estado. No exercício desse mister, deve esta Corte ter sempre em perspectiva a regra de auto-contenção que lhe impede de invadir a esfera reservada à decisão política dos dois outros Poderes, bem como o dever de não se demitir do importantíssimo encargo que a Constituição lhe atribui de garantir o acesso à jurisdição de todos aqueles cujos direitos individuais tenham sido lesados ou se achem ameaçados de lesão. À luz deste último imperativo, cumpre a esta Corte conhecer de impetração na qual se discute se os atos ministeriais do parlamentar licenciado se submetem à jurisdição censória da respectiva câmara legislativa, pois a matéria tem manifestamente estatura constitucional, e não *interna corporis*. Mandado de segurança conhecido. 3. O membro do Congresso Nacional que se licencia do mandato para investir-se no cargo de Ministro de Estado não perde os laços que o unem, organicamente, ao Parlamento (CF, art. 56, I). Conseqüentemente, continua a subsistir em seu favor a garantia constitucional da prerrogativa de foro em matéria penal (INQ-QO 777-3/TO, rel. min. Moreira Alves, DJ 01.10.1993), bem como a faculdade de optar pela remuneração do mandato (CF, art. 56, § 3º). Da mesma forma, ainda que licenciado, cumpre-lhe guardar estrita observância às vedações e incompatibilidades inerentes ao estatuto constitucional do congressista, assim como às exigências ético-jurídicas que a Constituição (CF, art. 55, § 1º) e os regimentos internos das casas legislativas estabelecem como elementos caracterizadores do decoro parlamentar. 4. Não obstante, o princípio da separação e independência dos poderes e os mecanismos de interferência recíproca que lhe são inerentes impedem, em princípio, que a Câmara a que pertença o parlamentar o submeta, quando licenciado nas condições supramencionadas, a processo de perda do mandato, em virtude de atos por ele praticados que tenham estrita vinculação com a função exercida no Poder Executivo (CF, art. 87, parágrafo único, incisos I, II, III e IV), uma vez que a Constituição prevê modalidade específica de responsabilização política para os membros do Poder Executivo (CF, arts. 85, 86 e 102, I, c). 5. Na hipótese dos autos, contudo, embora afastado do exercício do mandato parlamentar, o Impetrante foi acusado de haver usado de sua influência para levantar fundos junto a bancos "com a finalidade de pagar parlamentares para que, na Câmara dos Deputados, votassem projetos em favor do Governo" (Representação nº 38/2005, formulada pelo PTB). Tal imputação se adequa, em tese, ao que preceituado no art. 4º, inciso IV do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados que qualifica como suscetíveis de acarretar a perda do

mandato os atos e procedimentos levados a efeito no intuito de "fraudar, por qualquer meio ou forma, o regular andamento dos trabalhos legislativos para alterar o resultado de deliberação". 6. Medida liminar indeferida.¹⁶¹

O Plenário, contudo, conheceu do *writ* (afastando a objeção de “matéria *interna corporis*” por reconhecer questão constitucional nítida) e, no ponto cautelar, indeferiu a liminar. A maioria (7 a 3) acompanhou a divergência aberta por Joaquim Barbosa, segundo a qual a imputação descrita — uso de influência para “fraudar o regular andamento dos trabalhos legislativos” — não se confundiria com atos estritamente ministeriais do art. 87 da Constituição, alcançando, em tese, o conceito de decoro parlamentar e mantendo o vínculo do licenciado com o regime ético-jurídico do mandato; votaram contra a cautelar, além de Barbosa, Carlos Ayres Britto, Gilmar Mendes, Ellen Gracie, Marco Aurélio, Carlos Velloso e Celso de Mello. Ficaram vencidos, pelo deferimento da liminar, o relator Sepúlveda Pertence e Eros Grau; o presidente Nelson Jobim também registrou voto favorável à cautelar, após já formada a maioria pela denegação.

Do ponto de vista analítico, o resultado é emblemático do “ajuste fino” do STF no período do tempo dos deferimentos: o Tribunal rompe a imunidade categorial da etiqueta *interna corporis* quando há questão constitucional clara (a cognoscibilidade foi afirmada), mas preserva a autocontenção no plano da intervenção concretamente pleiteada, negando a liminar ante a plausibilidade de que a acusação ostentava pertinência com o estatuto do decoro parlamentar.

Em outras palavras, mesmo no Tempo dos Deferimentos, a Corte não “judicializou” o mérito disciplinar interno quando a moldura constitucional e regimental oferecia base suficiente para a continuidade do processo na Casa legislativa. Em chave teórica, isso ilustra o minimalismo: admite-se a jurisdição para traçar a fronteira constitucional (o licenciado continua submetido ao regime de deveres e incompatibilidades do mandato), mas evita-se substituir o juízo político-disciplinar por decisão cautelar que, na prática, travaria a função censória parlamentar (Bickel, 1961; Sunstein, 1999). A separação de poderes aparece aqui como critério funcional: a intervenção judicial permanece possível quando o “pisso constitucional” é violado, porém a tutela é calibrada para não esvaziar a competência privativa da Câmara em matéria de decoro, sobretudo quando a narrativa fática aponta interferência ilícita no processo deliberativo, núcleo tipicamente parlamentar.

¹⁶¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 25.579. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Tribunal Pleno, Julgado em 19/10/2005, Publicado em 24/08/2007. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur90094/false>. Acesso em 14 out. 2025.

Portanto há que se mencionar que a nomenclatura “tempo dos deferimentos” representa meramente um retrato histórico de um período em que o Tribunal, por critérios a serem analisados nos casos abaixo listados, optou por deferir Mandados de Segurança impetrados por parlamentares aptos a interferir diretamente sobre o processo legislativo, e não propriamente o abandono da jurisprudência histórica da Corte. Mais uma mudança de postura – a ser analisada sob o crivo da jurisprudência “consolidada” no período anterior – do que propriamente um giro na opinião da corte e de seus membros à época.

2.2.6 MANDADO DE SEGURANÇA 25.647 MC/DF, DE 2005

O Mandado de Segurança nº 25.647/DF trata do processo de cassação do mandato parlamentar do então deputado federal José Dirceu, em razão de alegada quebra de decoro parlamentar. O impetrante questiona diversas irregularidades processuais ocorridas no âmbito da Câmara dos Deputados, incluindo a inversão da ordem das provas, a utilização de provas ilícitas e a prorrogação do prazo para conclusão do processo disciplinar.

O impetrante, José Dirceu, ajuizou o mandado de segurança sob a alegação de que o processo disciplinar que levou à sua cassação violou princípios constitucionais basilares, como o contraditório e a ampla defesa. A principal questão apresentada foi a inversão da ordem das provas e das oitivas das testemunhas no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, onde uma testemunha de acusação foi ouvida após as testemunhas de defesa, sem a possibilidade de real contradita. Essa irregularidade, segundo o impetrante, causou prejuízo presumido e deveria levar à nulidade do procedimento.

Outro ponto central da impetração foi a alegação de que informações bancárias sigilosas foram utilizadas indevidamente no parecer do relator do Conselho de Ética, sem que houvesse um requerimento formal para sua obtenção. Essa prática, segundo a defesa, violaria o direito à privacidade e o devido processo legal, configurando prova ilícita e contaminando todo o processo disciplinar.

Além disso, o impetrante contestou a prorrogação do prazo para a conclusão do procedimento no Conselho de Ética, argumentando que o Código de Ética e Decoro Parlamentar estabelece um prazo peremptório de 90 dias, não sendo possível qualquer dilação temporal sem uma justificativa clara e objetiva. Tal prorrogação, segundo José Dirceu, violaria normas regimentais e comprometeria a previsibilidade e a legalidade do processo.

O Ministro relator, Carlos Ayres Britto, destacou que o cerne da questão girava em torno da observância dos princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da

ampla defesa. O relator reconheceu que houve irregularidades no processo disciplinar contra o impetrante, especialmente no que se refere à inversão da ordem das provas e à utilização de prova sigilosa sem autorização judicial, mas ponderou que a defesa teve a oportunidade de se manifestar após a oitiva da testemunha de acusação, o que mitigaria eventual prejuízo, no entanto, ressalta:

O impetrante sustenta, e a meu ver, com razão, que a simples possibilidade - e esta simples possibilidade basta como prejuízo virtual - de que essa prova invertida, sem oportunidade de reação real da defesa, influa na convicção dos Deputados e, portanto, concorra para eventual cassação de seu mandato. E, portanto, este é o prejuízo que a impetração busca evitar.¹⁶²

O relator afirmou que, por mais que se trate de matéria disciplinar conduzida por órgão interno da Câmara dos Deputados, não há como afastar o controle jurisdicional quando a inobservância a princípios fundamentais resultar em prejuízo irreparável ao acusado. Diante disso, o Ministro propôs uma solução intermediária, reconhecendo que o processo continha nulidades, mas entendeu que a anulação total da decisão da Câmara dos Deputados seria uma intervenção excessiva no funcionamento do Parlamento. Assim, votou pela supressão do depoimento da testemunha de acusação colhido fora da ordem adequada e pela exclusão das provas bancárias sigilosas utilizadas sem amparo legal.

Dessa forma, buscou-se garantir o direito de defesa sem invalidar integralmente o procedimento. O Ministro Gilmar Mendes, ao acompanhar o voto de Ayres Britto, ressaltou a importância de um controle judicial moderado, mas: “[...] que aqui não temos a fórmula de escusa da questão *interna corporis*. Estou absolutamente convencido de que, neste caso, temos uma discussão plena sobre a aplicação do devido processo legal, envolvendo claramente direito subjetivo”.¹⁶³

2.2.7 MANDADO DE SEGURANÇA 26.441 MC/DF DE 2007

No Mandado de Segurança nº 26.441/DF, os impetrantes, deputados federais, dentre eles, Antônio Carlos Pannunzio (PSDB-SP), Fernando Coruja (PPS-SC), Júlio Redecker (PSDB-RS) e Onyx Lorenzoni (PFL-RS), questionaram a decisão da Presidência da Câmara

¹⁶² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 25.647 MC/DF. Relator: Ministro Cezar Peluso. Tribunal Pleno, julgado em 10/11/2005, publicado em 15/12/2006. 2006c. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

¹⁶³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 25.647 MC/DF. Relator: Ministro Cezar Peluso. Tribunal Pleno, julgado em 10/11/2005, publicado em 15/12/2006. 2006c. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

dos Deputados que admitiu o processamento de um recurso interposto pelo líder do Partido dos Trabalhadores (PT) contra a instalação da CPI destinada a investigar a crise do sistema de tráfego aéreo brasileiro, desencadeada pelo acidente entre um Boeing 737-800 da Gol e um jato Legacy, em 29 de setembro de 2006. A decisão impugnada resultou na extinção da CPI, motivando o ajuizamento do MS.

O caso tem origem na apresentação do requerimento para a criação da CPI do Apagão Aéreo. A Presidência da Câmara reconheceu a satisfação dos requisitos constitucionais e regimentais e determinou a instalação da CPI. Entretanto, o líder do PT questionou a decisão sob a alegação de que o requerimento não preenchia todos os requisitos necessários, especialmente quanto à indicação de fato determinado e à fixação do número de membros da comissão. Essa questão de ordem foi indeferida pelo Presidente da Câmara, mas o líder do PT interpôs recurso ao Plenário, que, por maioria de votos (308 a 141), acolheu o pedido, resultando na anulação do ato que criava a CPI.

Os impetrantes alegaram que a deliberação do Plenário violou o direito constitucional das minorias de instaurar CPIs, uma vez que a criação dessas comissões, uma vez preenchidos os requisitos legais, é um direito subjetivo que não pode ser submetido ao arbítrio da maioria parlamentar, como já exposto na análise dos Mandados de Segurança anteriores. Restou afirmado pelos impetrantes, que:

O Presidente da Câmara dos Deputados não pode desviar, suprimir, violar ou retardar a competência de uma CPI já criada nos termos da Constituição, dando abrigo a recurso indevido contra decisão em questão de ordem.

Se o parlamentar que a formulou tem dúvidas acerca da constitucionalidade do requerimento de criação da CPI, a sede de discussão sobre esses fundamentos jurídicos deve ser o Supremo Tribunal Federal, guardião da Constituição, e não o plenário da própria Câmara dos Deputados, sob pena de o direito da minoria ficar ao talante da maioria.¹⁶⁴

O relator, Ministro Celso de Mello, ressaltou que: “O presente mandado de segurança concerne à discussão de um direito que transcende, por efeito de sua irrecusável qualificação constitucional, o caráter meramente doméstico ou interno da conduta imputada” (Brasil, 2009). Por essa razão, o STF concedeu a ordem para restabelecer a instalação da CPI do Apagão Aéreo, reafirmando a possibilidade de controle jurisdicional sobre atos internos do Legislativo quando estes comprometerem direitos fundamentais, sob a “[...] irrecusável importância jurídico-

¹⁶⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 26.441/DF. Relator: Ministro Celso de Mello. Tribunal Pleno, julgado em 12/03/2007, publicado em 18/12/2009. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

institucional do Poder Judiciário, investido do gravíssimo encargo de fazer prevalecer a autoridade da Constituição” (Brasil, 2009).

Este Mandado de Segurança é mais um exemplo da atuação do STF no controle dos atos internos do Legislativo visando à garantia dos direitos constitucionais das minorias parlamentares. A jurisprudência, nesse sentido, reforça a ideia de que a separação de poderes não impede a sindicabilidade judicial de atos legislativos quando há risco de esvaziamento de prerrogativas constitucionais. Contudo, a decisão também levanta questionamentos sobre os limites do controle judicial de atos internos do Parlamento. Embora a posição do STF tenha sido fundamentada na defesa de direitos fundamentais, a ingerência em procedimentos legislativos pode suscitar preocupações acerca da sobrecarga judicial e da eventual substituição da deliberação política por decisões jurisdicionais.

2.2.8 MANDADO DE SEGURANÇA 26.900 MC/DF DE 2007

O Mandado de Segurança 26.900 MC foi impetrado por Raul Belens Jungmann Pinto (PPS-PE) e outros deputados federais contra ato da Mesa Diretora do Senado Federal. O pedido tinha como objetivo garantir o acesso dos deputados à Sessão Deliberativa Extraordinária do Senado Federal, que ocorreria no dia 12 de setembro de 2007, para deliberar sobre o Projeto de Resolução nº 53/2007 do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. Essa resolução recomendava a perda do mandato do então Presidente do Senado Federal, Senador Renan Calheiros.

A principal controvérsia no caso estava na restrição imposta pelo RISF, que vedava a presença de deputados federais em sessões secretas. Os impetrantes argumentaram que, como membros do Congresso Nacional e representantes da soberania popular, tinham interesse legítimo no desfecho da sessão, especialmente por se tratar da possível cassação do mandato do Presidente da Mesa do Congresso Nacional.

A relatoria inicial do mandado de segurança foi do Ministro Eros Grau, que, devido à sua ausência por questões de saúde, teve a análise da Medida Cautelar assumida pelo Ministro Ricardo Lewandowski. Este, no dia 11 de setembro de 2007, deferiu liminar em favor dos impetrantes, garantindo-lhes o acesso à sessão.

Os impetrantes sustentaram que o impedimento de sua presença na sessão secreta do Senado Federal violava princípios constitucionais, como o princípio da publicidade, que como consta do Mandado de Segurança: “O que está em discussão é saber se os impetrantes têm ou não direito subjetivo de estar presentes à sessão que deliberará sobre a eventual cassação do mandato do Senador Renan Calheiros, Presidente do Congresso Nacional” (Brasil, 2008).

Segundo o Min. Relator, por ser ao mesmo tempo presidente de uma das Casas e presidente da Mesa do Congresso Nacional, “Essa dúplici condição ostentada pelo Senador Renan Calheiros faz com que todos os parlamentares, sejam eles membros da Câmara ou do Senado Federal, tenham legítimo interesse no desfecho da Sessão Deliberativa em questão [...]”.¹⁶⁵

Dessa forma, os impetrantes requereram a concessão do mandado de segurança para assegurar sua presença na sessão, sob o argumento de que sua exclusão feria a Constituição e restringia indevidamente sua atuação parlamentar.

O Ministro Lewandowski destacou que o impedimento de acesso dos deputados à sessão representava uma restrição incompatível com o princípio do bicameralismo, dado que o Congresso Nacional é composto tanto pela Câmara dos Deputados quanto pelo Senado Federal, destacando ainda, que:

Decidi, como expressarei em seguida, afastar essa primeira ideia que me aflorou à consciência, qual seja, a de considerar a matéria eminentemente *interna corporis* e consignar que o Supremo Tribunal Federal não tem jurisdição nessa matéria. Mas, como disse, a matéria, a meu ver, salvo melhor juízo, é de índole eminentemente constitucional.¹⁶⁶

Houve, no entanto, votos divergentes. Alguns ministros argumentaram que a interpretação adotada pelo relator poderia abrir precedentes para uma maior interferência judicial em questões internas do Legislativo. O Ministro Gilmar Mendes, por exemplo, sustentou que “não conseguia vislumbrar [...], desde logo, direito subjetivo” dos impetrantes que justificasse a impetração do mandado de segurança, afirmando que “sabemos que o mandado de segurança só se presta para proteger direito subjetivo líquido e certo”. Apesar dessas objeções, a posição do relator prevaleceu, e o mandado de segurança foi concedido, restando redigida a ementa:

MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO. SESSÃO DELIBERATIVA EXTRAORDINÁRIA DO SENADO FEDERAL. PROJETO DE RESOLUÇÃO 53/2007. PARECER 739/2007 DO CONSELHO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR SOBRE A REPRESENTAÇÃO 1/2007 QUE RECOMENDA A PERDA DO MANDATO DO PRESIDENTE DO CONGRESSO NACIONAL. ACESSO AOS DEPUTADOS FEDERAIS IMPETRANTES. POSSIBILIDADE.

¹⁶⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 26.900 MC/DF. Relator: Ministro Eros Grau. Tribunal Pleno, julgado em 11/09/2007, publicado em 04/04/2008. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

¹⁶⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 26.900 MC/DF. Relator: Ministro Eros Grau. Tribunal Pleno, julgado em 11/09/2007, publicado em 04/04/2008. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

LIMINAR DEFERIDA E REFERENDADA. I - A SESSÃO DELIBERATIVA EXTRAORDINÁRIA DO SENADO FEDERAL QUE DECIDE SOBRE A PERDA DE MANDATO DO PRESIDENTE DO CONGRESSO NACIONAL, FAZ COM QUE TODOS OS PARLAMENTARES, SEJAM ELES MEMBROS DA CÂMARA OU DO SENADO FEDERAL, TENHAM LEGÍTIMO INTERESSE NO DESFECHO DA SESSÃO, VISTO QUE, SOMADOS, COMPÕEM O PODER LEGISLATIVO, QUE É EXERCIDO PELO CONGRESSO NACIONAL (ART. 44 DA CF). II - LIMINAR DEFERIDA E REFERENDADA.¹⁶⁷

O MS 26.900 apresenta um contexto distinto, pois não envolve apenas o direito da minoria parlamentar, mas a própria lógica do bicameralismo e os limites das normas regimentais no funcionamento do Congresso Nacional. O impedimento do acesso de deputados federais a uma sessão do Senado para deliberar sobre a cassação do então presidente da Casa levanta uma questão fundamental: até que ponto regras regimentais podem restringir o exercício da função parlamentar quando há interesses institucionais envolvidos?

A decisão do Ministro Lewandowski, ao afastar a tese de que se tratava de uma matéria puramente *interna corporis*, no entanto, também demonstra a dificuldade de delimitar os contornos da autocontenção judicial. Embora a decisão tenha sido justificada pela necessidade de assegurar a participação dos parlamentares no processo legislativo, os votos divergentes apontam para o risco de ampliação indevida da interferência do STF em questões internas do Legislativo.

2.2.9 ANÁLISE COMPARATIVA DOS MANDADOS DE SEGURANÇA DE 2001 a 2007

A análise dos mandados de segurança deferidos entre 2001 e 2007 evidencia uma inflexão seletiva no padrão histórico de autocontenção do Supremo Tribunal Federal em face de atos *interna corporis*. Se, no período anterior, a regra era a não cognoscibilidade de disputas regimentais por reconhecer a competência funcional das Casas para gerir sua própria agenda, esse novo ciclo não abandona a deferência, mas reconfigura as condições de abertura da jurisdição quando o regimento tangencia ou concretiza comandos constitucionais. Em chave teórica, o Tribunal desloca a fronteira entre o irrecorrível e o controlável, sem romper com as “virtudes passivas” de Bickel, pois atua por razões estreitas e orientadas ao texto constitucional,

¹⁶⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 26.900 MC/DF. Relator: Ministro Eros Grau. Tribunal Pleno, julgado em 11/09/2007, publicado em 04/04/2008. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

num registro minimalista que evita substituir a deliberação política por juízo abrangente de mérito.¹⁶⁸

Comparativamente, o traço comum dos deferimentos é a identificação de um “ piso constitucional ” que não pode ser erodido por soluções puramente regimentais. Em controvérsias sobre a alternância e paridade entre Casas na direção do Congresso, sobre publicidade e coordenação bicameral de sessões, ou ainda sobre o direito de minorias à instauração de comissões parlamentares de inquérito, o Tribunal reconheceu que a autonomia do Legislativo permanece ampla, mas encontra limite externo em princípios e regras constitucionais que estruturam o próprio processo decisório democrático. Assim, quando a leitura interna compromete esse piso — como nos precedentes que asseguraram acesso de deputados a sessão secreta do Senado por razões de bicameralismo e publicidade, ou nos que garantiram a efetividade do direito de um terço à criação de CPIs, a Corte intervém para restaurar a integridade do procedimento, não para redesenhar arranjos políticos.¹⁶⁹

O conjunto decisório confirma, ademais, a passagem de uma noção rígida de *interna corporis* para uma acepção funcional e porosa, afinada com a literatura que tematiza o devido processo legal. O regimento deixa de ser visto como zona de imunidade em si e passa a ser filtrado segundo o conteúdo que veicula: quando o dispositivo regimental dá concreção a garantias constitucionais procedimentais (publicidade, participação proporcional de minorias, coordenação entre Casas, devido processo deliberativo) o controle judicial deixa de parecer intrusão para se tornar tutela externa de condições de possibilidade da deliberação parlamentar.¹⁷⁰ É sob esse prisma que o Tribunal impede, por exemplo, que a maioria esvazie o direito de investigação das minorias por inércia na indicação de membros; ou que uma leitura isolada do Regimento do Senado frustre a lógica cooperativa do bicameralismo em temas de alta relevância institucional.

A chave explicativa não é o abandono da autocontenção, mas a sua calibragem. A Corte preserva a ideia de que disputas sobre conveniência de pauta, distribuição de tempos, escolha de relatores e composição ordinária de comissões pertencem ao espaço político interno, e não à jurisdição. Ao mesmo tempo, reconhece que há situações em que a forma é substância: regras de alternância, de paridade, de publicidade, de minoria qualificada para CPI e de coordenação bicameral não são meras rotinas internas, mas condições constitucionais de legitimidade da decisão legislativa. Nesses casos, o minimalismo não se traduz em recuo, mas em foco: decide-

¹⁶⁸ BICKEL, 1961; SUNSTEIN, 1999.

¹⁶⁹ BARCELLOS, 2021; TEIXEIRA, 2005.

¹⁷⁰ ROSE-ACKERMAN; EDIGY; FOWKES, 2015.

se o necessário para reconstituir a trilha constitucional, sem pretensão de administrar a vida interna do Parlamento.¹⁷¹

Do ponto de vista institucional, esse ciclo reforça o argumento de que a autocontenção no Brasil é seletiva e estratégica, mais do que absoluta. O Tribunal ajusta o filtro de cognoscibilidade para bloquear tentativas de “judicializar” derrotas políticas ordinárias, mas abre a jurisdição quando há sinal inequívoco de que a arquitetura constitucional do processo deliberativo foi vulnerada. A literatura nacional contemporânea descreve esse movimento como combinação de deferência funcional com proteção robusta de cláusulas procedimentais, deslocando o debate das etiquetas de “ativismo” e “autorrestrrição” para a pergunta sobre quem decide melhor e em que contexto decide, com ganhos de legitimidade sistêmica quando a Corte intervém pontualmente para garantir as condições do jogo democrático.¹⁷²

Também é perceptível que a técnica decisória dos deferimentos preserva a economia argumentativa já experimentada no período anterior: preferência por fundamentos normativos precisos, recusa a teses amplas de sindicabilidade do mérito regimental, e ancoragem em normas constitucionais textuais ou diretamente derivadas. Tal economia mantém coerência com a tradição de Bickel e com o minimalismo de Sunstein, ao tempo em que dialoga com a crítica contemporânea à ideia de *interna corporis* como escudo absoluto, crítica que propõe distinguir entre autogoverno legítimo e estratégias regimentais que inviabilizam direitos constitucionais de participação e fiscalização.¹⁷³

A chave está no critério de abertura da jurisdição que o próprio STF consolidou nesse ciclo. Nos deferimentos paradigmáticos, havia violação ou risco concreto a parâmetros constitucionais estruturantes do processo democrático (publicidade, bicameralismo, direito de 1/3 às CPIs). Nos dois casos de indeferimento nesse período, a moldura aponta para outra direção: no MS 24.138, buscava-se um controle preventivo sem ancoragem constitucional específica, isto é, uma intervenção que substituiria a dinâmica interna da agenda legislativa por decisão judicial; no MS 25.579, embora presente a questão constitucional abstrata sobre o alcance do decoro de parlamentar licenciado, a providência requerida (travar cautelarmente o processamento disciplinar) implicaria substituir, por decisão urgente, a competência censória da Casa em um contexto no qual a imputação, em tese, coincidia com o núcleo da ética parlamentar.

¹⁷¹ SUNSTEIN, 1999; WHITTINGTON, 2003.

¹⁷² ARGUELHES, 2015; MELLO, 2018.

¹⁷³ BARCELLOS, 2021.

Em ambos, o Tribunal manteve a coerência do período: deferência institucional na ausência de “piso constitucional” violado e minimalismo decisório para não converter o mandado de segurança em mecanismo ordinário de reconfiguração da pauta ou de blindagem contra a jurisdição política interna do Parlamento.

Em síntese comparativa, o Tempo dos Deferimentos não representa ruptura com a autocontenção, mas um adensamento do seu critério: permanece a barreira à revisão judicial do mérito de interpretações regimentais e da tática parlamentar cotidiana, mas consolida-se a tese de que há um núcleo procedimental constitucionalmente protegido que não pode ser neutralizado por arranjos internos.

O resultado é um equilíbrio mais fino entre deferência e tutela, em que a Corte atua como garantidora da integridade do processo legislativo nas margens em que o regimento concretiza a Constituição, e se abstém nas zonas de livre conformação política. Esse desenho, ao mesmo tempo conservador e responsivo, explica a coesão do ciclo 2001–2007 sem exigir a narrativa de ativismo generalizado e, sobretudo, prepara o terreno para a recomposição seletiva observada na fase posterior, em que o Tribunal retoma com mais consistência a autocontenção, agora com balizas comparativas mais nítidas sobre o que é, afinal, controlável e o que permanece reservado ao foro interno do Parlamento.

3 A RETOMADA DA AUTOCONTENÇÃO EM ATOS *INTERNA CORPORIS* NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

3.1 Tempo da Retomada: 2008 a 2023

A análise da doutrina dos atos no Supremo Tribunal Federal exige uma abordagem sistemática das decisões da Corte ao longo dos anos. Após o período identificado como “Tempo dos Deferimentos” (2005-2007), no qual houve maior aceitação do controle judicial sobre atos internos do Legislativo, observa-se uma mudança na jurisprudência do STF a partir de 2008, com a tendência de reafirmação da autonomia regimental das Casas Legislativas. Os próximos tópicos serão dedicados à investigação dos mandados de segurança julgados pelo STF entre 2008 e 2023, período que chamaremos de “Tempo da Retomada”, dado o retorno dos indeferimentos dos julgados envolvendo o princípio do *interna corporis*.

3.1.1 MANDADO DE SEGURANÇA Nº 26.062 AGR, DE 2008

O Mandado de Segurança nº 26.062¹⁷⁴ foi impetrado por Luís Carlos Crema, na qualidade de cidadão, que apresentou denúncia por crime de responsabilidade contra o Presidente da República à Câmara dos Deputados. Após o indeferimento da denúncia pela Presidência da Casa, o impetrante interpôs recurso, o qual também foi rejeitado. Diante disso, buscou o Supremo Tribunal Federal com a alegação de que a decisão da autoridade legislativa violaria seu direito líquido e certo, previsto no art. 218, §3º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que prevê recurso ao Plenário da Casa contra a rejeição de denúncia.

O STF, no entanto, negou provimento ao agravo regimental interposto contra a decisão monocrática que já havia indeferido o mandado, reafirmando seu entendimento tradicional quanto à insindicabilidade judicial de determinadas matérias regimentais do Poder Legislativo.

O Ministro Gilmar Mendes observou que “o direito líquido e certo invocado pelo impetrante não restou caracterizado”, não possuindo legitimidade para recorrer, prerrogativa reservada aos parlamentares em exercício, e reforçou ser inquestionável “a sistemática interna de procedimentos da Presidência da Câmara dos Deputados para processar os recursos dirigidos ao Plenário daquela Casa, desde que não seja contrária aos comandos regimentais e

¹⁷⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 26.062 AgR. Relator: Ministro Cezar Peluso. Tribunal Pleno, julgado em 16/12/2008, publicado em 13/03/2009. 2008a. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

constitucionais expressos”, apesar de reconhecer que “[...] em outras oportunidades, esta Corte já firmou entendimento pela possibilidade de controle, em sede de mandado de segurança” de atos da mesma natureza, citando os Mandados analisados na seção anterior.

A decisão também aponta para um uso estritamente literal da legalidade procedimental: embora o art. 218, §3º, do RICD preveja recurso, entendeu-se que esse dispositivo só pode ser manejado por deputados federais — o que não está literalmente no texto regimental, mas foi afirmado como norma interna pela autoridade da Câmara e aceito como legítimo pelo STF.

A recusa do STF em apreciar o mérito do recurso apresentado por cidadão comum, ainda que com base em prerrogativa regimental, marca o início da hipótese central da tese de que o STF tem mantido (ou retomado) uma postura de autocontenção em relação aos atos *interna corporis*, especialmente nos casos em que a autoridade coatora é o Presidente de uma das Casas Legislativas.

Este julgado marca o início de uma inflexão, reforçando os limites da jurisdição constitucional frente ao funcionamento interno do Legislativo, essencial para mapear a oscilação ou manutenção desse comportamento até o presente momento.

3.1.2 MANDADO DE SEGURANÇA Nº 32.033, DE 2013

O Mandado de Segurança n.º 32.033, impetrado em 23 de abril de 2013 pelo senador Rodrigo Rollemberg (PSB-DF) perante o Supremo Tribunal Federal, teve como objetivo suspender a tramitação do Projeto de Lei n.º 4.470/2012 no Senado Federal. O projeto, aprovado pela Câmara dos Deputados em 30 de abril de 2013, estabelecia que “*a migração partidária que ocorrer durante a legislatura, não importará na transferência dos recursos do fundo partidário e do horário de propaganda eleitoral no rádio e na televisão*”.

Apontando como autoridades coatoras a Câmara dos Deputados e o então presidente do Senado Federal, senador Renan Calheiros (PMDB-AL), o senador Rollemberg alegou que a medida feria o direito fundamental à livre criação de partidos políticos e o pluralismo partidário, configurando reação legislativa casuística à decisão do STF na ADI 4.430, que havia reconhecido a possibilidade de parlamentares levarem consigo sua representatividade a novas agremiações.

Para o impetrante, o projeto era uma manobra inconstitucional da maioria parlamentar, voltada a inviabilizar a formação de novas legendas de oposição¹⁷⁵ antes das eleições de 2014,

¹⁷⁵ No caso, a criação dos partidos Rede e Solidariedade, bem como a fusão do PPS e do PMN.

violando o art. 17, caput e §3º, da Constituição Federal e os princípios da igualdade e do pluralismo político.

Em seguida à impetração do Mandado de Segurança, o relator, Ministro Gilmar Mendes, deferiu liminar suspendendo o trâmite do projeto, entendendo haver indícios de afronta cláusulas pétreas e citando a legitimidade de parlamentares para impugnar processos legislativos potencialmente inconstitucionais. O Ministro argumentou que o §4º do art. 60 da Constituição autorizaria o controle judicial mesmo na fase de tramitação, por impedir deliberação sobre propostas contrárias a cláusulas pétreas.

Entretanto, no julgamento, formaram-se duas correntes. A vencida, liderada por Gilmar Mendes, com adesão de Dias Toffoli e Celso de Mello, defendia a admissibilidade excepcional do controle preventivo para resguardar o núcleo intangível da Constituição. Já a corrente majoritária, composta pelos Ministros Teori Zavascki, Luiz Fux, Marco Aurélio, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Rosa Weber e Joaquim Barbosa, entendeu não caber ao Judiciário intervir no curso de formação legislativa de projetos de lei, salvo em hipóteses de vício procedimental, ou quando se trate de proposta de emenda constitucional tendente a abolir cláusulas pétreas.

O voto condutor do Ministro Teori Zavascki destacou que o controle preventivo de constitucionalidade material não é admitido pelo sistema brasileiro, devendo-se resguardar o espaço de deliberação política do Parlamento e do Executivo. O Ministro Luiz Fux, acompanhando essa linha, reforçou que o art. 60, §4º, limita-se às emendas constitucionais, e que eventual intervenção judicial precoce configuraria “paternalismo judicial” ou “supremocracia”, em detrimento da autonomia dos demais Poderes.

Em 20 de junho de 2013, por sete votos a três, o STF conheceu do mandado, mas denegou a segurança, cassando a liminar concedida e consolidando o entendimento de que não cabe controle jurisdicional preventivo de constitucionalidade material de projeto de lei. O acórdão, redigido por Teori Zavascki, fixou que a atuação judicial prévia à conclusão do processo legislativo violaria a separação de poderes e o devido processo de formação da norma, devendo eventuais inconstitucionalidades ser apreciadas apenas após a promulgação da lei, mediante controle repressivo.

O precedente firmou-se como marco na limitação do controle jurisdicional preventivo, sendo reiteradamente invocado em decisões posteriores, inclusive pelo Ministro Edson Fachin, ao negar seguimento a mandados semelhantes¹⁷⁶, reconhecendo, com base no MS 32.033, que

¹⁷⁶ Ver adiante análise do MS 34.063, de 2016.

a atuação judicial para obstar a tramitação de proposições legislativas só é cabível nas hipóteses excepcionais de emendas tendentes a abolir cláusulas pétreas (art. 60, §4º, CF).

O Mandado de Segurança 32.033 foi uma decisão paradigmática do STF, em que o Tribunal reafirma não caber controle de constitucionalidade material de projetos de lei, ficando o controle excepcional de atos do legislativo restrito a aspectos do processo legislativo, e, mesmo assim, devendo ser provocado por parlamentar. É o que se aduz da ementa do acórdão.

CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DE PROJETO DE LEI. INVIABILIDADE. 1. **Não se admite, no sistema brasileiro, o controle jurisdicional de constitucionalidade material de projetos de lei** (controle preventivo de normas em curso de formação). O que a jurisprudência do STF tem admitido, como exceção, é “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” (MS 24.667, Pleno, Min. Carlos Velloso, DJ de 23.04.04). **Nessas excepcionais situações, em que o vício de inconstitucionalidade está diretamente relacionado a aspectos formais e procedimentais da atuação legislativa, a impetração de segurança é admissível, segundo a jurisprudência do STF, porque visa a corrigir vício já efetivamente concretizado no próprio curso do processo de formação da norma, antes mesmo e independentemente de sua final aprovação ou não.** 2. Sendo inadmissível o controle preventivo da constitucionalidade material das normas em curso de formação, não cabe atribuir a parlamentar, a quem a Constituição nega habilitação para provocar o controle abstrato repressivo, a prerrogativa, sob todos os aspectos mais abrangente e mais eficiente, de provocar esse mesmo controle antecipadamente, por via de mandado de segurança. 3. **A prematura intervenção do Judiciário em domínio jurídico e político de formação dos atos normativos em curso no Parlamento, além de universalizar um sistema de controle preventivo não admitido pela Constituição, subtrairia dos outros Poderes da República, sem justificação plausível, a prerrogativa constitucional que detém de debater e aperfeiçoar os projetos, inclusive para sanar seus eventuais vícios de inconstitucionalidade.** Quanto mais evidente e grotesca possa ser a inconstitucionalidade material de projetos de leis, menos ainda se deverá duvidar do exercício responsável do papel do Legislativo, de negar-lhe aprovação, e do Executivo, de apor-lhe veto, se for o caso. Partir da suposição contrária significaria menosprezar a seriedade e o senso de responsabilidade desses dois Poderes do Estado. E se, eventualmente, um projeto assim se transformar em lei, sempre haverá a possibilidade de provocar o controle repressivo pelo Judiciário, para negar-lhe validade, retirando-a do ordenamento jurídico. 4. Mandado de segurança indeferido. (Grifos nossos).¹⁷⁷

¹⁷⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 32.033 AgR. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Tribunal Pleno, julgado em 20/06/2013, publicado em 17/02/2014. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 14 out. 2025.

3.1.3 MANDADO DE SEGURANÇA Nº 31.816 MC-AGR, DE 2014

O Mandado de Segurança n. 31.816 foi impetrado pelo deputado Alessandro Molon (PT-RJ) contra ato da Presidência do Congresso Nacional, que pretendia pautar o Veto Parcial 38/2012 (relativo à nova distribuição dos *royalties* do petróleo) antes da apreciação de outros vetos presidenciais pendentes, alguns com mais de uma década de atraso. Molon sustentou que a deliberação violaria o art. 66, §§ 4º e 6º, da Constituição Federal, ao quebrar a ordem cronológica de apreciação de vetos e desrespeitar a determinação de sobrestamento da pauta legislativa.

A liminar inicialmente deferida pelo Min. Luiz Fux determinou à Mesa Diretora que se abstivesse de apreciar o veto impugnado antes de examinar os demais, “em ordem cronológica de recebimento da respectiva comunicação”. No entanto, essa decisão foi posteriormente reformada no julgamento do agravo regimental, em que prevaleceu o voto do Min. Ricardo Lewandowski. Para o relator, embora o STF admita excepcionalmente o controle de legalidade de atos *interna corporis*, tal intervenção pressupõe a demonstração de “patente violação a comandos constitucionais específicos”, o que, a seu ver, não ocorria no caso. Argumentou-se, ainda, que a Constituição não impõe ordem de precedência entre os vetos, ao contrário do que se estabelece, por exemplo, no regime de precatórios.

Ao indeferir o mandado, o Supremo Tribunal Federal reafirmou a compreensão segundo a qual o controle judicial do devido processo legislativo tem caráter restrito e residual, afirmando que “tais interesses essencialmente políticos devem ser naturalmente conformados no Parlamento, que é a arena adequada para sua manifestação”. Embora o voto reconheça que “é assente nesta Corte o entendimento de que [...] a intervenção judicial somente se dará de forma extraordinária”, o caso marcou uma inflexão importante na jurisprudência da Corte, pois reverteu a decisão liminar anterior que impunha restrições concretas à atuação do Congresso Nacional no exercício do seu poder de agenda.

A controvérsia teve forte repercussão institucional. O episódio forçou o Congresso a revisar sua prática de analisar vetos presidenciais apenas quando conveniente à maioria política, levando à aprovação de uma emenda regimental que passou a fixar sessões conjuntas periódicas para a análise de vetos e catalisou mudanças internas na lógica de funcionamento do Legislativo.

Nesse contexto, a atuação do STF não apenas se absteve de declarar a inconstitucionalidade da prática seletiva de apreciação de vetos, como reconheceu

implicitamente a legitimidade do poder de agenda da Mesa Diretora, ao alegar que a Constituição não obriga à observância da ordem cronológica, apesar da literalidade do §6º do art. 66 da Constituição. Trata-se, portanto, de uma decisão que naturaliza a assimetria procedimental entre vetos favoráveis à base governista e aqueles de interesse das minorias parlamentares, como era o caso do veto em favor dos estados produtores de petróleo.

Esse tipo de interpretação é alvo de crítica por parte de autores como Coura e Escóssia,¹⁷⁸ para quem a jurisprudência da Corte, ao priorizar a deferência institucional, acaba por esvaziar a proteção judicial das minorias legislativas. Ao se furtar ao controle judicial de normas regimentais, o Supremo entrega ao arbítrio das maiorias circunstanciais o controle da própria legalidade do processo de produção normativa.

Ademais, o julgamento revelou uma das contradições centrais do processo legislativo brasileiro: o descompasso entre os prazos constitucionais e as práticas regimentais, que, até então, permitiam à Mesa do Congresso manter “engavetados” por tempo indefinido vetos presidenciais politicamente incômodos. A judicialização da questão, nesse caso, foi apenas temporariamente eficaz, tendo gerado impacto institucional duradouro não por força da decisão judicial, mas por sua revogação e pelas pressões políticas decorrentes da liminar.

A análise do MS 31.816, portanto, é central para a tese aqui desenvolvida. O caso revela não apenas a autocontenção deliberada do Supremo em face de uma violação objetiva ao texto constitucional, mas também a tensão entre deferência institucional e controle de legalidade, sobretudo quando estão em jogo direitos das minorias parlamentares. Em última instância, o caso reafirma uma jurisprudência de não intervenção, ainda que em detrimento de comandos constitucionais expressos e isso ajuda a compreender por que a judicialização da política nem sempre implica ativismo, podendo ocorrer também por meio de omissões estrategicamente legitimadas.

Ponto a ser mencionado é que anos depois, em 2021 mais precisamente, o mesmo parlamentar, na conclusão de Doutorado Acadêmico em Direito na Universidade do Estado do Rio de Janeiro apresenta a tese *Legitimidade Constitucional Procedimental*: parâmetro para o controle jurisdicional do processo legislativo, sob orientação do professor e ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso e posteriormente transformada em livro¹⁷⁹. Já mencionada neste estudo, nela, o parlamentar e acadêmico com vivência empírica problematiza

¹⁷⁸ COURA, Alexandre de Castro; ESCOSSIA, Matheus Henrique dos Santos da. A falácia no direito das minorias: a faceta pragmatista a partir do perfil contramajoritário da Corte. *Revista de Informação legislativa*, 2015.

¹⁷⁹ MOLON, Alessandro Lucciola. *Legitimidade constitucional procedimental*: parâmetro para o controle jurisdicional do processo legislativo. Belo Horizonte: 2025.

os limites da postura de autocontenção e de inflexibilidade da doutrina da questão *interna corporis* ao propor que, na hipótese de violação a questões regimentais do processo legislativo que “materializem princípios e valores constitucionais”, a intervenção seria válida e benéfica.

3.1.4 MANDADO DE SEGURANÇA Nº 33.705 AGR, DE 2016

O Mandado de Segurança nº 33.705, impetrado pela deputada federal Luiza Erundina de Sousa (PSB-SP), dirigia-se contra ato da Mesa do Congresso Nacional, que aprovou a nomeação dos integrantes do Conselho de Comunicação Social, previsto no art. 224 da Constituição Federal. A parlamentar argumenta que a deliberação desrespeitou o rito constitucional e regimental que deveria ter sido observado na escolha dos membros, resultando em vício de legalidade e nulidade do procedimento.

O Supremo Tribunal Federal, por decisão unânime e colegiada, negou provimento ao agravo regimental interposto contra o indeferimento liminar da petição inicial. O relator, Ministro Roberto Barroso, ao analisar o caso, reiterou a orientação consolidada da Corte que é objeto desta Tese. Ainda que a impetração tenha sido subscrita por uma parlamentar no exercício de suas funções institucionais, a decisão foi pela manutenção da não apreciação do mérito, reconhecendo-se a natureza *interna corporis* do ato questionado.

De modo ilustrativo, o voto do relator afirma: “A jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que não cabe ao Judiciário intervir no funcionamento interno das Casas Legislativas, salvo quando evidenciada a violação a direito subjetivo do parlamentar ou de partido político”.

O caso, embora formalmente simples, revela aspectos centrais da forma como o STF vem construindo sua jurisprudência de autocontenção frente a atos do processo legislativo. Ainda que a composição do Conselho de Comunicação Social tenha assento constitucional e repercussões institucionais relevantes, sendo um dos poucos canais de participação da sociedade civil na regulação da mídia, o Tribunal opta por não adentrar no exame das supostas ilegalidades do procedimento, blindando integralmente a deliberação do Congresso sob o argumento de sua natureza interna.

É notável que o relator mencione expressamente que “o mandado de segurança foi impetrado também por diversas entidades de direito privado, que não detêm legitimidade ativa para impugnar atos do processo legislativo”. A referência genérica às entidades impetrantes, que sequer são nomeadas no acórdão, reforça a estratégia do Tribunal de “fechar a porta”

processual de forma simultânea pela via da legitimidade e da natureza do ato, impedindo que o mérito da controvérsia sequer seja enfrentado.

Essa estrutura decisória, baseada na não cognição processual de impetrações que questionam a legalidade do processo legislativo, reforça o padrão de autocontenção judicial seletiva que caracteriza o comportamento institucional do STF neste tipo de ação. A Corte não apenas se abstém de controlar os atos do Legislativo, como também define os critérios de intervenção de maneira opaca e restritiva, frequentemente sem se comprometer com uma análise substantiva da possível afronta ao devido processo legislativo.

É nesse sentido que o caso do MS 33.705 guarda afinidade com outros julgados indeferidos pelo Supremo, mas se diferencia dos precedentes em que o Tribunal admitiu o controle judicial mesmo diante de alegações similares. A decisão do MS 26.441, por exemplo, também tratava de nomeação de membros para o mesmo Conselho de Comunicação Social, mas ali a Corte reconheceu a competência para examinar supostas irregularidades no rito, ainda que, ao final, tenha denegado a ordem. O contraste entre os dois casos evidencia a oscilação da jurisprudência do STF, ou, no mínimo, uma tendência à seletividade na admissão da cognição judicial sobre o processo legislativo, o que compromete a previsibilidade e a estabilidade da jurisprudência constitucional.

Por fim, ao reafirmar a impossibilidade de controle jurisdicional mesmo em face de alegada ofensa ao texto constitucional, o Supremo adota uma postura de deferência que, na prática, fragiliza os mecanismos de fiscalização democrática sobre a atividade parlamentar, sobretudo no que diz respeito a decisões de cúpula das Mesas Diretoras, muitas vezes tomadas sem deliberação plenária. A escolha institucional do STF em não enfrentar o mérito dessa controvérsia revela mais do que prudência: ela expressa uma opção política pela autorrestrição judicial como método de estabilização das relações entre os Poderes, mesmo às custas de eventuais lesões a direitos constitucionais relevantes.

No julgamento do MS 33.705 o STF recusou o papel de guardião do devido processo legislativo. Ao não conhecer da impetração, negou-se a exercer função de controle da legalidade e da constitucionalidade da atuação do Congresso Nacional, mesmo quando provocada por parlamentar com legitimidade ativa e base argumentativa fundada na Constituição. A autocontenção, nesse cenário, não é neutra: ela define os contornos do que pode ou não ser constitucionalmente debatido — e quem está autorizado a debater.

3.1.5 MANDADO DE SEGURANÇA Nº 34.127 MC, DE 2017

O Mandado de Segurança n.º 34.127 MC/DF, impetrado pelo deputado federal Weverton Rocha (PDT-MA) na véspera da votação do parecer da Comissão Especial que recomendara a admissibilidade do processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff, oferece um recorte privilegiado da relação – sempre tensa – entre jurisdição constitucional e condução política do processo legislativo.¹⁸⁰ O ponto de atrito residia na interpretação do art. 187, § 4.º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), dispositivo que determina que “a votação nominal será feita pela chamada dos Deputados, alternadamente, do norte para o sul e vice-versa”.

À época, o Presidente da Câmara anunciara que a chamada nominal se iniciaria pela Região Sul, movimento que, segundo o impetrante, contrariava não apenas a literalidade do comando regimental, mas também princípios estruturantes do devido processo legislativo, da isonomia e da segurança jurídica. Poucas horas depois de ajuizado o *writ*, a Mesa reformulou parcialmente o critério, passando a prever que a votação começaria por Roraima (extremo Norte) e prosseguiria mediante alternância por blocos estaduais – Norte seguido de Sul – obedecida, dentro de cada unidade da Federação, a ordem alfabética dos parlamentares. Para o deputado Rocha, a correção não sanava o vício: a alternância deveria ocorrer individualmente entre deputados de regiões opostas, e não por agrupamentos de estados, sob pena de esvaziar o sentido do dispositivo.

A controvérsia, portanto, não era trivial nem meramente simbólica. O rito da chamada nominal, em votações de alta temperatura política, influi sobre a dinâmica de pressão pública, modulando expectativas e potencialmente gerando efeitos de contágio entre parlamentares.¹⁸¹ A relevância institucional do tema, somada à proximidade do momento decisório, justificou o regime de urgência conferido pelo Supremo Tribunal Federal.

Relator do feito, o Ministro Luís Roberto Barroso assumiu, desde a primeira linha do despacho, a premissa de que o pedido não havia perdido objeto com a alteração parcial do critério. Isto porque o núcleo da insurgência era a alternância individual de parlamentares Norte-Sul, e não simplesmente a inversão do ponto inicial da chamada, exigência que a decisão reformulada continuava a desatender.

Barroso, todavia, fez questão de estabelecer distinção conceitual entre a “interpretação mais adequada” e a “interpretação razoável”. Reconheceu que, à luz da literalidade do § 4.º, a leitura que alterna deputados individualmente “parece, em tese, melhor acomodada ao texto”.

¹⁸⁰ MARCEL, Victor. Devido processo legislativo e a atuação do Supremo Tribunal Federal: a separação de poderes como dogma da autocontenção judicial. 489 f. Universidade de São Paulo. 2022.

¹⁸¹ BARCELLOS, 2021.

Mas ponderou que a solução adotada pela Mesa, ao alternar blocos estaduais e não indivíduos, também se mantinha dentro de uma zona de razoabilidade, porquanto preservava a alternância de regiões, mitigava o risco de concentração de votos oriundos do mesmo espaço geográfico e, sobretudo, refletia prática tradicional da Casa em votações sensíveis. Concluiu que, diante de uma opção regimental plausível, a interferência judicial violaria a devida deferência institucional. “Onde o Legislativo tenha decidido de forma razoável, não cabe ao Judiciário sobrepor a sua valoração, ainda que não ache que aquela solução seja a melhor”, registrou o ministro, lançando frase que se converteu em epígrafe do acórdão e paradigma da autocontenção em matéria *interna corporis*.

O relator, entretanto, não se limitou a negar a ordem; deferiu parcialmente a liminar apenas para corrigir a sequência geográfica dos estados chamada a chamada, determinando que se observasse a latitude das capitais, critério objetivo consignado no art. 3.º, § 3.º, do RICD. A intervenção era mínima: não alterava a alternância por blocos, mas garantia que a transição Norte-Sul obedecesse ao rigor geográfico, prevenindo acusações de favorecimento arbitrário na eleição do itinerário. Essa calibragem reflete o esforço de conciliar deferência com supervisão: o Supremo não impõe sua preferência hermenêutica, mas evita que a autoridade legislativa transgrida parâmetro regimental claro.

Apesar do voto parcialmente favorável de Barroso, a maioria da Corte indeferiu a liminar. Acompanharam o relator apenas os ministros Rosa Weber, Marco Aurélio Mello e Ricardo Lewandowski, enquanto Teori Zavascki (redator do acórdão), Luiz Fux, Cármen Lúcia, Gilmar Mendes e Celso de Mello formaram o bloco vencedor. Gilmar Mendes e Celso de Mello foram ainda mais longe: sustentaram que o mandado nem sequer deveria ser conhecido, por entenderem ausente direito líquido e certo, corroborando visão maximalista da definição de atos *interna corporis*. A divergência ilustra como, mesmo em fase de retomada da autocontenção, subsistem gradientes de deferência no interior do Plenário: alguns ministros admitem correções pontuais quando há clara violação regimental; outros preferem abstinência total se não detectado dano constitucional manifesto.

Do ponto de vista teórico, a decisão consolida argumento essencial da tese defendida neste trabalho. A partir de 2008, o STF engendrou política de autocontenção seletiva, reservando seu poder de veto para hipóteses em que o Parlamento extrapola fronteiras constitucionais evidentes.

Em contexto de altíssima polarização política, qualquer decisão que alterasse o rito poderia ser recebida como partidarização do Tribunal, com repercussões sobre sua legitimidade.

Ao preservar a escolha da Mesa, o Supremo protegeu-se de acusações de interferência, mas confirma a percepção de que os critérios de intervenção permanecem fluidos.

Sob outro ângulo, o caso amplia o debate sobre a densidade do princípio do devido processo legislativo. Se o rito da votação nominal influencia a formação de maioria, a escolha do critério não deveria ser submetida, ao menos em grau mínimo, a controle de racionalidade (Marcel, 2022)? O Supremo responde indiretamente: a melhor chancela de controle é o Regimento Interno, instrumento que as próprias Casas podem alterar e aprimorar. Caberá ao eleitorado, em última instância, julgar se a liderança parlamentar agiu com lisura ou manipulação. É visão que reforça a centralidade da política como fórum de autodepuração, mas fragiliza a ideia de que direitos procedimentais têm conteúdo normativo suficiente para ensejar tutela jurisdicional imediata.

Passados os fatos, a votação do *impeachment* ocorreu seguindo o critério definido pela Mesa, sem que a ordem das chamadas representasse elemento decisivo no resultado final. Contudo, o precedente permanece como referência para futuras controvérsias sobre rituais parlamentares de repercussão nacional. A lição que dele emana é que o Supremo só intervirá se a escolha procedimental afrontar texto regimental com tanta clareza que a discórdia hermenêutica se torne insustentável. Fora desse cenário, aplicará a lógica de deferência robusta, aceitando interpretações “possíveis” mesmo quando existam leituras “melhores”.

Em conclusão, o MS 34.127 não apenas reafirma o *ethos* da retomada da autocontenção do STF; ele serve de vitrine para o modo como o Tribunal negocia sua autoridade em meio a crises políticas. Ao abdicar da “melhor interpretação”, a Corte privilegia estabilidade institucional, mas deixa aberta a indagação sobre os limites dessa deferência. Quantas concessões procedimentais o sistema pode tolerar antes de comprometer a integridade do devido processo legislativo? A resposta, segundo o caminho delineado pela decisão, não reside primordialmente no foro judicial, mas na arena política, onde pesos e contrapesos democráticos devem, idealmente, impedir o abuso. Resta saber se tais mecanismos conseguem, de fato, suportar a tensão entre vontade majoritária e exigências de justiça procedimental em momentos de intenso conflito político – questão que, como demonstra a evolução da jurisprudência, continuará a desafiar o Supremo e o desenho constitucional brasileiro.

3.1.6 MANDADO DE SEGURANÇA Nº 34.063 AGR, DE 2016

O Mandado de Segurança nº 34.063 AgR/DF, julgado em 1º de julho de 2016, foi impetrado pelo deputado federal Benevenuto Daciolo Fonseca dos Santos (PSOL/RJ), contra

ato do Presidente do Senado Federal, Renan Calheiros. O parlamentar pretendia suspender a tramitação do Projeto de Lei do Senado nº 131/2015, de autoria do senador José Serra, que flexibilizava a participação obrigatória da Petrobras no regime de partilha do pré-sal. Alegava que o parecer da Comissão de Constituição e Justiça do Senado, relatado pelo senador Ricardo Ferraço, teria atestado a constitucionalidade do projeto sem enfrentar inconstitucionalidades materiais, razão pela qual deveria ter sido arquivado ou submetido a recurso, nos termos do Regimento Interno do Senado. O pedido era, em última análise, para que o Judiciário reconhecesse a inconstitucionalidade do parecer e determinasse a devolução da proposição ao Senado.

O relator, Ministro Edson Fachin, negou seguimento ao mandado de segurança, entendendo que se tratava de pretensão de controle preventivo de constitucionalidade material de projeto de lei, hipótese reiteradamente repelida pela jurisprudência do Supremo. Recordou-se, inclusive, o precedente do MS 32.033, relatado por Gilmar Mendes e com acórdão de Teori Zavascki, que firmou ser inadmissível a intervenção judicial para obstar a tramitação de proposições em curso no Parlamento, salvo na excepcionalidade das emendas tendentes a abolir cláusulas pétreas (art. 60, § 4º, CF). Além disso, destacou que o ato do Presidente do Senado ao encaminhar projeto aprovado ao exame da Câmara é manifestação típica de competência *interna corporis*, não suscetível de revisão jurisdicional. O Ministro Fachin também realçou a função das Comissões de Constituição e Justiça como instâncias políticas de controle preventivo, cujo juízo pode ser revisto pelo Plenário, mas não transferido ao Judiciário, sob pena de “apequenar e desqualificar os trabalhos da Casa Revisora”. Assim, o agravo regimental interposto por Daciolo contra a decisão monocrática do relator não prosperou, uma vez que não enfrentou os fundamentos da decisão agravada. O Plenário, por maioria, acompanhou o relator pelo não conhecimento do recurso, vencido apenas o Ministro Marco Aurélio, que entendia ser caso de admitir o agravo para negá-lo em mérito.

A ementa registra:

AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA DOS FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA. INTELIGÊNCIA DO ART. 1.021, § 1º, CPC. AGRAVO INTERNO MANIFESTAMENTE IMPROCEDENTE. 1. Conforme dispõe o art. 1.021, § 1º, CPC, é ônus do recorrente impugnar especificadamente os fundamentos da decisão agravada. 2. No presente caso a parte agravante não impugnou os seguintes fundamentos: impossibilidade de controle prévio de constitucionalidade de leis pelo Poder Judiciário, ressalvada a proposta de emenda constitucional tendente abolir cláusulas pétreas (art. 60, §4º, CRFB); impossibilidade de determinação para que outro Poder da República aprecie a constitucionalidade de determinado projeto de

lei à luz de específicos preceitos constitucionais; o encaminhamento pelo Presidente da Mesa do Senado Federal após a aprovação pelo Plenário daquela Casa Legislativa à Câmara dos Deputados circunscreve-se ao domínio *interna corporis* do Poder Legislativo; não se pode apequenar e desqualificar os trabalhos da Casa Revisora (art. 65, CRFB) no Processo Legislativo. 3. O sistema da administração da Justiça, que tem como um de seus vetores o Princípio da Duração Razoável do Processo (art. 5º, LXXVIII, CRFB), não convive harmoniosamente com recursos infundados ou temerários. 4. Agravo regimental não conhecido e declarado manifestamente improcedente em votação por maioria pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal.¹⁸²

A decisão do STF no MS 34.063 reforça a linha de autocontenção judicial em matéria de atos *interna corporis*, em particular quando se busca o controle judicial de projetos de lei em formação. Aqui, mesmo com a retórica do impetrante apoiada em questões de relevância nacional como a exploração do pré-sal, prevaleceu a compreensão de que o foro adequado para a discussão da constitucionalidade material durante o processo legislativo é o próprio Parlamento, cabendo ao Judiciário apenas o controle repressivo posterior. Ao fazê-lo, o Tribunal reforça a separação dos poderes e a confiança na dinâmica institucional do Legislativo, mantendo a coerência com a doutrina da autocontenção seletiva.

3.1.7 MANDADO DE SEGURANÇA Nº 34.327, DE 2016

O Mandado de Segurança n.º 34.327/DF cristaliza, talvez de modo mais didático do que qualquer outro precedente contemporâneo, a lógica de autocontenção que o Supremo Tribunal Federal passou a adotar. Proposto em julho de 2016 pelo então deputado Eduardo Cosentino da Cunha (PMDB-RJ), o *writ* intentava paralisar o processo disciplinar instaurado no Conselho de Ética e confirmado pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara, procedimento que, poucas semanas depois, resultaria na cassação de seu mandato. A defesa sustentava a existência de vícios formais (impedimento do relator, quórum de instalação da CCJ, mutação da acusação) e, sobretudo, afirmava que o afastamento cautelar decretado pelo próprio STF na Ação Cautelar 4.070 lhe conferia direito subjetivo à suspensão da persecução política.

O Ministro Luís Roberto Barroso, relator, abriu seu voto reafirmando a premissa que balizaria toda a decisão: “O Supremo Tribunal Federal somente deve intervir em procedimentos legislativos para assegurar o cumprimento da Constituição, proteger direitos fundamentais e resguardar os pressupostos de funcionamento da democracia e das instituições republicanas”.

¹⁸² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 34.063 AgR. Relator: Ministra Rosa Weber. Tribunal Pleno, julgado em 15/03/2017, publicado em 20/03/2017. 2017b. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

A ideia, logo reforçada, de que processos “de cunho acentuadamente político, como é o caso da cassação de mandato parlamentar”, reclamam “deferência e autocontenção, somente intervindo em casos excepcionalíssimos”, sintetiza aquilo que a hipótese da pesquisa busca revelar nesse tempo de retomada: uma opção institucional pela autopreservação que desloca o foco do controle judicial para limites claros e justificados.

Aplicando esse raciocínio, Barroso rejeitou o argumento de que o afastamento cautelar deveria congelar o procedimento disciplinar. A lógica inversa, advertiu, implicaria premiar o próprio investigado: “Acolher esta alegação seria permitir que o impetrante se beneficiasse da própria conduta reprovável”. Com essa frase, convertida em núcleo retórico do acórdão, o Ministro sinalizou que os indícios penais que motivaram o afastamento legitimam, igualmente, a continuidade da apuração política; não se vislumbra, pois, direito subjetivo do parlamentar cassando parar o processo.

Nos demais pontos – alegado impedimento do relator no Conselho de Ética, contagem de suplentes para quórum de instalação da CCJ, eventual mutação da acusação – o voto enquadrou o debate como estritamente regimental. Por estarem contidos na esfera de autonomia parlamentar, tais temas receberam o selo *interna corporis* e escaparam ao escrutínio judicial. Embora não utilizasse expressamente a expressão “mérito político”, Barroso enfatizou que a ingerência do Judiciário em detalhes do procedimento de cassação desferiria golpe na separação de Poderes, lembrando precedentes em que o Tribunal limitou-se a “assegurar a dignidade do devido processo político”.

A posição do relator atraiu adesão ampla. Luiz Fux rememorou o *leading case* MS 31.951 para reiterar que atos *interna corporis* são “insindicáveis pelo Supremo”; Edson Fachin reforçou o caráter excepcionalíssimo de qualquer intervenção; Celso de Mello aderiu aos fundamentos, mas registrou nuance pedagógica ao frisar que a Corte pode – e deve – agir sempre que se demonstre ofensa a direitos de índole constitucional, ainda que o ato seja político. Essa convergência tornou patente que autocontenção não equivale a abdicação: o Tribunal permanece vigilante, porém circunscreve a tutela a violações constitucionais inequívocas. O placar de dez votos a um evidencia que, em processos disciplinares internos, a preferência da Corte é preservar a competência política do Legislativo, salvo flagrante transgressão.

A voz dissidente ficou com o Ministro Marco Aurélio. Invocando a cláusula pétrea do acesso à Justiça, ele considerou inaceitável o argumento de matéria interna da Casa, indicando que “essa cláusula sobrepõe-se ao argumento, segundo o qual se teria tema interno da Casa Legislativa, muito embora esse ‘tema interno’ possua, no âmbito da própria Casa, regras a serem observadas”. Para ele, o longo afastamento cautelar resultava numa “cassação branca”,

inviável sem o efetivo exercício do mandato. Sua dissonância revela a tensão permanente entre deferência institucional e proteção de direitos subjetivos.

No plano dogmático, o acórdão reafirma dois enunciados: atos parlamentares de índole política são, em princípio, imunes à revisão judicial; a exceção abre-se apenas quando há violação frontal à Constituição ou supressão de garantias processuais essenciais. O Supremo compatibiliza, assim, a doutrina clássica dos atos políticos com a jurisdição constitucional que lhe cabe exercer. Empiricamente, o caso insere-se no ciclo de “retomada” da autocontenção (2008-2023) posterior à fase de expansão jurisprudencial dos primeiros anos 2000. O julgamento, deflagrado sob a pressão social da Operação Lava Jato, ilustra estratégia de legitimidade: ao reafirmar a primazia do Legislativo na punição de seus membros, o STF evita o rótulo de “tribunal tutelar da política”, mas reserva para si a última palavra em matéria de direitos fundamentais.

As repercussões parlamentares foram imediatas. A negativa de segurança removeu o último obstáculo jurídico que poderia retardar a votação final da cassação, realizada em 12 de setembro de 2016. No âmbito da Câmara, o episódio reforçou a percepção de que o Supremo não funciona como instância recursal ordinária para contendas disciplinares internas; a litigiosidade deslocou-se, daí em diante, para ações penais ou eleitorais. Tal ajuste reduziu o número de mandados de segurança voltados a sustar processos éticos e consolidou, entre os congressistas, a compreensão de que a arena política é o foro preferencial de solução para disputas regimentais.

Em última análise, o MS 34.327 demonstra que a autocontenção não se traduz em desengajamento, mas em calibragem refinada do poder judicial diante de litígios politicamente carregados. Ao fixar critério de intervenção excepcional e aplicá-lo com rigor, o Supremo exibe deferência ao Parlamento sem abdicar de sua missão de guarda da Constituição. O voto isolado de Marco Aurélio – lembrando que a tutela de direitos individuais não pode ser sacrificada no altar da deferência – atua como contrapeso, ilustrando a complexidade do diálogo entre maioria e minoria judicante num Estado constitucional cooperativo. É nesse delicado balanço que se define, caso a caso, o alcance do controle jurisdicional sobre atos parlamentares internos e os contornos contemporâneos da autocontenção judicial brasileira.

3.1.8 MANDADO DE SEGURANÇA Nº 27.931, DE 2017

O Mandado de Segurança n.º 27.931/DF, impetrado pelo deputado Fernando Coruja (PPS-SC) e julgado em 29 de junho de 2017, tornou-se paradigma para compreender como o

Supremo Tribunal Federal calibra, nos últimos anos, a tensão entre deferência institucional e supervisão constitucional quando atos parlamentarmente qualificados como *interna corporis* projetam controvérsia de relevo constitucional. Desde a petição inicial, os impetrantes buscavam suspender a deliberação de PECs, leis complementares e decretos legislativos enquanto pendente a Medida Provisória 282/2006, contestando resposta da Mesa à Questão de Ordem 411/2009. Ao contextualizar o litígio, convém lembrar que o STF tradicionalmente justifica a autocontenção nessas matérias pela separação de poderes, reconhecendo ao Legislativo “um espaço de liberdade para formular as leis” que o Judiciário deve, em regra, respeitar (Esteves, 2017).

Desde a abertura do voto condutor, o Ministro Celso de Mello identificou a densidade constitucional dos argumentos apresentados, afastando a blindagem automática que se costuma associar aos atos internos do Parlamento: “a decisão ora impugnada não se qualifica como ato ‘*interna corporis*’”. A admissão da cognoscibilidade, porém, não se traduziu em gesto de ativismo. Depois de reconstruir a teleologia do art. 62 — que impede a Medida Provisória de inviabilizar procedimentos legislativos especiais, como as PECs — o relator concluiu que a interpretação acolhida pela Mesa permanecia dentro da margem de liberdade política conferida ao Congresso. Nas suas palavras, cabia exercer “uma dose razoável de autocontenção”, expressão que sintetiza o *ethos* decisório do acórdão.

Surgiu, assim, o que nesta tese se chama “modelo de deferência com supervisão”: o Tribunal admite cognoscibilidade qualificada, mas só invalida a escolha congressual quando ela ultrapassa o parâmetro do razoável e ameaça a arquitetura de freios e contrapesos. Na literatura, Marcel sustenta que o devido processo legislativo possui um “conteúdo mínimo” — apresentação do problema, impactos esperados e custos da medida — cuja violação pode acarretar inconstitucionalidade formal.¹⁸³ Embora o STF não tenha identificado tal violação no caso, o critério de “abuso claro” dialoga com essa concepção substantiva do procedimento.

Celso de Mello, para tornar visível tal dialética, distinguiu, com agudeza, aquilo que qualifica de matéria “eminente regimental, insindicável” daquilo que, embora derivado do Regimento, produz “repercussão direta sobre a separação de Poderes” e, por isso, é sindicável “apenas para verificar desvio evidente de parâmetro”. Assim, o Tribunal reafirma sua posição de instância de controle máximo, nunca de revisão ordinária, das escolhas políticas do Congresso.

¹⁸³ MARCEL, 2022.

A maioria acompanhou integralmente essas premissas. Nos votos concorrentes ficou reiterada a ideia de que “o Judiciário deve respeitar a esfera de autonomia institucional do Legislativo”, porque “o princípio da separação dos Poderes impõe contenção quando a controvérsia versa apenas sobre interpretação de normas regimentais”. Ainda assim, persistiu dissenso parcial do Ministro Marco Aurélio, o qual desejava conceder a ordem em parte para compelir a Câmara a rediscutir a restrição ao trancamento, reputando que a medida provisória, sempre que em colisão com PEC, impõe-se subordinação às exigências da rigidez constitucional. A divergência, minoritária, demonstra que o debate sobre os limites do autocontrole ainda se acha em aberto dentro da própria Corte.

Do ponto de vista dogmático, o acórdão consolida três proposições centrais. A primeira é a noção de cognoscibilidade qualificada: basta que um ato parlamentar projete efeito direto sobre a Constituição para que o Supremo possa examiná-lo; todavia, a Corte só invalidará a decisão se constatar abuso claro do parâmetro. A segunda proposição é o critério da razoabilidade institucional: a intervenção judicial só se legitima quando a leitura legislativa compromete a funcionalidade do arcabouço de *checks and balances*. Caso contrário, cabe ao Tribunal exercer o que o relator apelidou de “controle mínimo”. A terceira proposição é o registro dos fatores limitativos: o Ministro sublinhou que o controle precisa obedecer “aos fatores limitativos concernentes aos atos *‘interna corporis’*”, reforçando que a deferência é a regra, a intervenção a exceção.

Apesar da coerência interna, o julgado exhibe fragilidades analíticas. A expressão “dose razoável de autocontenção” encerra grau elevado de indeterminação semântica: permanece difuso onde se localiza o limiar entre interpretação parlamentar “razoável” e “manifestamente irrazoável”. Tal vaguidade afeta a previsibilidade do controle judicial, oferecendo margem a decisões casuísticas. Soma-se a isso a oscilação histórica do STF: em 2005, pelo MS 24 831, a Corte interveio para proteger o direito de minoria a instalar CPI; em 2017, prefere abster-se, apesar de reconhecer que outra leitura seria “mais adequada”. Esse “vaivém” sinaliza que a autocontenção opera menos como princípio fixo e mais como estratégia de gestão de crises institucionais, sensível ao contexto político de cada caso.

Ainda assim, o precedente reforça uma jurisprudência que combina deferência à autonomia parlamentar com tutela residual da ordem constitucional. O Supremo não abdica de seu papel de guardião da Carta, mas evita substituir o Parlamento em divergências solucionáveis internamente. Ao proceder assim, preserva a legitimidade democrática das decisões legislativas e mantém um espaço mínimo de revisão destinado a coibir distorções intolleráveis do processo político.

O caso também se revela pedagógico pela maneira como distribui responsabilidades institucionais. Ao recusar a suspensão pretendida, o STF recomenda, implicitamente, que o debate sobre o alcance do trancamento de pauta seja resolvido pelo próprio Congresso — seja por meio de novas interpretações da Mesa, seja pela alteração formal do Regimento. A Corte, contudo, não fecha a porta a futuras impugnações; deixa claro que, se o Legislativo ultrapassar fronteiras constitucionais bem marcadas, a intervenção será inevitável. O recado, portanto, alinha-se a uma lógica de autocorreção que atribui ao Parlamento a primeira linha de defesa da racionalidade democrática, reservando ao Judiciário o papel de sentinela derradeira.

Em panorama empírico mais amplo, o MS 27.931 converte-se em paradigma da fase de “retomada” da autocontenção, inaugurada em 2008, após período de maior expansividade decisória. A Corte, ciosa de sua legitimidade, prefere agora atuar com parcimônia antecipada e vigor repressivo diferido: interferir pouco no processo em formação, mas sem abdicar da prerrogativa de invalidar leis ou atos normativos que resultem, ao final, em afronta constitucional patente. Essa postura não elimina a possibilidade de déficits de proteção a minorias, mas descentraliza a solução do problema, conferindo ao debate público e às instâncias internas do Legislativo a tarefa de aperfeiçoar a prática parlamentar.

Ao cabo, o Mandado de Segurança n.º 27.931/DF materializa a tensão perene entre jurisdição constitucional e autogoverno do Parlamento. Com um controle limitado, o Supremo aposta na capacidade de a Câmara autorregular-se, mas mantém reserva de jurisdição para afastar distorções que violem cláusulas basilares da Constituição. Tal escolha confirma que a autocontenção, longe de ser renúncia, é estratégia de equilíbrio: protege-se a política de intervenções judiciais excessivas, ao mesmo tempo em que se assegura, como último reduto, a supremacia normativa da Carta.

3.1.9 MANDADO DE SEGURANÇA N° 25.144 AGR, DE 2018

O Mandado de Segurança n.º 25.144 AgR, julgado em 7 de fevereiro de 2018 e impetrado por João Correia Lima Sobrinho (PMDB-AC), representa um momento decisivo de consolidação da doutrina de autocontenção do Supremo Tribunal Federal (STF) perante controvérsias eminentemente regimentais oriundas do Poder Legislativo. A impetração, subscrita por deputados federais, tinha por finalidade compelir a Mesa da Câmara dos Deputados a publicar parecer da Comissão de Constituição e Justiça relativo a projeto de resolução, publicação sem a qual a minoria parlamentar – detentora de um décimo dos assentos – não poderia interpor o recurso previsto no art. 58, § 2.º, I, da Constituição. Ao negar

provimento ao agravo regimental interposto contra decisão monocrática que já não conheceu do *writ*, o Tribunal reafirmou que a simples divergência quanto à aplicação ou à oportunidade de normas regimentais não desloca, por si, a barreira dos atos *interna corporis*.

Na construção do acórdão, o Ministro relator Gilmar Mendes deixa nítido que a matéria não extrapolava o domínio do autorregramento parlamentar. Nas palavras do voto, “a interpretação das normas regimentais compete apenas à Casa Legislativa” e “não cabe ao STF modificar compreensão legitimamente conferida internamente às previsões regimentais, por tratar-se de questão *interna corporis*”. Essa formulação assenta dois pilares conceituais: primeiro, a supremacia do princípio da separação de Poderes quando o conflito versa unicamente sobre o alcance de regras internas de procedimento; segundo, a exigência de que a intervenção do Judiciário se destine a salvaguardar a Constituição contra ofensa direta e inequívoca, e não a arbitrar controvérsias de conveniência ou oportunidade. A conclusão de que a omissão apontada pelos impetrantes se subsumia à esfera de autonomia da Câmara ganhou reforço no voto-vista do Ministro Edson Fachin, que qualificou a atuação judicial como “excepcional, justificando-se somente quando necessária para assegurar o cumprimento da Constituição”.

A *ratio decidendi* articula-se, assim, em torno de uma dupla filtragem. De um lado, o Tribunal exige a comprovação de lesão concreta a direito subjetivo parlamentar; de outro, impõe que tal lesão decorra de violação patente a parâmetro constitucional. Como os impetrantes não demonstraram prejuízo efetivo – o recurso de minoria permanecia potencialmente exercitável após a futura publicação – e tampouco lograram evidenciar afronta textual à Constituição, manteve-se a regra deferencial. O acórdão, portanto, não absolve a Mesa Diretora de deveres de publicidade, mas decide que a arena própria para dirimir atrasos ou descumprimentos de prazos internos é, antes de tudo, o foro político-regimental. Nessa linha, a Corte protege a integridade do processo democrático ao evitar transformar-se em instância recursal permanente das disputas intramuros do Parlamento.

Essa postura, porém, não se encontra imune a críticas. O primeiro ponto sensível refere-se à densidade constitucional do direito de minoria parlamentar. Se o art. 58, § 2.º, I, assegura a um décimo dos membros o direito de recorrer de decisões colegiadas, poder-se-ia sustentar que a omissão na publicação do parecer viola prerrogativa cuja proteção não se esgota no âmbito regimental. Ao não submeter tal tese a exame de proporcionalidade mais estrito, o Tribunal corre o risco de enfraquecer instrumentos de contrapoder concebidos para equilibrar maiorias eventuais. O segundo ponto diz respeito ao princípio da publicidade administrativa, também de índole constitucional. Ainda que a publicação de atos internos seja ordinariamente

matéria da Mesa, a ausência de motivação clara ou a demora injustificada podem refugar valores de transparência indispensáveis ao controle social, o que recomendaria, em tese, fiscalização judicial limitada, mas efetiva.

Apesar dessas reservas, o precedente contribui para delinear contornos práticos da autocontenção em chave brasileira. Ele reafirma que o STF só se afasta do papel de “guarda da Constituição” para ingressar no terreno político quando as circunstâncias demonstram risco concreto de erosão de normas constitucionais ou de direitos fundamentais. Fora desse quadro, a lógica é de respeito ao espaço decisório do Legislativo, em especial quando subsistem mecanismos internos de revisão ou quando a própria minoria dispõe de vias regimentais para fazer valer suas prerrogativas. Ao vincular a excepcionalidade do controle a parâmetros objetivos – violação expressa da Constituição e demonstração de dano qualificado – a Corte procura equilibrar vigilância e deferência, evitando tanto a tentação do intervencionismo corretivo quanto o perigo da abdicação jurisdicional.

Nesse sentido, o MS 25.144 AgR/DF afirma um triplo compromisso. Primeiramente, reforça a noção de que a defesa da supremacia constitucional não autoriza o Supremo a intervir em toda desavença processual legislativa, sob pena de burocratizar o controle judicial e politizar a jurisdição. Em segundo lugar, reconhece que a efetividade das garantias parlamentares exige provas robustas de lesão, coibindo a instrumentalização do mandado de segurança como meio de alterar correlações de força estritamente políticas. Por fim, integra a jurisprudência que atribui à autocontenção não um valor absoluto, mas uma técnica de decisão calibrada: quando a norma constitucional assume feição inequívoca e a lesão se projeta de modo claro sobre direitos de participação democrática, o Tribunal não hesita em agir; quando a controvérsia circunscreve-se a interpretações regimentais razoáveis, prevalece a deferência.

O resultado prático confirma a eficácia dessa técnica. Ao denegar a segurança, o STF manteve incólume a autonomia da Câmara para gerir seus próprios expedientes, ao mesmo tempo em que deixou explícito que a porta do controle constitucional permanece aberta para os “casos excepcionalíssimos” que excedam o âmbito meramente interno. Essa arquitetura decisória traduz-se em ganho institucional: o Poder Legislativo conserva liberdade para resolver seus impasses e, simultaneamente, sabe que o exercício dessa liberdade encontra limites precisos quando ameaçados valores constitucionais essenciais. Dessa forma, o acórdão passará à história como um dos *leading cases* que definem, de modo mais apurado, até onde vai a autocontenção do Supremo e em que momento ela cede lugar à intervenção protetiva da Constituição.

3.1.10 MANDADO DE SEGURANÇA Nº 34.578, DE 2018

O Mandado de Segurança n.º 34 578 AgR/DF, impetrado por Eduardo Cosentino Da Cunha (PMDB-RJ) e relatado pelo Ministro Luiz Fux e julgado em 2018, aprofunda a linha decisória do Supremo Tribunal Federal que recusa a revisão de controvérsias estritamente regimentais, reiterando a autocontenção como vetor de proteção à autonomia parlamentar. No caso, houve impugnação do ato do Presidente da Câmara que arquivara requerimento de audiência pública destinado a subsidiar a tramitação de projeto relevante, alegando violação ao direito de participação legislativa e, por extensão, às prerrogativas das minorias. O relator sintetizou a premissa fundamental de seu voto com a declaração de que “trata-se de ato *interna corporis*, não sujeito ao controle judicial”, argumento construído sobre a interpretação de que a deliberação questionada se esgotava na aplicação do Regimento Interno da Casa e não transgredia qualquer comando constitucional inequívoco.

Essa conclusão repousa sobre dois eixos analíticos que, combinados, sustentam a negativa de provimento ao agravo. O primeiro diz respeito à natureza do ato: arquivar ou não um requerimento de audiência pública é decisão típica de gestão da agenda legislativa, inserida na margem de discricionariedade política da Mesa Diretora. O segundo reside na ausência de demonstração de lesão concreta a direito fundamental ou a cláusula pétreia. Embora os impetrantes invocassem o princípio democrático e a publicidade dos debates parlamentares, o Ministro Fux destacou que o Regimento prevê meios internos para contestar a decisão presidencial, de modo que o recurso ao Judiciário assumiria feição prematura, capaz de converter o Supremo em instância revisora ordinária de decisões administrativas do Plenário.¹⁸⁴

O acórdão se alinha à lógica de autocontenção desenvolvida pela Corte desde o final da década de 2000, segundo a qual o controle jurisdicional sobre o processo legislativo só se legitima em hipóteses de violação manifesta de parâmetros constitucionais formais ou materiais. No contexto específico, entendeu-se que a realização de audiência pública, embora elevada a prática recomendável pela normatividade infraconstitucional, não ostenta *status* de direito subjetivo de minorias com assento direto na Constituição. Dessa forma, quaisquer controvérsias acerca de sua conveniência ou oportunidade devem ser resolvidas nos próprios foros deliberativos da Câmara, sem interferência judicial.

Do ponto de vista teórico, o precedente consolida a prevalência do critério material sobre o critério formal na identificação dos atos *interna corporis*. Não é o simples fato de

¹⁸⁴ MARCEL, 2022.

provirem de autoridade parlamentar que impede o controle, mas sim a constatação de que a decisão se encerra em debate regimental razoável e não agride valores constitucionais estruturantes. Ao aplicar esse filtro, o STF reforça o entendimento de que a separação de Poderes exige deferência qualificada: o Judiciário vigia, mas só substitui a deliberação política quando a Constituição é frontalmente comprometida. Nas palavras do relator, permitir que o Supremo reabra discussões de conveniência legislativa equivaleria a “violar a lógica do autogoverno parlamentar” e a enredar a Corte em disputas de formação estritamente política.

Não obstante a coerência com precedentes, a decisão suscita questionamentos relativos à densidade normativa do princípio da publicidade e ao dever de motivação dos atos administrativos internos. O arquivamento de um requerimento que buscava ampliar o debate público sobre determinada proposição legislativa, sem fundamentação substancialmente transparente, pode afetar a qualidade deliberativa do processo legislativo e, em última análise, comprometer a própria legitimidade democrática das decisões tomadas.¹⁸⁵ Ao declinar de qualquer exame sobre esse ponto, o Tribunal reforça a crítica de que a autocontenção, quando aplicada de forma rígida e sem ponderação entre valores constitucionais concorrentes, pode sacrificar mecanismos de *accountability* que a Carta igualmente tutela.

Ainda assim, o caso presta valioso serviço metodológico ao deixar clara a hierarquia de filtros que condicionam a jurisdição constitucional em matéria legislativa: primeiro, exige-se a demonstração de violação ostensiva do texto constitucional; segundo, cobra-se prova concreta de lesão a direito individual ou coletivo de matriz constitucional; por último, avalia-se a existência de canais internos aptos a recompor a legalidade dentro do próprio Parlamento. À falta desses elementos, prevalece a regra de não intervenção. Essa engenharia decisória confirma a vocação do Supremo para atuar como instância de tutela subsidiária, não como árbitro cotidiano de impasses políticos.

O impacto prático do acórdão é duplo. Para o Legislativo, a mensagem é de reconhecimento de sua capacidade de autogestão, estimulando que fóruns internos – comissões, Mesa Diretora e Plenário – aprimorem mecanismos de revisão de decisões potencialmente arbitrárias. Para o Judiciário, o precedente reafirma que a função de guarda da Constituição não se confunde com a ingerência permanente em escolhas de agenda dos outros Poderes. Sob essa óptica, o MS 34.578 AgR fortalece a ideia de que a autocontenção não constitui abdicação, mas escolha interpretativa que prestigia o princípio democrático sem abdicar da vigilância necessária contra transgressões incontornáveis do texto constitucional.

¹⁸⁵ MARCEL, 2022.

3.1.11 MANDADO DE SEGURANÇA Nº 35.581 AGR, DE 2018

O Mandado de Segurança nº 35.581 AgR, de relatoria do Ministro Luiz Fux e julgado em 22 de junho de 2018, aprofunda o padrão (in)deferencial que o Supremo Tribunal Federal vem adotando em matéria de controle jurisdicional sobre atos parlamentares classificados como *interna corporis*. O *writ* fora impetrado por Danilo Jorge de Barros Cabral, deputado (PSB-PE), que pretendia anular decisão da presidência de comissão temporária incumbida de examinar o projeto de lei de desestatização da Eletrobras. Alegava o impetrante que o indeferimento de pedido de vista violara seu direito de participação plena no processo legislativo, além de afrontar o devido processo parlamentar garantido pela Constituição.

O Ministro Fux enfatizou que a controvérsia estava circunscrita à interpretação de dispositivos do Regimento Interno do Senado, sem evidência de transgressão direta a regra constitucional de quórum ou a direito fundamental individualizado. Ao registrar que o ato impugnado “está baseado na interpretação dos arts. 33 [...] e 34 [...] do Regimento, que só deve encontrar solução no âmbito do Legislativo”, o relator assinalou que a própria lógica do princípio da separação de Poderes impõe ao Judiciário abstenção diante de disputas que não ultrapassem o plano tipicamente político-regimental. A Corte, portanto, não desconheceu a relevância institucional do direito de vista, mas delimitou seu âmbito de proteção aos contornos fixados internamente pelo Senado, reservando-se apenas a análise de eventual violação manifesta da Constituição, situação que, à luz dos autos, não se configurou.

A decisão segue dois vetores já consolidados na jurisprudência contemporânea do STF. Primeiro, a exigência de clara demonstração de lesão a parâmetro constitucional para superar a barreira de insindicabilidade. A simples divergência sobre oportunidade ou calendarização de uma proposição legislativa, mesmo quando frustra a estratégia de atuação da minoria, não basta para legitimar a intervenção judicial. E, segundo: a consideração de que subsistem remédios internos mais idôneos, como recursos regimentais ao plenário ou à própria Mesa Diretora, capazes de repor a legalidade sem deslocar a disputa para o foro constitucional. Esse duplo filtro, violação textual e subsidiariedade, orientou o colegiado a negar provimento ao agravo, mantendo incólume a decisão monocrática que indeferira o mandado.

O acórdão, contudo, não está imune a questionamentos. Do ponto de vista dogmático, seria possível sustentar que o direito de vista, ainda que disciplinado pelo Regimento, materializa garantia instrumental do devido processo legislativo, entendido por Marcel (2022) como um direito fundamental que confere “pretensão positiva de organização e procedimento”

a todo o corpo político. Nessa chave, e levando em conta que, segundo Esteves, os direitos das minorias parlamentares funcionam como “vantagens processuais” destinadas a emendar, debater ou obstruir a agenda da maioria (Esteves, 2017), a supressão da vista em projetos de grande impacto social pode degradar a deliberação democrática e a qualidade normativa. Ao qualificar a controvérsia como simples dissenso calendarístico, o Supremo contorna essa densidade constitucional e não esclarece se, em contextos de maior gravidade, admitiria tutela jurisdicional específica para resguardar tal prerrogativa.

Também se pode criticar a ausência de exame mais consistente do princípio da igualdade entre parlamentares. A legitimidade da regra majoritária depende de arranjos institucionais que tratem representantes como iguais, justamente para refletir a igualdade política dos representados (Marcel, 2022). Ao negar a vista, a comissão criou assimetria informacional que beneficiou a maioria favorável à desestatização, tensionando não só a isonomia deliberativa, mas também o dever de publicidade — o qual, como assinala Marcel, deve traduzir-se em amplo acesso a informações e documentos legislativos como condição de legitimidade democrática.¹⁸⁶ A autocontenção, desse modo, preserva a autonomia procedimental do Senado, porém relativiza valores constitucionais cuja guarda última pode exigir intervenção judicial, especialmente quando a transparência e a participação informada forem sacrificadas.

3.1.12 MANDADO DE SEGURANÇA Nº 36.662 AGR, DE 2019

O Mandado de Segurança n.º 36.662 AgR/DF, relatado pelo Ministro Alexandre de Moraes e julgado em 25 de outubro de 2019, reforça a diretriz jurisprudencial que estabelece a autocontenção do Supremo Tribunal Federal quando confrontado com litígios puramente regimentais oriundos do processo legislativo. O *writ* foi impetrado por Áurea Carolina (PSOL-MG), acompanhada por outros parlamentares não citados diretamente no inteiro teor, da oposição que pretendiam suspender, em caráter liminar, a tramitação acelerada do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas celebrado entre Brasil e Estados Unidos, sustando reunião de comissão no Senado Federal e alegando, entre outros fundamentos, ausência de consulta a comunidades quilombolas e impedimento do relator designado. No plano formal, sustentavam violação a regras de iniciativa e de urgência que, em seu entender, escapariam ao mero campo da conveniência política e alcançariam patamar constitucional.

¹⁸⁶ MARCEL, 2022.

Na introdução do voto, o relator recordou a sólida orientação de autocontenção da Corte, advertindo que qualquer ingerência na formação da agenda legislativa configuraria desrespeito à separação de Poderes. Para Alexandre de Moraes, as controvérsias suscitadas tinham natureza “flagrantemente regimental-procedimental”, visto que diziam respeito à marcação de datas, designação de relatoria e escolha de rito de urgência, todas prerrogativas que a Constituição, em princípio, delega à autorregulação parlamentar.

A fundamentação avançou ainda um passo, ao sublinhar que eventual violação de tratado internacional ou de direito de consulta prévia a comunidades tradicionais deveria ser arguida no momento de controle de constitucionalidade da lei de aprovação do acordo, nunca durante a fase preliminar de debates internos do Senado. Essa lógica de subsidiariedade preserva o caráter excepcional da intervenção judicial: só após concluído o processo legislativo se coloca, em tese, a possibilidade de impugnar o resultado normativo por vícios formais ou materiais. Enquanto a norma permanece em formação, controvérsias sobre ordem dos trabalhos ou velocidade de tramitação devem ser sanadas intramuros.

No caso em análise, a autocontenção cumpre papel de respeito ao espaço decisório do Legislativo, mas cobra o preço de postergar a análise de possíveis lesões a direitos de consulta ou de igualdade de participação até momento posterior, quando o processo político já terá produzido efeitos substanciais. Apesar dessas reservas, o precedente converteu-se em paradigma citado em julgados subsequentes¹⁸⁷ para confirmar a linha de deferência do Supremo em face de impugnações preventivas ao rito parlamentar.

3.1.13 MANDADO DE SEGURANÇA Nº 36.817 AGR, de 2020

O Mandado de Segurança n.º 36.817 AgR/DF foi impetrado num momento em que o projeto legislativo questionado ainda tramitava, mas acabou convertido em lei ordinária durante o curso do processo, circunstância que intensificou o debate acerca do alcance do controle jurisdicional preventivo de constitucionalidade. O impetrante, Glauber De Medeiros Braga (PSOL-RJ) pretendia suspender a deliberação, indicando vícios na designação da relatoria e na observância de prazos regimentais, alegações que, em sua tese, comprometiam o devido processo legislativo e o equilíbrio democrático intramuros da Câmara dos Deputados.

Relator do feito, o Ministro Luiz Fux enfrentou a pretensão de transformar o mandado de segurança em instrumento apto a sustar, em tempo real, o andamento de proposições

¹⁸⁷ Ver, por exemplo, o MS 38.208 AgR.

legislativas. O Ministro menciona que “não se admite, no sistema brasileiro, o controle jurisdicional de constitucionalidade material de projetos de lei (controle preventivo de normas em curso de formação)”, advertindo que a via mandamental só se legitima, de maneira extraordinária, para obstar “atos praticados no processo de aprovação de lei ou emenda [...] incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo”.

O colegiado, reunido em sessão virtual de 15 a 21 de maio de 2020, acompanhou majoritariamente o relator e negou provimento ao agravo, firmando o entendimento de que, uma vez promulgada a lei, qualquer debate sobre eventuais vícios formais ou materiais deve ser veiculado em sede de controle repressivo de constitucionalidade. Houve, todavia, dissidência parcial dos ministros Edson Fachin e Gilmar Mendes, que defenderam a extinção do processo por perda superveniente de objeto, sem exame de mérito, para evitar que a decisão pudesse ser interpretada como precedente de julgamento de improcedência que fechasse, de antemão, a via de controle abstrato. A divergência aponta para uma tensão metodológica: a maioria preferiu solucionar o conflito, afirmando a inexistência de violação constitucional; a minoria, embora convergissem na rejeição da pretensão, temia que o exame de mérito pudesse erigir barreira à futura discussão em ação direta.

Sob a ótica teórica, o acórdão aprofunda aquilo que se podemos, talvez, classificar como uma segunda geração de autocontenção. Se a primeira geração se limitou a blindar os atos genuinamente *interna corporis*, a fase atual admite cognoscibilidade de mandados de segurança sobre processo legislativo, mas aplica filtro rigoroso de excepcionalidade, seja pela exigência de demonstração de ferimento explícito à Constituição, seja pela verificação da existência de alternativas processuais mais adequadas. A decisão ainda agrega nuance relevante: mesmo a superveniência da lei não extingue automaticamente o *writ*; o Tribunal pode julgar improcedente a ordem para impedir que se reitere, em mandados sucessivos, tentativa de suspender lei já em vigor sem observar o rito próprio de controle abstrato. Nesse ponto, o julgado torna-se referência para a técnica de evitar reiterações estratégicas de litígio, protegendo a estabilidade normativa.

3.1.14 MANDADO DE SEGURANÇA Nº 34.637 AGR, de 2020

O Mandado de Segurança n.º 34.637 AgR/DF foi julgado em 31 de agosto de 2020 e relatado pelo Ministro Celso de Mello. Impetrado por Arnaldo Faria de Sá (PP-SP), tornou-se emblemático na consolidação da doutrina de autocontenção do Supremo Tribunal Federal em matéria de representação proporcional nas comissões parlamentares. O deputado contestava ato

da Presidência da Câmara ao constituir a Comissão Especial destinada a examinar a PEC 287/2016, acusando a Mesa de ignorar a proporcionalidade partidária e, com isso, violar o art. 58, § 1.º, da Constituição. Requeria-se, em consequência, a recomposição dos assentos de modo a refletir a força numérica dos blocos e partidos.

No voto condutor, o Ministro Celso de Mello reconheceu que a representação proporcional tem assento constitucional, mas distinguiu, com acuidade, entre a norma principiológica inscrita na Carta e os critérios concretos de sua operacionalização, consignados quase exclusivamente no Regimento Interno. Nessa perspectiva, afirmou que a controvérsia não ultrapassava o plano político-regimental, razão pela qual “atos *interna corporis* e discussões de natureza regimental” permanecem vedados ao controle jurisdicional, devendo ser resolvidos “na esfera de atuação do próprio Congresso Nacional”. Com esse enunciado, o Ministro reiterou a máxima segundo a qual a intervenção judicial só se justifica quando houver afronta direta e inequívoca à Constituição; se a disputa se limita à escolha de métodos aritméticos ou acordos políticos para distribuição de vagas, a jurisdição constitucional deve ceder lugar à autogestão parlamentar.

Tal raciocínio foi acolhido pela maioria do Plenário, que negou provimento ao agravo regimental e manteve a decisão monocrática de não conhecimento do mandado. Embora houvesse a alegação de que o desequilíbrio na comissão afetaria o núcleo democrático do processo legislativo, os ministros entenderam que o Regimento da Câmara já oferece mecanismos internos — recursos, questões de ordem e deliberações do Plenário — aptos a recompor eventual ilegalidade, tornando prematura a intervenção do Supremo. Desse modo, a Corte confirmou a regra deferencial segundo a qual vícios meramente regimentais não ensejam controle judicial, salvo se transgredirem limites materiais rígidos, como as cláusulas pétreas do art. 60.

Do ponto de vista doutrinário, o acórdão ilumina a tensão entre o ideal representativo e a liberdade de auto-organização do Parlamento. De um lado, a decisão prestigia a separação de Poderes ao reafirmar que critérios de proporcionalidade podem variar segundo a conformação partidária e os acordos políticos em curso; de outro, suscita crítica quanto à eficácia do princípio democrático quando a maioria altera a composição de órgãos deliberativos de modo a restringir a voz da minoria. O Supremo, contudo, entendeu que tal risco deve ser enfrentado, em primeiro momento, pelo próprio sistema de freios endógenos da Câmara, preservando a instância judicial para hipóteses de flagrante desvio constitucional.

A importância do precedente reside, portanto, em delimitar com precisão o alcance do controle jurisdicional: a Corte admite que a representação proporcional possui densidade

constitucional, mas declara que sua concretização numérica é matéria politicamente sensível, melhor resolvida pelos atores que detêm legitimidade democrática direta. Essa postura evita que o Judiciário substitua a negociação política por decisões tecnocráticas, ao mesmo tempo em que preserva sua autoridade para coibir, caso necessário, violações explícitas e insuscetíveis de reparo interno. O MS 34.637 AgR/DF, assim, integra o mosaico de julgados que compõem a fase de “retomada” da autocontenção (2008-2023), demonstrando que o Supremo prefere atuar como guardião de última instância, intervindo apenas quando o processo legislativo ameaça romper as balizas textuais da Constituição.

3.1.15 MANDADO DE SEGURANÇA Nº 37.072 AGR, DE 2020

O Mandado de Segurança n.º 37.072 AgR/DF oferece um vislumbre particularmente nítido das dificuldades que o Supremo Tribunal Federal encontra para equilibrar, de um lado, a deferência tradicional à autonomia procedimental do Poder Legislativo e, de outro, a tutela residual de direitos fundamentais quando atos internos do Parlamento produzem efeitos externos gravosos. O *mandamus* foi impetrado pela senadora Selma Rosane Santos Arruda (PSL-MT) após a Mesa do Senado ter declarado a perda de seu mandato em cumprimento a decisão da Justiça Eleitoral que a cassara por abuso de poder econômico. Na petição inicial, a impetrante afirmava que o Senado, ao apenas “tomar ciência” do acórdão do Tribunal Superior Eleitoral sem garantir-lhe acesso pleno às garantias regimentais de defesa e sem submeter o tema à deliberação colegiada, violara o devido processo parlamentar e o princípio da ampla defesa. Buscava, em consequência, suspender os efeitos do ato e, subsidiariamente, anular a sessão que confirmara sua cassação até que fosse observado o trâmite previsto no Regimento Interno.

A Ministra Rosa Weber, relatora, negou seguimento ao mandado ao fundamento de que a controvérsia se exauria na interpretação de dispositivos regimentais, matéria, portanto, imune ao controle jurisdicional consoante jurisprudência consolidada. Em sua decisão, posteriormente mantida pelo colegiado ao julgar o agravo interno, a ministra citou precedente paradigmático da própria Corte para sustentar que “o Poder Judiciário não possui competência para sindicat atos cujo alicerce decorre unicamente da exegese do Regimento Interno, por se tratar de tema *interna corporis*, salvo demonstrada ofensa direta à Constituição”.

Reforçou, ainda, que o ato questionado não nascera de iniciativa discricionária da Mesa, mas de obrigação constitucional de dar execução a decisão transitada em julgado da

Justiça Eleitoral, razão pela qual não haveria espaço para reabrir debate sobre a elegibilidade ou não da parlamentar no âmbito estritamente regimental.

A solução alcançada pela maioria exibiu, assim, dupla camada de autocontenção. Primeiro, por classificar a decisão da Mesa na categoria dos atos de mera execução jurisdicional, o Tribunal esvaziou a tese de que haveria conteúdo político passível de revisão. Segundo, ao definir o procedimento regimental de leitura do acórdão como etapa de natureza administrativa, afastou qualquer dever de garantir ao parlamentar novo contraditório, pois a perda do mandato não decorria do juízo do Senado, mas de ordem judicial anterior. Nesse passo, o voto conduziu à conclusão de que eventuais violações de garantias processuais teriam de ser suscitadas perante a Justiça Eleitoral, não perante o STF em mandado de segurança voltado contra ato do Legislativo.

Não passou despercebido, porém, que a própria jurisprudência do Supremo, em ocasiões precedentes, admitira intervir em atos parlamentares para assegurar prerrogativas de minoria ou evitar lesão a direitos subjetivos de parlamentares cassados por seus pares, principal categoria presente no Tempo dos Deferimentos. A diferença, segundo assinalou a Ministra, residia em a cassação em análise não ser resultado de processo político-disciplinar interno, mas de decisão judicial com trânsito em julgado; o Senado, ao declarar a vacância, cumprira papel análogo ao de cartório, sem margem para deliberar sobre mérito. Esse enquadramento foi decisivo para negar a alegada violação ao devido processo legislativo, pois não haveria processo legislativo em curso, mas simples recepção de pronunciamento definitivo da Justiça Eleitoral.

A Primeira Turma, em sessão virtual entre 4 e 14 de setembro de 2020, manteve a decisão monocrática, vencido parcialmente o Ministro Marco Aurélio. Esse, compreendia que a perda de mandato exige ato de natureza política a ser cancelado pelo Plenário, ainda que condicionado por decisão judicial; nesse contexto, o parlamentar cassado deveria dispor de espaço mínimo de contraditório. Ao rechaçar essa linha, a maioria reafirmou que a separação de Poderes impõe autolimitação sempre que o Judiciário corre o risco de substituir-se ao juízo soberano do Legislativo no tocante a procedimentos cuja delimitação constitucional é reduzida.

3.1.16 MANDADO DE SEGURANÇA Nº 38.199 MC, DE 2020

O Mandado de Segurança n.º 38.199 MC/DF foi ajuizado por Adriana Miguel Ventura (NOVO-SP), em caráter liminar, a tramitação em regime de urgência de um projeto de lei que revia trechos sensíveis da legislação eleitoral. A petição atribuía à Mesa da Câmara e à liderança governista a estratégia de compressão de prazos regimentais, sustentando que, ao acelerar o

calendário deliberativo, as autoridades impetradas violavam garantias de debate amplo, transparência e participação das minorias. Na qualidade de relator, o Ministro Dias Toffoli indeferiu a medida cautelar ainda na fase inicial, decisão que viria a ser confirmada, por unanimidade, pelo Plenário. Logo no preâmbulo do voto, o magistrado assentou a legitimidade ativa de congressistas para impetrar mandado de segurança quando invocam direito público subjetivo derivado do devido processo legislativo; não obstante, sublinhou “a excepcionalidade... do controle jurisdicional preventivo de constitucionalidade de projetos de lei”.

A *ratio decidendi* girou em torno da classificação do regime de urgência como prerrogativa eminentemente interna da Câmara dos Deputados, matéria que, segundo a matriz doutrinária consolidada após 2008, configura ato *interna corporis*. Toffoli reproduziu, à guisa de síntese, a máxima segundo a qual a adoção do rito de urgência “é prerrogativa regimental da Mesa” e que o tema, por ostentar natureza administrativa e política, traduz “matéria essencialmente *interna corporis*, não cabendo ao STF adentrar tal seara”. Ao amparar-se nesse enunciado, o relator reafirmou a tríplice filtragem que vem marcando a fase de retomada da autocontenção: a intervenção judicial exige demonstração de violação textual inequívoca da Constituição, precisa guardar relação com direito individualizado de conteúdo fundamental e deve revelar situação de irreversibilidade, cujo controle repressivo posterior se mostraria inócuo.

O voto aplicou cada um desses filtros. O primeiro – violação constitucional direta – não se configurou porque o art. 64, § 1.º, da Carta remete aos regimentos internos a disciplina da urgência, limitando-se a prever que determinadas matérias não podem sujeitar-se a esse rito; como o projeto em tela não alcançava temas vedados, não havia transgressão frontal. O segundo – direito subjetivo – também não restou demonstrado. Embora os impetrantes alegassem a supressão do debate público, o relator sublinhou que a aceleração, sem impedir em absoluto o exercício da palavra, não suprimia prerrogativa parlamentar concreta, mas apenas reduzia margem temporal de articulação política, contingência inerente à dinâmica majoritária. O terceiro filtro – irreversibilidade – foi enfrentado com a argumentação de que, promulgada a lei, subsiste a via de controle abstrato ou difuso, de modo que eventual inconstitucionalidade poderia ser arguida posteriormente sem provocar dano definitivo ao sistema normativo.

A decisão também se valeu de precedentes que firmaram a doutrina da subsidiariedade processual. Citou-se, por exemplo, o entendimento reiterado de que o mandado de segurança não pode converter-se em mecanismo de controle abstrato de normas em tese, pois existe procedimento próprio para essa finalidade. Essa lembrança visou rechaçar a tentativa, cada vez

mais comum, de usar o *mandamus* como instrumento de paralisação prévia de projetos polêmicos, deslocando a arena de variação política para o escrutínio técnico-jurídico do Supremo. Ao delimitar o alcance da tutela preventiva, o Tribunal protege sua legitimidade institucional, evitando o risco de captura do processo legislativo pela via judicial.

A técnica decisória empregada reverbera em três frentes. Na esfera intra-legislativa, incentiva a minoria a utilizar instrumentos regimentais antes de recorrer ao Judiciário, fortalecendo a cultura de solução política de impasses. No plano interinstitucional, consolida a imagem do STF como árbitro de última instância, que só excepcionalmente suspende o curso do processo legislativo – postura que reduz atritos com o Legislativo e preserva a função contramajoritária para as hipóteses em que o Parlamento, de modo inequívoco, atenta contra cláusulas de rigidez constitucional. Por fim, no domínio da teoria constitucional, alimenta a discussão sobre até que ponto a autocontenção pode conviver com a proteção do debate público substancial, pilar do republicanismo deliberativo que inspira a Constituição de 1988.

O acórdão não ignora, entretanto, a possibilidade de controle judicial posterior. Na própria decisão, Toffoli consignou que se, da tramitação acelerada, resultar lei ofensiva a direitos fundamentais ou a regras formais, caberá ao Supremo, em momento oportuno, expurgar o vício. Desse modo, preserva-se a função de filtro repressivo sem que o Tribunal se transforme em sentinela preventiva de cada etapa do processo legislativo. Essa é a pedra angular da segunda geração de autocontenção: deferência antecipada, vigilância a posteriori. Ao calibrar o momento da intervenção, o Supremo resguarda sua legitimidade, pois evita o desgaste de decisões liminares que paralise o Congresso, mas conserva intacta a capacidade de nulificar leis que ultrapassem os limites da ordem constitucional.

Em suma, o Mandado de Segurança 38.199 MC/DF solidifica o tripé que sustenta a resposta institucional do Supremo às impugnações preventivas: primeiro, o ato questionado deve transgredir, de forma patente, preceito constitucional formal; segundo, é imprescindível comprovar lesão individualizada ou risco de dano irreversível; e terceiro, deve inexistir meio repressivo eficaz capaz de sanar o vício sem paralisar o processo político. Ao aplicar rigorosamente esses requisitos, o Tribunal reafirmou que a proteção da Constituição não se confunde com substituição da arena da política, preservando a lógica de freios e contrapesos em que cada Poder responde, primariamente, por seus próprios excessos.

3.1.17 MANDADO DE SEGURANÇA Nº 38.034 AGR, DE 2020

O Mandado de Segurança n.º 38.034 AgR/DF, relatado pela Ministra Carmen Lúcia e julgado em sessão virtual concluída em 7 de novembro de 2022, oferece terreno fértil para avaliar até onde se estende, na prática, a doutrina de autocontenção do Supremo Tribunal Federal quando confrontada com litígios que giram em torno da interpretação de dispositivos regimentais. O pedido foi formulado Rui Goethe Da Costa Falcao (PT-SP) contra decisão do Presidente da Câmara que, invocando precedentes da própria Casa, convocara comissão específica para apreciar determinada proposição em rito abreviado de tramitação.

A principal queixa residia na alegada violação à exigência de distribuição proporcional de relatorias e na supressão de prazos de vista que, segundo o impetrante, reduziriam drasticamente a capacidade das bancadas minoritárias de exercer fiscalização substantiva sobre o conteúdo do projeto.

Na decisão monocrática — posteriormente confirmada de maneira unânime pelo Plenário — a relatora negou provimento ao agravo regimental e manteve o não conhecimento do mandado. Carmen Lúcia colocou o processo em fidelidade direta com a linha jurisprudencial já sedimentada no MS 36.662 AgR/DF e outros precedentes em que a Corte definiu que a exegese de preceitos meramente regimentais não transita do domínio político para o jurisdicional, salvo se restar demonstrada violação textual inequívoca da Constituição ou de direito fundamental de densidade objetiva.

Para legitimar o não conhecimento, a Ministra percorreu três argumentos de fundo. O primeiro procurou mostrar que a reclamação dos impetrantes não superava a barreira da mera conveniência política: tratava-se, em essência, de discordância quanto à velocidade do processo decisório, e não de quebra de quórum qualificado, impedimento de deliberação do Plenário ou afronta a cláusula pétrea. Em segundo lugar, enfatizou-se que o Regimento da Câmara dispõe de instrumentos internos — recursos, destaques, questões de ordem — capazes de recompor eventual desequilíbrio de oportunidades. A existência desses caminhos políticos, avaliou a Corte, satisfaz a exigência de subsidiariedade que limita o cabimento do mandado de segurança, impedindo que a jurisdição constitucional seja acionada como instância recursal de matérias que a própria Casa tem condições de resolver. O terceiro argumento provinha do risco institucional de interferência direta no desenho da agenda: criar precedente que autorizasse o STF a reabrir discussões sobre distribuição de relatorias significaria, na prática, retirar do Poder Legislativo parcela importante da governabilidade interna, com potenciais reflexos sobre a legitimidade de suas deliberações e sobre o próprio equilíbrio interorgânico constitucional.

Não obstante a solidez lógica desses fundamentos, o caso permite a discussão entre a autonomia parlamentar e a efetivação do pluralismo político. O direito de vista pode não estar

nomeado expressamente na Constituição, mas atua como salvaguarda instrumental do devido processo legislativo, na medida em que permite às bancadas minoritárias examinar exaustivamente projetos de alta complexidade.¹⁸⁸ Suprimir ou reduzir esse intervalo temporal, sobretudo em matérias que alteram políticas públicas sensíveis, tenderia a comprometer a qualidade deliberativa do Congresso e, indiretamente, a audição da sociedade civil. Sustenta-se que a igualdade de armas entre parlamentares, mesmo não enfeixada em dispositivo específico, decorre do próprio caráter republicano do processo legislativo, ressaltado pela doutrina como estrutura indispensável à legitimidade das leis. A Corte, todavia, preferiu assentar que tais preocupações, embora relevantes no plano democrático, não passaram pelo filtro de demonstração de violação constitucional direta e, por isso, permanecem matéria de autocrítica da própria Casa.

Outra fonte de controvérsia advém da aplicação do critério da subsidiariedade em contextos de forte desproporção entre maioria e minoria. Se a liderança majoritária domina os órgãos internos e bloqueia sistematicamente os recursos disponíveis, a invocação de que “há meios regimentais adequados” pode converter-se em argumento circular: remete-se a minoria a instrumentos que ela sabe estarem politicamente travados. Nesse sentido, o MS 38.034 AgR/DF se torna exemplar da escolha pró-institucional do Supremo: a Corte prefere correr o risco de uma minoria eventual ficar desassistida a antecipar-se e invadir terreno legislativo que pode (em outras ocasiões) produzir o efeito adverso de minar a autonomia das Casas ou de favorecer estratégias de obstrução judicial sistemática.

Não é irrelevante notar que, no voto, Carmen Lúcia também destacou a disponibilidade de controle repressivo posterior: uma vez aprovada e sancionada a lei, sua constitucionalidade poderia ser testada em ação direta ou na via difusa, garantindo-se que eventuais violações a direitos fundamentais não passariam incólumes. Esse deslocamento do exame substancial para o momento posterior é também característico desse tempo de autocontenção: ao Supremo interessa preservar a fluidez da deliberação política, mas também assegurar que a Constituição disponha de remédio definitivo contra abusos normativos. Nesse arranjo temporal, o Judiciário não se omite; apenas reordena a cronologia da intervenção, evitando congelar o processo decisório antes de sua conclusão. Tal pragmatismo institucional, porém, não é isento de custos: uma vez que a lei se aprovou em regime acelerado, seu potencial de produzir efeitos irreversíveis cresce, e o controle posterior pode não restabelecer, na plenitude, o debate público que poderia ter ocorrido durante a fase parlamentar.

¹⁸⁸ MARCEL, 2022; ESTEVES, 2017.

A lição que se depreende é a de que a autocontenção opera como princípio de deferência seletiva: ela não impede a revisão judicial de todo e qualquer ato regimental, mas apenas daqueles que, apesar de envolverem direitos de participação, não exibem violação imediata de regra ou princípio constitucional com densidade normativa suficiente para justificar a excepcionalidade da tutela mandamental. Em outras palavras, quanto maior a abstração da cláusula constitucional invocada — pluralismo, publicidade, participação — maior também o ônus argumentativo de demonstrar que seu núcleo essencial foi comprometido por decisão regimental. Sem essa demonstração, prevalece o argumento de que a Justiça deve abster-se de interferir na micropolítica do processo legislativo.

O caso ainda reforça a pedagogia institucional do Supremo em relação ao controle preventivo. Ao sinalizar que o mandado de segurança não substitui mecanismos internos de deliberação, o Tribunal inibe a proliferação de demandas que, em última análise, pretendem judicializar estratégias de minoria.

3.1.18 MANDADO DE SEGURANÇA Nº 37.721 AGR, DE 2020

O Mandado de Segurança n.º 37.721 AgR, popularmente apelidado de “caso PEC da Imunidade” (por envolver a Proposta de Emenda Constitucional 3/2021), foi subscrito pelo deputado federal Kim Kataguiri (UNIÃO-SP), ajuizado em fevereiro de 2021, em meio à repercussão pública do texto que pretendia condicionar a aplicação de medidas cautelares contra congressistas à autorização do Plenário do STF e restringir a prisão em flagrante de parlamentares. Alegava-se, em primeiro plano, a inobservância do quórum mínimo de iniciativa previsto no art. 60, I, da Constituição, pois, no momento da apresentação, o projeto contava com 144 assinaturas, número inferior ao terço exigido. Além disso, alegava ainda afronta à separação de Poderes, porque a proposta, ao limitar a eficácia de decisões judiciais, teria finalidade de retaliação ao Judiciário. Pretendia-se, em consequência, a suspensão imediata do trâmite da emenda até que fossem colhidas as subscrições necessárias ou, subsidiariamente, sua anulação por vício de inconstitucionalidade formal.

A relatoria coube ao Ministro Luís Roberto Barroso negando a liminar e, na mesma oportunidade, indeferindo por completo o mandado de segurança. Na fundamentação, o magistrado afirmou que “não se admite, no sistema brasileiro, o controle jurisdicional de constitucionalidade material de projetos de lei — ou de propostas de emenda — em curso de formação”. Naquela data, a lista de apoiantes já ultrapassara 186 subscrições, superando, portanto, o terço constitucional. Ainda que não ultrapassasse, pontuou Barroso, o art. 60 não

fixa prazo preclusivo para coleta de assinaturas, de modo que a legítima iniciativa se consolidaria com a complementação extemporânea do apoio. Com esse raciocínio, a Corte afastou a alegada nulidade formal.

Em passo seguinte, o voto enfrentou a arguição de inconstitucionalidade material, mas apenas para reafirmar a impossibilidade de controle preventivo. Ao remeter a discussão para eventual estágio posterior — quando e se a proposta viesse a ser aprovada em duas votações e promulgada pelo Congresso — o relator sublinhou que “a intervenção prematura do Judiciário subtrairia dos outros Poderes a prerrogativa constitucional que detêm de debater e aperfeiçoar os projetos”. Assim, a autocontenção operou em dois níveis: recusou o exame do mérito por falta de norma jurídica válida a ser comparada com a Constituição e declarou que, no plano formal, não se verificava obstáculo irremediável.

A Primeira Turma, composta à época pelos ministros Barroso, Rosa Weber, Luiz Fux, Dias Toffoli e Alexandre de Moraes, conheceu e, por unanimidade, manteve o indeferimento. Os votos de Fux e Weber alinharam-se à *ratio* de que o Judiciário não deve substituir a arena política em matéria de deliberação sobre PEC, reafirmando que as barreiras preventivas só têm lugar quando se trata de requisitos intangíveis: violação a cláusula pétrea, quórum ou iniciativa clara e irrecusável. No plano prático, esse consenso recolocou a responsabilidade pelo debate no foro parlamentar, onde, não obstante a tramitação acelerada, a proposta acabou sendo interrompida diante de forte resistência social e divergência interna na própria base de sustentação do governo.

O acórdão traz consigo três consequências dogmáticas relevantes. A primeira, já consolidada quanto à legitimidade do parlamentar para impetrar mandado de segurança não se traduzir em carta branca para judicializar questões de oportunidade política. A legitimação ativa existe para resguardar prerrogativas objetivamente configuradas, não para conferir ao Judiciário poder de veto sobre a pauta legislativa.

Em segundo lugar, evidencia que a subscrição mínima de um terço pode ser completada após a leitura da proposição, interpretação que prestigia a prática parlamentar e evita formalismos que poderiam paralisar o processo decisório. E, em terceiro, reafirma a distinção entre vício formal insanável e vício sanável: quando a irregularidade alegada é suscetível de correção dentro do próprio procedimento o controle judicial preventivo se mostra desproporcional, o que traduz a teoria de autocontenção minimalista discutida no Capítulo 2, abrindo margem para deliberação posterior (Sunstein, 1999; Cipriano, 2025).

A prática decisória do caso confirma a centralidade do princípio da subsidiariedade processual na fase contemporânea da autocontenção. Ao enfatizar que a eventual aprovação da

PEC poderia, em momento posterior, ser alvo de controle concentrado de constitucionalidade, o Supremo reafirma que a tutela jurisdicional não desaparece; apenas se desloca no tempo. Esse deslocamento, na lógica do Tribunal, evita engessar o processo político e respeita o protagonismo do Parlamento enquanto há margem de deliberação democrática.

3.1.19 MANDADO DE SEGURANÇA Nº 38.485 AGR, DE 2020

O Mandado de Segurança (MS) n.º 38.485 AgR/DF, referente às controversas emendas do relator-geral (RP-9 ou “orçamento secreto”), foi impetrado pelo Senador José Renan Vasconcelos Calheiros (MDB-AL). O senador alegou exclusão do processo de escolha de beneficiários e dos critérios de distribuição dos recursos, defendendo a suspensão dos pagamentos até a implementação de um modelo transparente e impessoal. Argumentou-se que a Resolução n.º 1/2006 do Congresso Nacional, ao autorizar a execução sigilosa das RP-9, violava o artigo 37 da Constituição Federal, bem como os princípios da moralidade administrativa e da igualdade federativa.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) referendou o despacho por unanimidade, mantendo uma linha de autocontenção judicial. Essa decisão demonstra a subsidiariedade processual e o critério material rigoroso para a autocontenção. A subsidiariedade processual prioriza instrumentos mais adequados, como as Ações de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs), para questões com eficácia *erga omnes* e efeitos vinculantes. Paralelamente, o rigor material, já abordado, determina os atos que podem ser alvo de controle por mandado de segurança. No caso, a execução sigilosa das emendas, embora politicamente controversa, não foi considerada uma quebra textual imediata do art. 37, caput, da Constituição.

Entende-se que, apesar da opacidade das RP-9 como prejudicial à alocação equitativa de recursos e à fiscalização parlamentar, o STF buscou conciliar prudência institucional e vigilância constitucional de forma indireta. Embora o mandado de segurança tenha sido rejeitado, a Corte já havia determinado, em cautelares de ADPFs em trâmite, a suspensão de novas indicações de RP-9 até que o Congresso apresentasse um plano de transparência. Essa abordagem, como também percebida anteriormente, demonstra que a autocontenção não significa aquiescência, mas uma seleção estratégica do momento e da forma da intervenção. No caso em análise, fica nítido o que a Corte decidiu ao optar por não decidir.

O STF, implicitamente, respondeu que o controle repressivo permanece disponível, podendo invalidar a Resolução com efeitos retroativos, reafirmando que a proteção da dinâmica

parlamentar não legitima a opacidade em definitivo. Não obstante, do ponto de vista do equilíbrio interinstitucional, o acórdão instiga o Congresso a aperfeiçoar seus mecanismos de transparência e preserva a autoridade do STF para emitir um veredicto final, mas em tempo processual compatível com a envergadura do tema. Isso reduz o risco de o Tribunal ser acusado de, possivelmente, “governar o orçamento” sem mandato democrático.

Em síntese, o MS 38.485 AgR/DF demonstra que a recusa em conceder tutela mandamental não equivale a omissão. Ao privilegiar o controle abstrato como arena adequada, o STF preserva coerência, evita sobreposição processual e mantém a possibilidade de impor um padrão mínimo de publicidade às emendas RP-9. O caso ilustra que o desafio não é apenas decidir se o Judiciário deve intervir, mas quando e como fazê-lo (pela ação ou omissão) para equilibrar eficiência decisória, legitimidade democrática e supremacia constitucional. A autocontenção se manifesta, assim, como ferramenta de dosimetria institucional.

3.1.20 MANDADO DE SEGURANÇA Nº 34.378 e 34379, DE 2019

Os Mandados de Segurança n.º 34.378 AgR e 34.379 AgR/DF, julgados pelo STF em 2023, diziam respeito a possibilidade de cassação do julgamento de votações referentes à perda do cargo e à inabilitação por oito anos, para o exercício de função pública, no âmbito do julgamento de impeachment da então presidente da república Dilma Rousseff. O segundo mandado (34.379) foi julgado prejudicado por ter perdido a condição de parlamentar o impetrante, o então senador Álvaro Dias.

Tal decisão reforça a postura defensiva da corte constitucional em proteger o campo das decisões que interferem na dinâmica entre os poderes restringindo os legitimados àqueles que efetivamente disponham dessa condição no tempo do julgamento, para além do tempo da propositura.

Já quanto ao primeiro, 34.378, a corte julgou o mesmo objeto oriundo de mandado impetrado pelo Partido Social Liberal (PSL), partido opositor. Novamente, em reforço à jurisprudência histórica, a corte entendeu ser inadmissível a impetração de mandado desse tipo por partido político, ainda que com representação no Congresso Nacional. O caso demonstra, novamente, que o STF, ao optar pela autocontenção, transfere à esfera política e, em última análise, ao eleitorado, a tarefa de avaliar a pertinência dos processos de responsabilização.

3.1.22 RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.297.884-DF e TEMA 1.120, de 2021

Em 14 de junho de 2021, acórdão que depois seria complementado pela decisão de embargos declaratórios de 03 de julho do mesmo ano, o Supremo Tribunal Federal julgou um Recurso Extraordinário oriundo de pessoa representada pela Defensoria Pública do Distrito Federal e Territórios, em face do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, relacionada à declaração incidental de inconstitucionalidade de norma penal, por vício de tramitação da matéria.

O acórdão recorrido, oriundo do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, reputou que a majoração da pena pelo uso de arma branca no crime de roubo, circunstância que havia sido revogada à época pelo art. 4º da Lei 13.654, de 2018, teria sido inconstitucional, pois o texto encaminhado pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado Federal teria sido distinto do texto apreciado em plenário, em violação explícita aos artigos 58, § 2º, inciso I, da Constituição Federal¹⁸⁹ e 91 do Regimento Interno do Senado Federal¹⁹⁰.

¹⁸⁹ Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação. (...)

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

I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa; BRASIL. Constituição da república federativa do Brasil. 1988.

¹⁹⁰ Art. 91. Às comissões, no âmbito de suas atribuições, cabe, dispensada a competência do Plenário, nos termos do art. 58, § 2º, I, da Constituição, discutir e votar:

I – projetos de lei ordinária de autoria de Senador, ressalvado projeto de código;

II – projetos de resolução que versem sobre a suspensão da execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal (Const., art. 52, X);

III – projetos de decreto legislativo de que trata o § 1º do art. 223 da Constituição Federal.

§ 1º O Presidente do Senado, ouvidas as lideranças, poderá conferir às comissões competência para apreciar, terminativamente, as seguintes matérias:

I – tratados ou acordos internacionais (Const., art. 49, I); II – autorização para a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais em terras indígenas (Const., art. 49, XVI);

III – alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares (Const., art. 49, XVII);

IV – projetos de lei da Câmara de iniciativa parlamentar que tiverem sido aprovados, em decisão terminativa, por comissão daquela Casa;

V – indicações e proposições diversas, exceto:

a) projeto de resolução que altere o Regimento Interno;

b) projetos de resolução a que se referem os arts. 52, V a IX, e 155, §§ 1º, IV, e 2º, IV e V, da Constituição;

c) proposta de emenda à Constituição.

§ 2º Encerrada a apreciação terminativa a que se refere este artigo, a decisão da comissão será comunicada ao Presidente do Senado Federal para ciência do Plenário e publicação no Diário do Senado Federal.

§ 3º No prazo de cinco dias úteis, contado a partir da publicação da comunicação referida no § 2º no avulso eletrônico da Ordem do Dia da sessão seguinte, poderá ser interposto recurso para apreciação da matéria pelo Plenário do Senado.

§ 4º O recurso, assinado por um décimo dos membros do Senado, será dirigido ao Presidente da Casa.

§ 5º Esgotado o prazo previsto no § 3º, sem interposição de recurso, o projeto será, conforme o caso, encaminhado à sanção, promulgado, remetido à Câmara ou arquivado. BRASIL. Senado Federal. Regimento

O Supremo então definiu, em julgamento no dia 17 de dezembro de 2020, que haveria repercussão geral, sendo necessário julgamento específico com fixação de tese, o que viria a ser feito no ano de 2021 somente.

O voto do Min. Dias Toffoli no Recurso Extraordinário nº 1.297.884 engendra certa preocupação em delimitar os limites da atuação do Judiciário sobre atos legislativos, com ênfase na doutrina *interna corporis* e em situações excepcionais que justifiquem o controle judicial. Resta afirmada, desde o início de seu voto, a tradicional jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a deferência ao Poder Legislativo em relação a questões regidas exclusivamente por normas regimentais internas. Segundo o ministro, portanto, a doutrina *interna corporis* preserva a autonomia e independência das Casas Legislativas, em conformidade com o princípio da separação dos Poderes, previsto pela Constituição Federal.

No entanto, também fica destacado no voto que essa imunidade do Legislativo à intervenção judicial não é absoluta. O Ministro ressalta que, quando um ato legislativo interno resulta em violação clara e manifesta à Constituição, o controle judicial é não apenas admissível, mas necessário para assegurar a supremacia do texto constitucional. Essa flexibilização é essencial para garantir que o processo legislativo respeite os princípios fundamentais e os direitos constitucionais. A fundamentação do voto, portanto, pode ser estruturada em três pontos principais, quais sejam: Separação dos Poderes e atos *Interna corporis*; Controle Judicial Preventivo e Excepcionalidade; e Compatibilidade Regimental com a Constituição.

O Ministro iniciou destacando a relevância da separação dos Poderes como um dos pilares da democracia brasileira. Ele afirmou que “a autonomia das Casas Legislativas no desempenho de suas funções é um corolário da separação dos Poderes, que assegura o livre funcionamento das instituições democráticas”.¹⁹¹ Nesse sentido, a doutrina dos atos *interna corporis* atua como um mecanismo de proteção contra interferências indevidas do Judiciário em assuntos essencialmente políticos ou administrativos do Legislativo.

No entanto, expressa no voto está também a ponderação de que essa deferência não equivale a uma imunidade irrestrita. “O reconhecimento da doutrina *interna corporis* não pode significar um cheque em branco ao Legislativo para a prática de atos que afrontem a

Interno do Senado Federal. Brasília, DF: Senado Federal, 2023. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno>. Acesso em: 20 nov. 2024.

¹⁹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1.297.884/DF. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, DF, julgado em 17 dez. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6044054>. Acesso em: 20 nov. 2024.

Constituição”, afirmou Toffoli, destacando que a liberdade de conformação das Casas Legislativas deve ser exercida dentro dos limites impostos pela Carta Magna.

Em segundo lugar, outro ponto central do voto foi a discussão sobre a excepcionalidade do controle judicial em face de atos legislativos. O voto expressa que, embora o STF deva se abster de interferir no mérito de questões regimentais, o controle judicial pode ser exercido em casos de manifesta inconstitucionalidade.

É defeso ao Poder Judiciário adentrar o mérito da interpretação de normas regimentais, salvo quando tais normas ou a sua aplicação concreta importem em resultado incompatível com o texto constitucional. Nesse caso, a prerrogativa de controle judicial emerge como garantia da supremacia da Constituição.¹⁹²

Por fim, também foi abordada a necessidade de compatibilidade entre normas regimentais e o conjunto da Constituição Federal. Ele apontou que o artigo 91 do Regimento Interno do Senado Federal deve ser interpretado de forma harmônica com os artigos 58 e 65¹⁹³ da Constituição. O relator considerou que o vício alegado no RE – ou seja, a discrepância entre o texto aprovado pela CCJ e o texto deliberado em plenário – representava uma ofensa clara aos preceitos constitucionais do devido processo legislativo. Com efeito, concluiu que a interpretação de normas regimentais não pode ser desvinculada do texto constitucional. “Quando normas internas deixam de observar a Constituição, cabe ao STF exercer seu papel de guardião da ordem constitucional”, ressaltou.¹⁹⁴

No voto, o Ministro Toffoli reforçou que o caso em análise extrapolava o âmbito meramente regimental. Embora a questão envolvesse normas internas do Senado Federal, o impacto concreto dessas normas resultou na aprovação de uma norma penal com graves vícios de tramitação. Essa situação configurou uma exceção à regra de deferência, permitindo a atuação do STF. Nesses termos, embora o Judiciário não deva interferir nas escolhas políticas do Legislativo, a supremacia da Constituição exige que atos legislativos sejam compatíveis com os princípios constitucionais. Assim, o controle judicial no caso era não apenas permitido, mas

¹⁹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1.297.884/DF. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, DF, julgado em 17 dez. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6044054>. Acesso em: 20 nov. 2024.

¹⁹³ Art. 65. O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar. BRASIL. Constituição da república federativa do Brasil. 1988.

¹⁹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1.297.884/DF. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, DF, julgado em 17 dez. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6044054>. Acesso em: 20 nov. 2024.

se justificaria para garantir a regularidade do processo legislativo e a proteção dos direitos fundamentais.

Dessa maneira, ao passo que o voto reafirma a relevância da doutrina *interna corporis* e protege a autonomia e independência das casas legislativas, também reconhece a intervenção judicial em casos excepcionais de manifesta inconstitucionalidade.

Em embargos de declaração apresentados pelo Procurador-Geral da República, foi apontada a necessidade de ajuste da tese fixada no julgamento. A tese inicialmente formulada afirmava que o Judiciário não poderia exercer controle sobre interpretações de normas regimentais das Casas Legislativas, exceto quando houvesse desrespeito às normas constitucionais referentes ao processo legislativo.

A sustentação era de que tal formulação poderia gerar interpretações restritivas indevidas. Sob esse viés, o controle de normas regimentais deveria considerar não apenas as disposições constitucionais relacionadas ao processo legislativo, mas todo o texto constitucional, uma vez que a “doutrina dos atos *interna corporis* [...] não significa um afastamento absoluto do controle de constitucionalidade”. Além disso, alegou-se que a expressão “pertinentes ao processo legislativo” deveria ser suprimida para evitar possíveis inseguranças e ambiguidades (Brasil, 2020). A tese fixada foi a seguinte:

Em respeito ao princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, quando não caracterizado o desrespeito às normas constitucionais, é defeso ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional em relação à interpretação do sentido e do alcance de normas meramente regimentais das Casas Legislativas, por se tratar de matéria *interna corporis*.¹⁹⁵

A redação da tese foi ajustada em 03 de julho de 2023, durante o julgamento dos embargos de declaração no mesmo recurso, para esclarecer os limites do controle judicial e reforçar a distinção entre matérias regidas exclusivamente pelo regimento interno e aquelas que envolvem afrontas constitucionais evidentes.

¹⁹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1.297.884/DF. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, DF, julgado em 17 dez. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6044054>. Acesso em: 20 nov. 2024.

4 ANÁLISE QUANTITATIVA DOS JULGAMENTOS COLEGIADOS E O PADRÃO DECISÓRIO DO STF

O quinto capítulo assume a função estratégica de converter as hipóteses teóricas construídas ao longo da tese em enunciados verificáveis por meio de evidência empírica. Para isso, ele mobiliza uma base de dados composta exclusivamente pelos Mandados de Segurança ajuizados por parlamentares ou por órgãos de direção do Congresso Nacional que impugnam atos *interna corporis* no período compreendido e foram julgados entre 1980 e 2023. Essa janela temporal coincide com os momentos já delineados na exposição teórica: o intervalo inicial, do “Tempo da Consolidação”, o seguinte, designado como “Tempo dos Deferimentos”, no qual seis impetrações obtiveram êxito, e a fase subsequente, denominada “Tempo da Retomada”, caracterizada exclusivamente por sucessivos indeferimentos. Embora se reconheça a existência de um indeferimento singular em 2005 (Mandado de Segurança nº 25.579 MC), ele permanecerá fora da série estatística principal para evitar que um valor atípico distorça as tendências gerais do biênio.

A etapa de preparação dos dados adotou procedimentos de limpeza e padronização que asseguram comparabilidade longitudinal. Cada processo recebeu rótulos uniformes relativos ao ano de julgamento, Ministro relator, órgão julgador, resultado, cargo do impetrante, sigla partidária e unidade da federação, bem como à autoridade impetrada. Expressões regulares nos nomes dos partidos foram empregadas para extrair e normalizar essas siglas, suprimindo variações gráficas e resolvendo duplicidades decorrentes de fusões ou renomeações partidárias. O mesmo método foi utilizado para desdobrar impetrações coletivas de forma a distribuir o processo entre todas as legendas envolvidas.

A arquitetura analítica do capítulo organiza-se em quatro eixos. O primeiro verifica a intensidade do número de julgamentos colegiados ao longo dos anos mediante a construção de um gráfico de linhas que indica, para cada exercício, o total de Mandados distribuídos. O segundo examina a participação dos ministros relatores por meio de uma tabela de frequência que revela a distribuição dos processos entre gabinetes, permitindo observar eventuais concentrações ou dispersões de competência. Dado o número reduzido de deferimentos e a variedade na distribuição dos mandados de segurança, não é possível calcular a razão de deferimento e indeferimento atribuída a cada magistrado, o que configuraria uma extrapolação interpretativa sobre padrões decisórios. O terceiro eixo classifica os impetrantes segundo a posição institucional — deputados, senadores, bancadas partidárias, Mesas Diretoras — a fim de testar a hipótese de utilização diferenciada do Mandado de Segurança conforme a

vulnerabilidade percebida a partir da análise qualitativa anterior. O quarto, por fim, desdobra a análise no plano político-partidário e territorial, contabilizando processos por sigla partidária e por unidade federativa em gráficos de barras que revelam concentração ou dispersão regional e ideológica dos julgamentos não só geograficamente, mas historicamente.

Os procedimentos estatísticos restringem-se a técnicas quantitativas, contagens absolutas, proporções e razões, haja vista o objetivo primordial consiste em mapear padrões e tendências que sirvam de fundamento empírico às discussões de autocontenção judicial desenvolvidas nos capítulos anteriores. Além disso, o índice de concentração utilizado nesta pesquisa segue a lógica do Índice de Herfindahl-Hirschman (HHI), aplicado aqui à distribuição dos julgamentos por relator. O cálculo consiste na soma dos quadrados das participações relativas de cada Ministro em determinado período (Schmidt; Lima, 2002). Quanto mais próximo de 1, maior a concentração em poucos relatores; quanto mais próximo de 0, maior a dispersão entre vários gabinetes. O índice permite observar se a atuação do Supremo Tribunal Federal, em matéria de mandados de segurança parlamentares, esteve centralizada em poucos ministros ou se se distribuiu de forma mais equilibrada, refletindo dinâmicas internas da Corte.

Ao final, é realizada uma síntese interpretativa dos achados numéricos, mas o corpo principal do capítulo concentra-se na apresentação transparente dos métodos empregados e dos painéis produzidos, garantindo que quaisquer inferências decorram de visualizações cuja construção possa ser reproduzida e auditada. Desse modo, o capítulo fornece o instrumental quantitativo para conferir o comportamento do Supremo Tribunal Federal em matéria de processo legislativo reflete uma política de autocontenção seletiva.

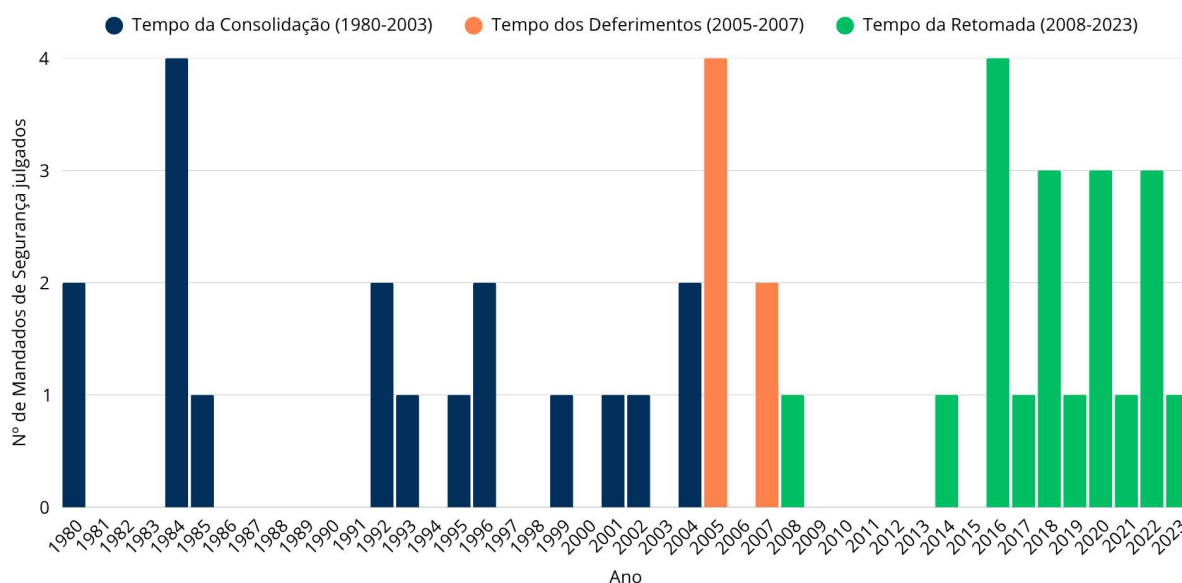
4.1 Intensidade de Julgamentos por Ano

Para que a leitura quantitativa seja coerente com a narrativa histórica da tese, é indispensável tomar o Tempo da Consolidação (1980–2004) como linha de base. Nesse período concentram-se 14 julgamentos colegiados envolvendo atos *interna corporis* relacionados ao processo legislativo, com predominância de resultados não cognitivos ou denegatórios. Essa base estabelece o padrão de autocontenção que mais tarde servirá de contraste para o ciclo de Deferimentos (2005–2007) e para o subsequente retorno à deferência na Retomada (2008–2023). Em termos de dinâmica temporal, a Consolidação apresenta dois movimentos principais: um adensamento 1983–1985, ligado a conflitos de agenda e quóruns qualificados (no contexto das Emendas Constitucionais e das “Diretas Já”), e um bloco 1991–1996, associado a disputas sobre comissões/CPIs, interpretação regimental e processos de decoro, em que o Tribunal

manteve o exame no “vestíbulo das formalidades” e evitou substituir escolhas político-organizativas das Casas.

O primeiro movimento para compreender a relação entre o Supremo Tribunal Federal e o processo legislativo requer a justaposição de dois planos analíticos. De um lado, está a linha do tempo quantitativa – representada, no Gráfico 1, pela distribuição anual dos 42 mandados de segurança ajuizados entre 1980 e 2023 que tiveram por objeto a intervenção. De outro, encontra-se o painel qualitativo, reconstruído nos Capítulos 3 e 4 que evidenciam como cada litígio se inscreve na luta doutrinária entre autocontenção judicial¹⁹⁶ e abertura procedimental ao controle jurisdicional.¹⁹⁷ A leitura combinada desses elementos revela, após um período formativo, compreendido como Tempo da Consolidação, entre 1980 e 2001, dois ciclos de distintas tomadas de decisão, o denominado Tempo dos Deferimentos (2001-2007); e o Tempo da Retomada (2008-2023).

Gráfico 1 - Mandados de Segurança por Ano de Julgamento (1980-2023)



Fonte: Desenvolvido pelo autor (2025).

O Gráfico 1, que representa a série histórica completa de 1980 a 2023 apresenta perfil nitidamente irregular. Há episódios com picos de julgamentos colegiados (1984, 1992, 2005,

¹⁹⁶ BICKEL, 1961.

¹⁹⁷ LAGES, 2016; BARCELLOS, 2021.

2007, 2016 e 2022), intercalados por longos hiatos de virtual ausência, como nos anos de 1986 a 1991 e entre 2009 e 2013. Essa feição descontínua nega uma possível hipótese de “avalanche linear” de judicialização da política sobre os atos *interna corporis*, sugerindo antes uma pauta oportunista, acionada em momentos de crise institucional mais aguda¹⁹⁸, por mais que alguns Mandados de Segurança sejam julgados alguns anos após a sua impetração.

O Tempo da Consolidação revela um perfil de picos discretos e intervalos de baixa densidade decisória. Observa-se um primeiro pico em 1984–1985, quando se acumulam julgamentos sobre ordem do dia, urgência e quórum de emenda; mais adiante, um novo adensamento em 1992–1996, com casos sobre composição e presidência de CPIs. Em todos esses momentos, a Corte resistiu ao controle preventivo de mérito sobre proposições em curso e reafirmou o caráter *interna corporis* de atos de pauta e organização, intervindo apenas para assegurar requisitos formais ou comandos constitucionais explícitos (como leitura rígida de quórum).

Essa curva histórica confere contexto comparativo aos anos 2001–2007: quando surgem os seis deferimentos em matéria procedimental constitucional (publicidade, bicameralismo, direito de minoria à CPI), o contraste com a linha de base da Consolidação evidencia que não houve “abandono” da autocontenção, mas abertura seletiva diante de parâmetros constitucionais duros. Na sequência, a Retomada (2008–2023) reaproxima a série do padrão consolidado, com 20 julgamentos e manutenção consistente da autocontenção.

Sendo assim, entre 1980 e 2000, um intervalo de 20 anos, identificam-se apenas doze impetrações. A primeira elevação no número de julgamentos, mencionada anteriormente, coincide com a transição democrática e a mobilização parlamentar pela emenda Dante de Oliveira, quando a disputa sobre competência de comissões e sobreposição de projetos expôs a tensão entre vontade popular e regras regimentais.¹⁹⁹

O segundo momento de elevada litigância nesse intervalo, em 1992, surge no contexto do processo de *impeachment* do Presidente Collor, quando se discutiam, entre outros pontos, a ordem de votação de pareceres e a publicidade dos atos da CPI. Ainda assim, as ordens foram indeferidas, reafirmando a deferência do Tribunal. Esse padrão confirma o diagnóstico de Viana²⁰⁰ de que, durante a redemocratização, o STF preferiu resguardar legitimidade recuando diante de conflitos entre maioria parlamentar e minoria oposicionista.

¹⁹⁸ RIBEIRO e ARGUELHES, 2013.

¹⁹⁹ THAYER, 1901; MELLO, 2018.

²⁰⁰ VIANA, 2013.

O passo seguinte, entre 2001 e 2007, inverte a curva histórica: contabilizam-se oito mandados, dos quais seis obtiveram êxito colegiado, um índice de deferimento inédito (e que tornara-se único) de 83%. O ano de 2005, sozinho, responde por quatro impetrações, todas julgadas procedentes parcial ou totalmente, cuja matéria ficou evidenciada no Capítulo 3. Tal fenômeno decorre da virada jurisprudencial que passou a equiparar certas garantias regimentais a direitos subjetivos de minoria, à luz dos princípios da democracia deliberativa.²⁰¹

Após 2008, a curva de litigância se recompõe em patamares moderados. o Gráfico 1 exhibe intervalos de um a três processos por ano, com exceção de 2022 (sete impetrações). Mais importante, porém, é a taxa de êxito, ou a ausência dela: nenhuma ordem foi deferida no período. O retorno à autocontenção – que examinaremos em detalhe no Eixo 2 – coincide com a estratégia de “legitimação pela parcimônia” descrita por Sauaia²⁰², segundo a qual o STF, acuado pelas acusações de ativismo, passou a modular seu protagonismo.

Os picos de 1984/1992, 2005-2007, 2016 e 2022 correspondem, respectivamente, a: (i) democratização e emendas populares; (ii) escândalos do violador mensalão e crise do “apagão aéreo”; (iii) processo de *impeachment* de Dilma Rousseff; e (iv) reconfiguração partidária após pandemia e pautas de organização da base governista. O mapeamento sugere que o uso do mandado de segurança legislativo é diretamente proporcional à polarização política (Brandão, 2022) indicando que as ondas de judicialização acompanham momentos de transição ou contestação de regime.

A literatura sobre virtudes passivas²⁰³ sustenta que Cortes constitucionais exercem autolimites para preservar legitimidade. A série histórica brasileira confirma, em parte, tal postulado. Até 2000, predomina postura abertamente autocontida; entre 2001 e 2007, surge janela de intervencionismo; em seguida, retoma-se a contenção. Esse “pêndulo” comportamental evidencia a tríplice condição apontada por Ribeiro e Arguelhes²⁰⁴: (a) preferências dos ministros, (b) crenças sobre restrições externas, e (c) avaliação de viabilidade de suas decisões.

Na fase inicial, os ministros percebem restrições externas fortes: Congresso recém-redemocratizado, Executivo ainda instável. A partir de 2005, o déficit de confiança popular no Legislativo e a percepção de “abuso majoritário”²⁰⁵ reduzem o custo de intervenção. Já após 2008, o risco de acusação de “usurpação de agenda” motiva recuo estratégico. Em termos

²⁰¹ SUNST N, 1999; LAGES, 2016.

²⁰² SAUAIA, 2021.

²⁰³ BICKEL, 1961.

²⁰⁴ RIBEIRO e ARGUELHES, 2013.

²⁰⁵ BARCELLOS, 2021.

quantitativos, o STF modula seu raio de ação conforme a pressão reputacional do ambiente político.

Ao concentrar seis deferimentos em seis anos, o intervalo 2001-2007, o STF, sem abandonar o discurso de respeito à separação de Poderes, constrói doutrina de controle semiprocedimental: admite a revisão de atos internos quando configurado desrespeito a direitos constitucionais de minoria. O *cluster* temporal denota uma ascensão abrupta: de um mandado julgado em 2001 para quatro em 2005 e dois em 2007. Todos trazem denominadores comuns: impetrantes minoritários, alegação de violação a direito de participação, e pretensão de sustar decisões da Mesa ou líderes da maioria.

Os cinco deferimentos abarcam: instalação de CPI (MS 24.831 e 24.894), garantia de rito paritário na Mesa do Congresso (MS 24.041), acesso a informações para julgamento em plenário (MS 26.900) e direito de ampla defesa em processo disciplinar (MS 25.647). Em todos, o STF reconhece que a norma regimental, antes reputada como “lei interna”, converte-se em parâmetro de controle por ostentar densidade constitucional.²⁰⁶ É a emergência da tese – pioneira em Lages²⁰⁷ – segundo a qual o devido processo legislativo é ele próprio direito fundamental.

No voto condutor do MS 24 831, inclusive, o Ministro Celso de Mello declarou que “o direito à CPI é prerrogativa constitucional indisponível”, subordinando a autonomia regimental à supremacia da Carta. Esse discurso ecoa a reconstrução de Bickel²⁰⁸ sobre “veto contramajoritário” aplicado a procedimentos – e não a conteúdo – como forma de conciliar autocontenção e tutela de direitos. A guinada foi recebida pela doutrina como sinal de “judicialização virtuosa”²⁰⁹ apta a preservar minoria de abusos da maioria.

Três vetores convergiram nesse período para configurar o que chamamos de Tempo dos Deferimentos. Primeiramente, a “crise ética” decorrente do “mensalão” reduziu a capacidade da maioria governista de legitimar obstruções procedimentais, transferindo a arena de resistência para o Judiciário.²¹⁰ Em segundo lugar, o STF, então presidido por ministros que defendiam a expansão das garantias procedimentais (Jobim, Mendes, Celso), vislumbrou oportunidade de reafirmar seu papel de censor de abusos institucionais. Por fim, o ambiente

²⁰⁶ SILVA FILHO, 2013.

²⁰⁷ LAGES, 2016.

²⁰⁸ BICKEL, 1961.

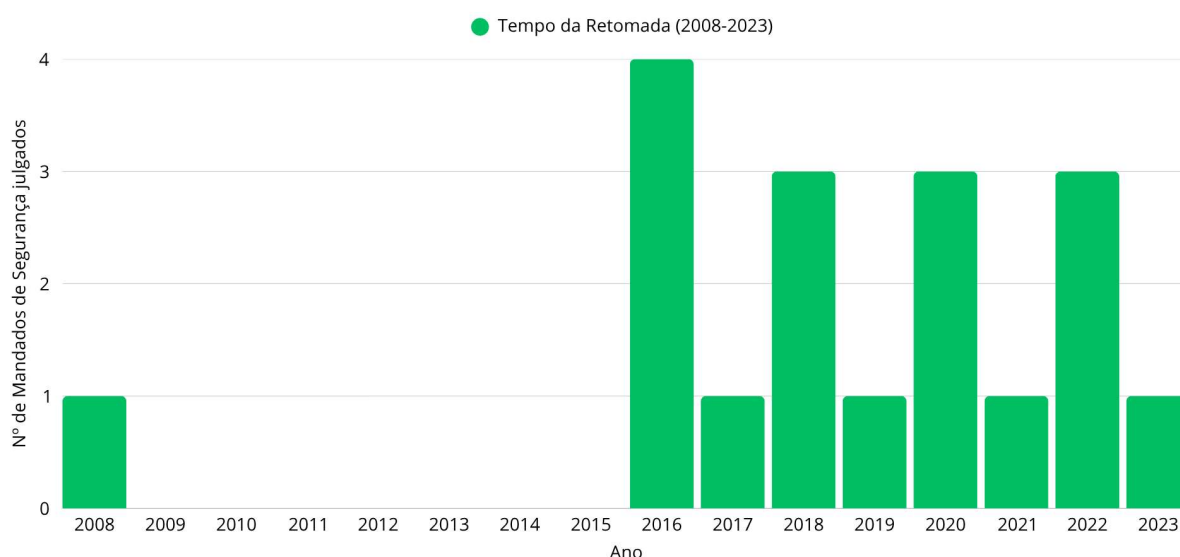
²⁰⁹ CATTONI, 2006.

²¹⁰ BRANDÃO, 2022.

acadêmico passou a questionar a imunidade absoluta dos atos internos, multiplicando referências a experiências estrangeiras que admitem controle parcial dos parlamentos.²¹¹

Contudo, o impulso não se perpetuou. A partir de 2008, inicia-se o Tempo da Retomada, o Tribunal volta a invocar a reserva legislativa, evocando preocupações pragmáticas com a governabilidade.²¹² A retração sugere que o STF percebeu custos reputacionais e institucionais de se converter em árbitro permanente dos ritos parlamentares. Nesse sentido, o Tempo dos Deferimentos não configura mudança de paradigma, mas experimento pontual de protagonismo, rapidamente reajustado.

Gráfico 2 - Mandados de Segurança por Ano de Julgamento - Tempo da Retomada (2008-2023)



Fonte: Desenvolvido pelo Autor (2025)

O Tempo da Retomada designa o arco compreendido entre janeiro de 2008 e setembro de 2023, fase em que o Supremo Tribunal Federal (STF) voltou a privilegiar uma postura de autocontenção diante das controvérsias regimentais provenientes do Congresso Nacional. O Gráfico 2, construído a partir do *dataframe* específico desse intervalo, registra os mandados de segurança ajuizados e julgados colegiadamente, com distribuição irregular:

A série demonstrada no gráfico 2 exibe três marcas quantitativas de importante destaque. Inicialmente, um número de julgamentos moderado, porém crescente, se observa. Entre 2008 e 2015, há virtual marasmo; a partir de 2016, o índice salta para quase dois mandados julgados por ano, culminando no pico de 2022. Além disso, nenhuma das 20 ordens

²¹¹ AMORIM, 2015; ESTE 17.

²¹² SAUAIA, 2021.

obteve provimento, seja liminar, seja definitivo, contraste absoluto com o Tempo dos Deferimentos (83% de êxito).

Por fim, há nesse período uma predominância de decisões colegiadas de mérito. Diferentemente da etapa 2001-2007, na qual deferimentos liminares foram mantidos, o período 2008-2023 presencia a consolidação de votos densos que reafirmam a insindicabilidade dos atos *interna corporis*.

Esses dados fornecem a moldura empírica para explicar a reconversão hermenêutica do Tribunal, fenômeno que se articula às variáveis político-institucionais apontadas por Ribeiro e Arguelhes²¹³: mudanças na composição da Corte, pressões externas e cálculo de viabilidade de aceitação social.

O Tempo da Retomada comprova, em números, a estratégia descrita por Bickel (1961): o Tribunal constrói “escadas de escape” (virtudes passivas) para não se envolver em arenas de alta controvérsia política. Ao contrário do ciclo 2001-2007, quando a Corte interpretara regimento como “norma primária” (Silva Filho, 2013) e exercera controle semiprocedimental, o período que se inicia a partir de 2008 restabelece a separação rígida: regimento é lei interna, salvo quando colide frontalmente com a Constituição.

Essa autolimitação espelha a teoria institucional-funcional (Whittington, 2003; Werneck, 2015), segundo a qual o Judiciário defere ao Legislativo em matérias de competência técnica ou política superior. Os acórdãos pós-2008 citam, reiteradas vezes, a complexidade da negociação legislativa para rechaçar pedidos de tutela judicial, afirmando que eventual abuso deve ser contido pelos próprios pares (*internal policing*) e não por aqueles não eleitos pelo povo.

Do ponto de vista normativo, entretanto, a retração suscita dilema democrático: se o STF abdica do controle procedimental, como assegurar direitos de minoria quando a maioria manipula o regimento? Lages (2016) propõe ver o devido processo legislativo como direito fundamental de participação igual; Barcellos (2021) alerta que a *self-restraint* judicial pode produzir “privatização do processo legislativo”. O período 2008-2023 fornece pista que pode evidenciar à crítica: ainda que o número de impetrações cresça, a ausência de deferimentos indica que, na prática, a minoria não logrou êxito.

Do ponto de vista quantitativo, a série histórica demonstra que a litigância em mandados de segurança parlamentares é episódica, reagindo a contextos de instabilidade. Na dimensão normativa, os dados corroboram a tese de que o STF mantém comportamento oscilante,

²¹³ RIBEIRO e ARGUELHES, 2013.

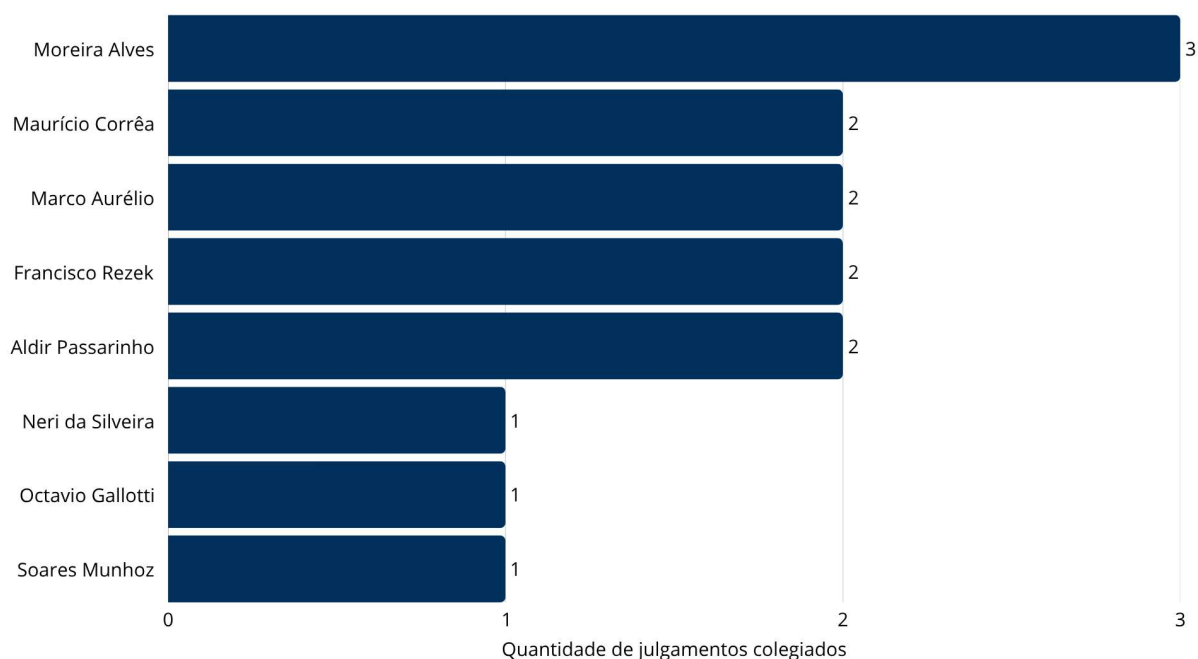
calibrando autocontenção e intervenção conforme avaliação estratégica de (i) legitimidade social, (ii) gravidade da lesão constitucional e (iii) disponibilidade de soluções políticas internas. O intervalo 2001-2007 destaca-se como momento de maior permeabilidade do Tribunal a pleitos de minoria, alinhado às exigências procedimentais de uma democracia pluralista.

O primeiro eixo de análise, assim, cumpre duplo papel: oferece diagnóstico quantitativo do fenômeno e conecta-o ao referencial teórico de autocontenção judicial. A partir desse mapeamento, torna-se possível examinar, nos eixos seguintes, como cada ciclo histórico dialoga – ou confronta – os paradigmas de separação de Poderes e supremacia constitucional, iluminando o papel complexo do Supremo Tribunal Federal como guardião de um processo legislativo que é ao mesmo tempo espaço de deliberação política e *locus* de proteção de direitos.

4.2 Participação dos Ministros Relatores

A distribuição das relatorias nos mandados de segurança que compõem a série histórica de 1980-2023 oferece um observatório privilegiado dos mecanismos internos de tomada de decisão do Supremo Tribunal Federal; não apenas porque revela as participações individuais dos ministros envolvidos, mas, sobretudo, porque permite vislumbrar a transformação da autocompreensão institucional da Corte diante dos conflitos entre Legislativo e Judiciário. O exame quantitativo, ilustrado pelos dois gráficos de barras horizontais (Gráficos 3 e 4) que separam o “Tempo dos Deferimentos” (2001-2007) e o “Tempo da Retomada” (2008-2023), confirma o movimento pendular já apontado anteriormente na presente tese: uma primeira fase de expansão do controle procedimental, concentrada em reduzido número de gabinetes, seguida de uma etapa de retração, marcada por dispersão relatorial e aplicação rigorosa da doutrina dos atos *interna corporis*.

Para que a comparação entre gabinetes não fique desancorada do resgate histórico, convém explicitar a linha de base formada por julgamentos durante o Tempo da Consolidação (1980–2004), no qual se concentram 14 julgamentos colegiados envolvendo atos *interna corporis*, cuja visualização pode ser conferida no gráfico a seguir.

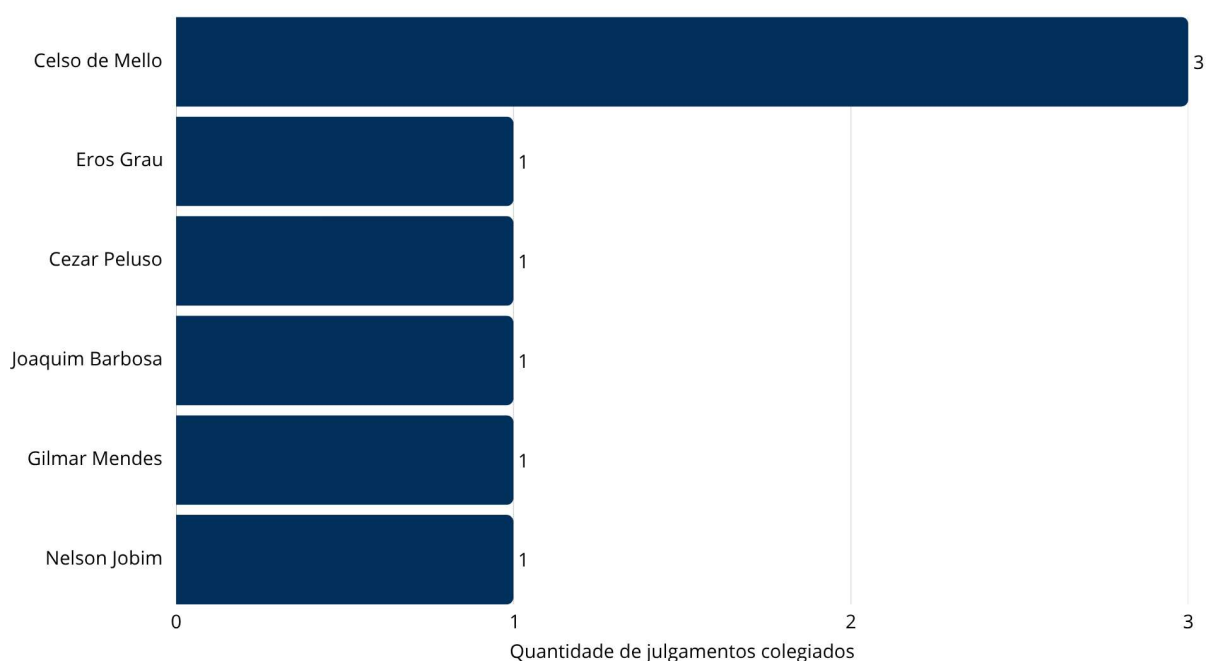
Gráfico 3 – Mandados de Segurança por Ministro Relator - Tempo da Consolidação

Fonte: Desenvolvido pelo Autor (2025).

No Tempo da Consolidação, o índice de concentração ficou em 0,14, revelando uma distribuição relativamente dispersa entre os ministros. O relator mais frequente respondeu por cerca de 21% dos julgados, o que sugere ausência de polarização em torno de um único gabinete. O padrão indica que a atuação do Tribunal nesse período refletia a colegialidade e a prevalência da autocontenção, sem que houvesse relatores dominantes.

Nesse intervalo, a distribuição de relatorias tende a dispersão moderada, com decisões predominantemente não cognoscitivas ou denegatórias, ancoradas na doutrina de autocontenção e na insindicabilidade de matérias *interna corporis*. Esse pano de fundo é crucial por duas razões: primeiro, porque tece a régua de comparação para a fase seguinte, o Tempo dos Deferimentos, no qual a Corte abre seletivamente a jurisdição em defesa de parâmetros constitucionais; segundo, porque permite perceber que, a partir de 2008, a Retomada não representa uma ruptura exógena, mas uma reaproximação ao padrão consolidado de deferência institucional.

No Tempo dos Deferimentos, o índice alcançou 0,22, sinalizando maior concentração em alguns poucos ministros, sobretudo Celso de Mello e Nelson Jobim. O relator mais ativo respondeu por 37,5% dos julgados, indicando que a abertura seletiva da jurisdição constitucional nesse período foi canalizada. Isso reforça a ideia de que os deferimentos foram protagonizados por um ministros-chave.

Gráfico 4 – Mandados de Segurança por Ministro Relator - Tempo dos Deferimentos (2001-2007)

Fonte: Desenvolvido pelo Autor (2025).

No interregno 2005-2007, quando a Corte deferiu cinco dos seis mandados de segurança julgados, Celso de Mello figurou como relator em quatro deles, o que representa dois terços da produção decisória do período. Essa concentração não é mero efeito estatístico; ela expressa o protagonismo do decano enquanto “vector de legitimação”²¹⁴ capaz de sustentar, perante o colegiado e a opinião pública, escolhas hermenêuticas que, à época, tensionavam a tradição deferencial do Tribunal.

A correlação entre liderança sênior e ativismo seletivo confirma a hipótese de Bickel²¹⁵ sobre a repartição estratégica das “virtudes passivas”: quando a Corte resolve avançar sobre terreno politicamente sensível, tende a fazê-lo por intermédio de ministros dotados de robusto capital simbólico, capazes de amortizar as críticas e de fornecer coerência doutrinária ao gesto contramajoritário.

Não por acaso, as decisões paradigmáticas de Celso de Mello (MS 24.831 e MS 24.849), que garantiram à minoria parlamentar o direito de instalar CPIs, mobilizaram dois procedimentos argumentativos que seriam, logo depois, replicados pela literatura: a leitura do devido processo legislativo como projeção específica do devido processo legal²¹⁶ e a distinção

²¹⁴ RIBEIRO e ARGUELHES, 2013.

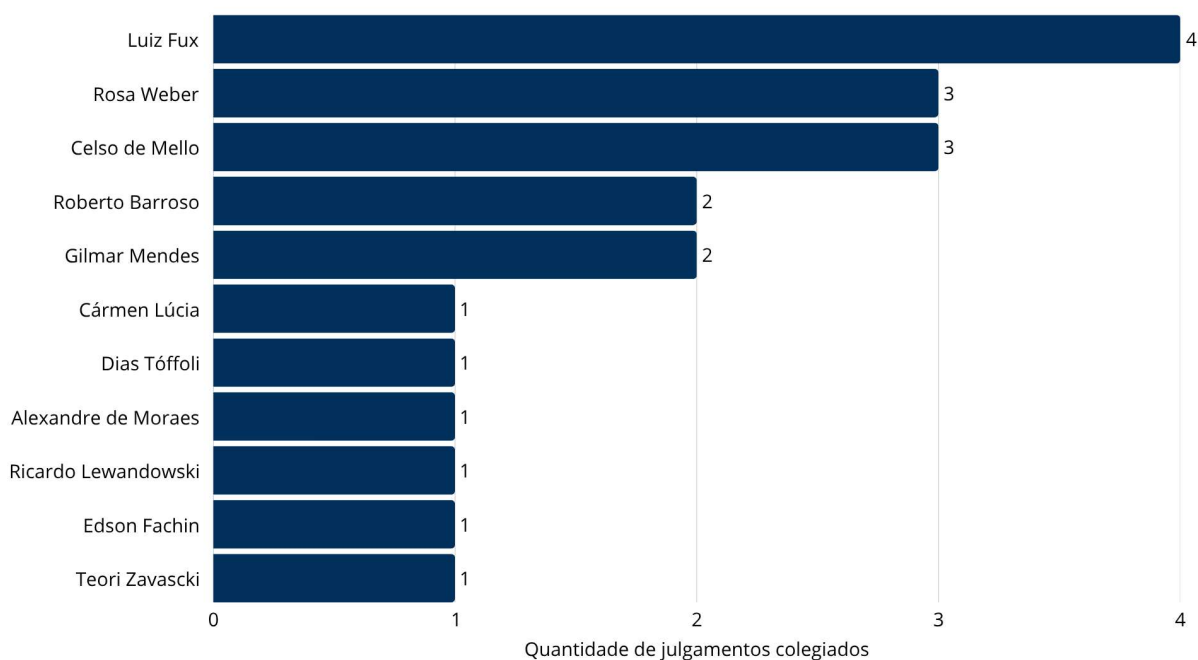
²¹⁵ BICKEL, 1961.

²¹⁶ LAGES, 2016.

categorica entre “formalidade meramente interna” e infração que compromete “o equilíbrio entre os Poderes”.²¹⁷

Na Retomada, o índice de concentração da relatoria dos julgamentos, anteriormente concentrado em 0,22, caiu para 0,12. O relator mais ativo respondeu por apenas 20% dos julgados, refletindo uma pulverização maior entre os gabinetes. Esse padrão é coerente com a recomposição da autocontenção: a Corte voltou a uniformizar sua postura, distribuindo os casos sem concentração relevante e reafirmando a deferência às escolhas regimentais do Legislativo.

Gráfico 5 – Mandados de Segurança por Ministro Relator – Tempo da Retomada (2008-2023)



Fonte: Desenvolvido pelo Autor (2025).

A partir de 2008, entretanto, assiste-se à irrupção de um fenômeno inverso: a pauta procedimental ganha volume, mas nenhum deles obtém êxito. Os dados indicam que Celso de Mello continua a liderar o ranking, agora com sete relatorias, porém sem que tal liderança se converta em deferimentos. Mais relevante do que o número absoluto é a dispersão que se observa: dezoito ministros diferentes são alocados como relatores, e todos reproduzem o mesmo resultado.

O índice de concentração, que era de 0,67 no período anterior, cai para 0,29. Essa fragmentação é sintomática de mudança institucional profunda: a autocontenção deixa de ser conduta localizada, portanto, passa a integrar a política jurisprudencial do Plenário. Nessa nova topologia relatorial, a identidade do Ministro deixa de ser variável explicativa, substituída por

²¹⁷ BARCELLOS, 2021.

um consenso doutrinário respaldado, primeiro, pela prática reiterada e, depois, pela tese de repercussão geral firmada no Tema 1.120. O percurso confirma a previsão de Whittington (2003), segundo a qual as cortes constitucionais tendem a recalibrar a intensidade do controle no instante em que percebem aumento no custo político de suas intervenções.

Consideradas em conjunto, as três séries temporais — Consolidação (14), Deferimentos (8) e Retomada (20) — reforçam que as variações observadas por relatoria não correspondem a padrões pessoais estáveis, mas a arranjos institucionais que mudam com a conjuntura e com a autopercepção do Tribunal sobre seu papel na proteção do devido processo legislativo. Em termos comparados, a curva de 2001 a 2007 jamais rompeu com a base deferente da década de 1980; ela a testou em margens constitucionais estritas. A partir de 2008, a recomposição do consenso interno em torno das virtudes passivas retoma a linha de base, ainda que mantendo a porta entreaberta para excepcionalidades ancoradas em parâmetros constitucionais explícitos.

O que está em jogo, portanto, é um deslizamento do eixo decisório: se, no Tempo dos Deferimentos, a autoridade para relativizar a doutrina dos atos *interna corporis* repousava sobre a reputação individual de um ministro, a década seguinte impôs a necessidade de blindar o Tribunal contra alegações de usurpação. Ramos²¹⁸ explica esse mecanismo ao afirmar que o ativismo ressent-se de déficit de legitimação quando se generaliza a percepção de que a Corte substitui escolhas parlamentares por preferências subjetivas dos juízes.

A resposta institucional do STF foi difundir a autocontenção, tornando-a elemento de governança horizontal; em consequência, a probabilidade de deferimento passou a ser indiferente ao relator, e a litigância parlamentar perdeu o caráter de aposta de alto retorno. Enquanto a fase de deferimentos testemunhou 8 mandados em todo o período, sendo seis mandados em três anos (2005 a 2008), com cinco deferimentos, o Tempo da retomada apresenta vinte em quinze anos, todos indeferidos.

A uniformização dos votos exhibe matriz argumentativa recorrente. Essa coerência intersubjetiva corrobora o diagnóstico de Barcellos²¹⁹ sobre a existência de um pacto hermenêutico orientado, que independe da visão político-ideológica ou do tempo de corte de cada ministro. Ao mesmo tempo, a jurisprudência não se confunde com abdicação total: em situações pontuais, como no MS 35.581, o Tribunal concede tutela parcial para assegurar publicidade mínima, confirmando a lição minimalista de Sunstein²²⁰, segundo a qual a Corte,

²¹⁸ RAMOS, 2015.

²¹⁹ BARCELLOS, 2021.

²²⁰ SUNSTEIN, 1999.

mesmo quando se abstém de ingressar no mérito político, pode calibrar salvaguardas procedimentais para evitar arbítrios flagrantes.

A viragem quantitativa (de cinco deferimentos em seis julgados para zero deferimentos desde então) sinaliza que os ministros percebem não existir mais espaço institucional para flexibilizações seletivas do *interna corporis*, pois o custo reputacional superaria o eventual benefício decisório. Em outras palavras, as restrições externas que condicionam a decisão judicial²²¹ tornaram-se mais significativas do que os “desejos” ou “crenças” individuais.

O panorama empírico dialoga ainda com a crítica de Lages²²² acerca da “privatização” do processo legislativo. Se, em tese, a autocontenção protege a separação de Poderes, na prática pode consolidar assimetrias majoritárias, especialmente em temas de natureza procedimental. O conjunto de relatorias do período da retomada revela, no entanto, que a Corte internaliza essa crítica quando percebe incongruência frontal à Constituição. A posição do STF, portanto, não opera como regra cega, mas como filtro que estabelece teto alto para intervenção – teto esse que só é rompido diante de risco sistêmico à arquitetura constitucional, tal como defende Whittington²²³ em sua abordagem institucional-funcional.

Outro ponto a merecer destaque é o papel residual, mas não irrelevante, de ministros tradicionalmente associados a posturas intervencionistas, como Gilmar Mendes e Luiz Fux. Ambos relatam, juntos, sete processos na etapa de retomada, sem que isso produza mudança na tendência de indeferimentos. Esse dado ilustra o “efeito precedental” descrito por Ramos²²⁴, uma vez assentado o entendimento restritivo, mesmo magistrados inclinados ao ativismo conformam-se ao estalão majoritário, reforçando o imperativo de segurança jurídica. O fenômeno confirma a eficácia social do precedente vinculante como instrumento de estabilização, especialmente após a edição do Tema 1.120, dada a institucionalização da interpretação restritiva e elimina variações entre gabinetes.

Em síntese, a análise do eixo relatorial comprova empiricamente a hipótese de que o STF experimentou ciclo de “expansão” e “retração” na tutela do devido processo legislativo. A fase expansiva dependeu de alta concentração em um relator veterano, capaz de conduzir o colegiado em ambiente de pressão política; a fase restritiva, ao contrário, apoia-se em dispersão e consensualidade, convertendo a autocontenção em política pública de legitimação. Sob o prisma teórico, a trajetória corrobora a tese de Bickel²²⁵ acerca da dialética do poder judicial:

²²¹ RIBEIRO e ARGUELHES, 2013.

²²² LAGES, 2016.

²²³ WHITTINGTON, 1999.

²²⁴ RAMOS, 2015.

²²⁵ BICKEL, 1961.

ora a Corte se vale das virtudes passivas para evitar confrontos diretos, ora, sentindo-se segura, fala alto por intermédio de líderes com alto capital simbólico; mas, assim que o custo reputacional se eleva, retorna ao silêncio prudencial. Nesse jogo de espelhos, o comportamento dos relatores funciona como termômetro da estabilidade institucional, quanto mais disperso e homogêneo o padrão decisório, maior a probabilidade de que a autocontenção reflita não opção casuística, mas política consolidada de preservação da separação de Poderes.

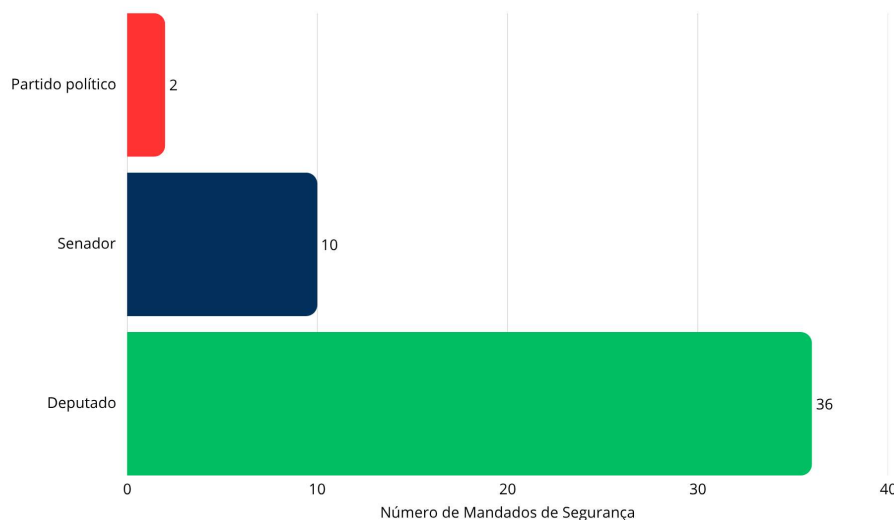
A identificação desse diagnóstico tem pelo menos duas implicações. De um lado, a previsibilidade decorrente da uniformização decisória reduz o espaço para acusações de *judicial overreach* e fortalece a percepção de neutralidade, requisito essencial à autoridade de uma corte constitucional.²²⁶ De outro, ao desincentivar a litigância procedimental, o Tribunal desloca o ônus de proteção das minorias para fora do Judiciário, conclamando o próprio Parlamento a reequilibrar seus mecanismos internos de deliberação e publicidade. A tarefa, portanto, retorna à arena política, onde, como sugere Barcellos,²²⁷ será necessário observar se a redução do “atalho judicial” estimulará a reforma dos regimentos ou, ao contrário, cristalizará o controle majoritário sobre o fluxo decisório. Fica, assim, evidente que a morfologia das relatorias não é mero índice estatístico: ela traduz as oscilações de um tribunal que, entre Bickel e Whittington, entre ativismo episódico e autocontenção contínua, administra cotidianamente a tensão entre legitimidade democrática e supremacia constitucional.

²²⁶ RAMOS, 2015.

²²⁷ BARCELLOS, 2021.

4.3 Impetrantes Segundo Distribuição Institucional

Gráfico 6 – Distribuição por Grupo Institucional dos Impetrantes



Fonte: Desenvolvido pelo Autor (2025).

O recorte centrado na posição institucional dos impetrantes deixa claro que, no universo de casos examinados, a iniciativa de recorrer ao Supremo é fortemente concentrada na figura do deputado individual: entre todos os 42 processos aferidos nos dois períodos, 36 foram manejados por membros da Câmara em nome próprio, ao passo que apenas 10 partiram de senadores e dois de partido político na acepção estrita do art. 103, VIII, da Constituição, e outro (isolado e residual) de particular interessado (não incluso na representação gráfica). Há de se ressaltar que a diferença entre o número de mandados totais (42) e o número total de impetrantes (49) dá-se por haver Mandados de Segurança com mais de um impetrante.

À primeira vista, essa desproporção corrobora a hipótese de que a percepção de vulnerabilidade no “jogo legislativo” não se reparte de maneira homogênea entre as duas Casas. Na Câmara, onde o quórum de deliberação é numericamente mais diluído e a fragmentação partidária é maior, o parlamentar isolado enfrenta custos de agenda muito superiores para fazer valer suas preferências; a saída judicial, nessa chave, aparece como mecanismo de barganha institucional, acionado quando os canais regimentais de minoria (pedido de verificação de quórum, recurso à Mesa, obstrução presencial) se revelam insuficientes para frear a coalizão majoritária. Já no Senado, com colegiado reduzido, maiores prerrogativas de palavra e um *ethos* deliberativo mais assentado em acordos de lideranças, a imprevisibilidade estratégica diminui, o que reduz – ainda que não elimine – o ímpeto de externalizar o conflito perante o Judiciário.

Em uma leitura panorâmica dos julgados de Mandados de Segurança impetrados por deputados, observa-se que a quase a totalidade dos mandados assinados provém de integrantes de bancadas minoritárias – ou, em alguns momentos, de maiorias conjunturalmente derrotadas em comissões – reforça o diagnóstico de que o *writ* funciona como extensão do arsenal de obstrução, traduzindo-se em estratégia de delay ou de abertura de espaço negociador. Trata-se então de um uso “incrementalista” da jurisdição constitucional. O objetivo imediato não é necessariamente obter decisão de mérito favorável, mas criar margens de deliberação ou, simplesmente “ganhar tempo” para que a arena política renegocie as condições da maioria.

Quando deslocamos o olhar para os seis mandados impetrados por senadores, vislumbra-se composição qualitativa distinta: quatro dizem respeito a impasses federativos ou à prerrogativa da Casa Alta de revisar atos do Executivo, temas em que o senador, ainda que isolado, atua como guardião simbólico da federação e não tanto como minoria numérica.

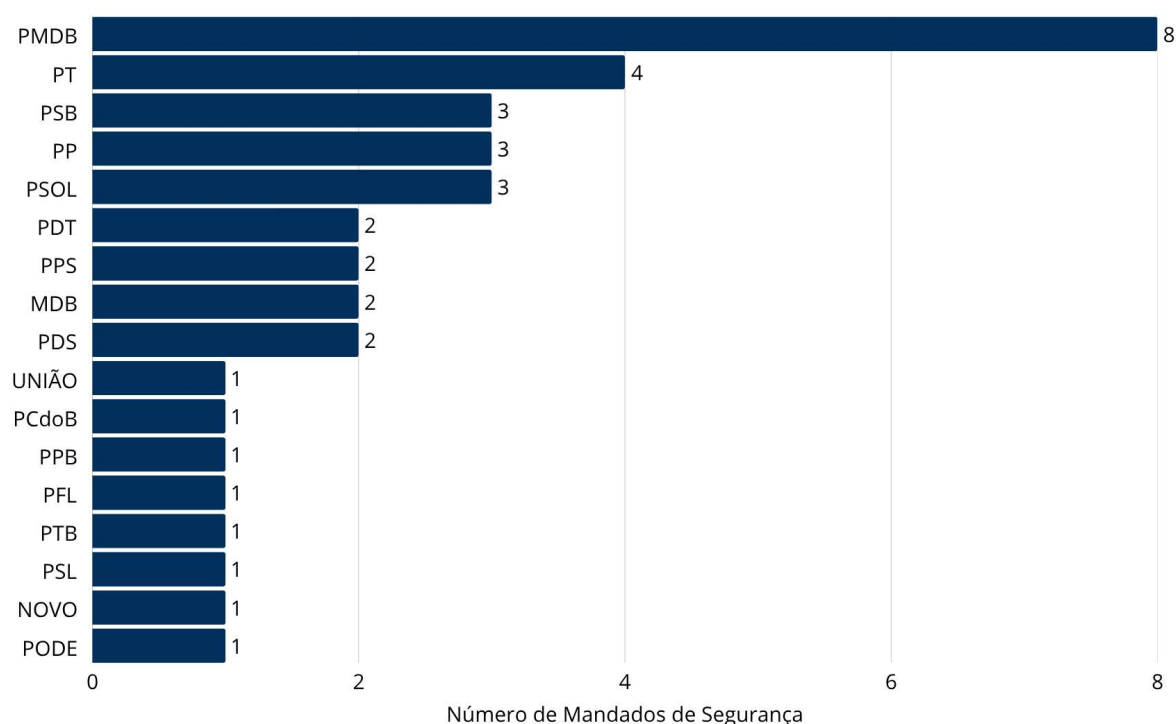
Aqui, a leitura institucionalista de Whittington²²⁸ ajuda a compreender a escolha pela via judicial: trata-se menos de enfrentar a maioria interna e mais de mobilizar o Supremo para resguardar a competência funcional do Senado em face do Planalto ou da Câmara. Não por acaso, nesses casos a Corte tende a manter postura de autocontenção reforçada, deferindo a decisão final à autogovernança legislativa salvo prova de desvio manifesto, atitude que, como se viu, reemerge em série nos acórdãos do “Tempo da Retomada”.

4.4 Impetrantes Segundo Sigla Partidária e Unidade Federativa

Os números extraídos do banco empírico confirmam a intuição, já presente em parte da literatura brasileira, de que a litigância em matéria de processo legislativo tende a se concentrar nos grandes polos partidários e regionais que, simultaneamente, reúnem maior densidade de representação e experimentam maior pressão competitiva na arena política.

²²⁸ WHITTINGTON, 1999.

Gráfico 7 – Distribuição por Sigla Partidária



Fonte: Desenvolvido pelo Autor (2025).

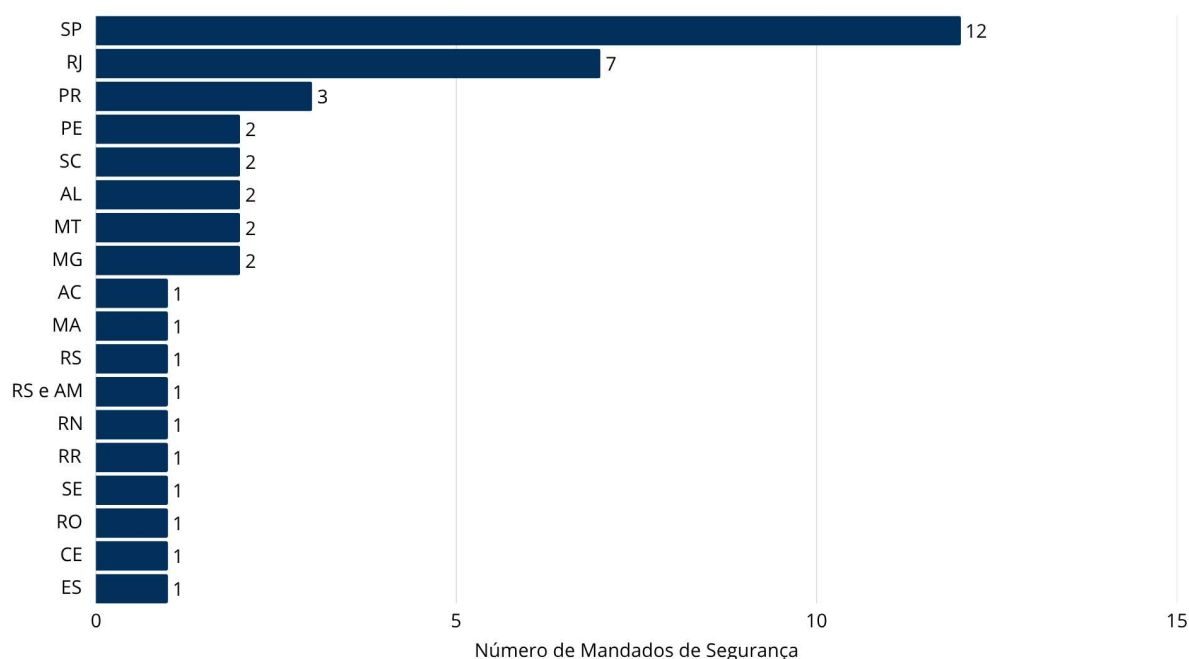
No plano das siglas, o PMDB aparece na dianteira com oito mandados de segurança, seguidos pelos partidos do PT, com quatro, PP, PSB e PSOL, com três casos cada, e de um bloco intermediário composto pelo PPS, PDT, PDS e MDB, que figuram com dois. Todas as demais agremiações ou categorias surgem apenas uma vez.

Essa hierarquia não causa espanto quando cotejada com a chave teórica de Ribeiro e Arguelhes²²⁹: partidos mais robustos em número de cadeiras ou em capilaridade federativa dispõem de recursos legislativos internos suficientes para bloquear ou retardar decisões adversas; eles só recorrem ao Supremo quando o dilema reputacional se torna incontornável, precisamente o que explica a presença recorrente do MDB/PMDB, partido estruturante do presidencialismo de coalizão, em momentos em que sua bancada se viu acuada por coalizões heterodoxas ou perdeu a presidência da Casa.

No lado oposto, siglas ideológicas de esquerda (PT, PSOL, PPS até 2010) aparecem não porque sejam estruturalmente minoritárias, o PT, por vezes, foi maioria, mas porque, ao ocupar posições de minoria conjuntural, preferem acionar a jurisdição constitucional para ganhar tempo e ampliar o debate público quando percebem que as vias regimentais clássicas foram saturadas.

²²⁹ RIBEIRO e ARGUELHES, 2013.

Gráfico 8 – Distribuição por Unidade da Federação



Fonte: Desenvolvido pelo Autor (2025).

A distribuição territorial²³⁰ ecoa o mesmo raciocínio. São Paulo lidera com sete mandados de segurança, seguido do Rio de Janeiro (cinco) e bem à frente do trio de Sul e Sudeste que completa o topo – Rio Grande do Sul (três), Santa Catarina (dois) e Minas Gerais (um).

O excedente paulista não decorre apenas do tamanho da bancada: ele reflete a intensa competição intrapartidária nas coligações paulistas, que induz deputados a recorrer a instrumentos externos quando a própria bancada, ou o próprio partido, não se apresenta como foro cooperativo. Se aplicarmos a lente institucional-funcional de Whittington,²³¹ podemos dizer que o mandato proativo do STF, nesta configuração, emerge como “compensação” à sobrecarga de conflito que a arena paulista produz, proporcionando um canal para tentar equalizar assimetrias internas.

²³⁰ Importante mencionar a barra sem rótulo correspondente a qualquer Unidade Federativa. Dois perfis explicam o vazio: Um dos casos, MS 26.062 AgR foi impetrado por Luís Carlos Crema na condição de Particular. Outro, o MS 34.378, impetrado pelo Partido Social Liberal – PSL. Nessas hipóteses, atribuir o processo a qualquer estado distorceria a análise. Para esses registros, o campo “UF” (Unidade Federativa) ficou no banco de dados como “None” (Nenhum). Ao gerar o gráfico o valor nulo foi tratado como categoria adicional, mas, por não haver rótulo, a barra não foi legendada. Apesar de poder ser rotulado como “N/D” para evitar lacuna visual, a opção metodológica foi de não incluir legenda para sublinhar que se trata de um universo fora da lógica federativa.

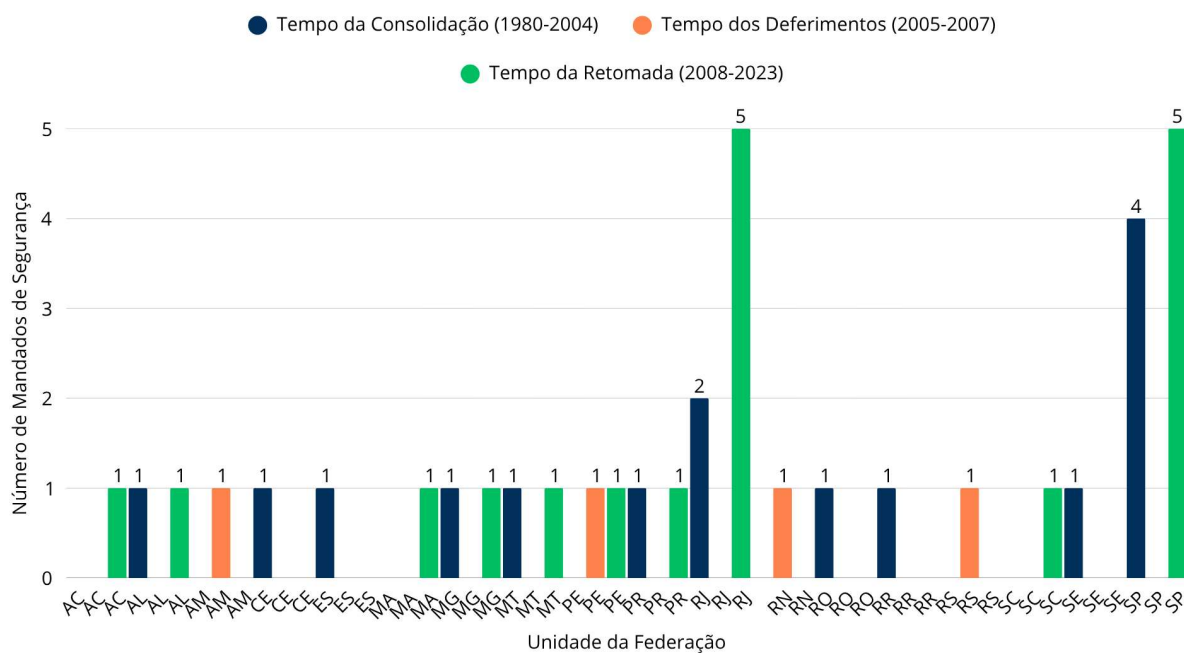
²³¹ WHITTINGTON, 1999.

Nos demais estados que aparecem isoladamente, do Norte (RR, AM, AC), do Nordeste (PE, MA, RN, AL) ou do Centro-Oeste (MT), o número reduzido de casos não significa ausência de conflito, mas indica que, fora dos grandes eixos políticos-midiáticos, novamente, mas por outra perspectiva, o custo reputacional de desafiar a Mesa Diretora em Brasília pode ser superior ao possível benefício. Seria correto então inferir que Deputados nessas praças recorrem menos por falta de motivação? Talvez antes seja importante levantar a hipótese de restrições materiais: menor visibilidade nacional, eleitorado mais regionalizado e com demandas locais afastadas dos temas de maior repercussão midiática e, portanto, menor *payoff* de mobilizar o STF apenas para “marcar posição”.

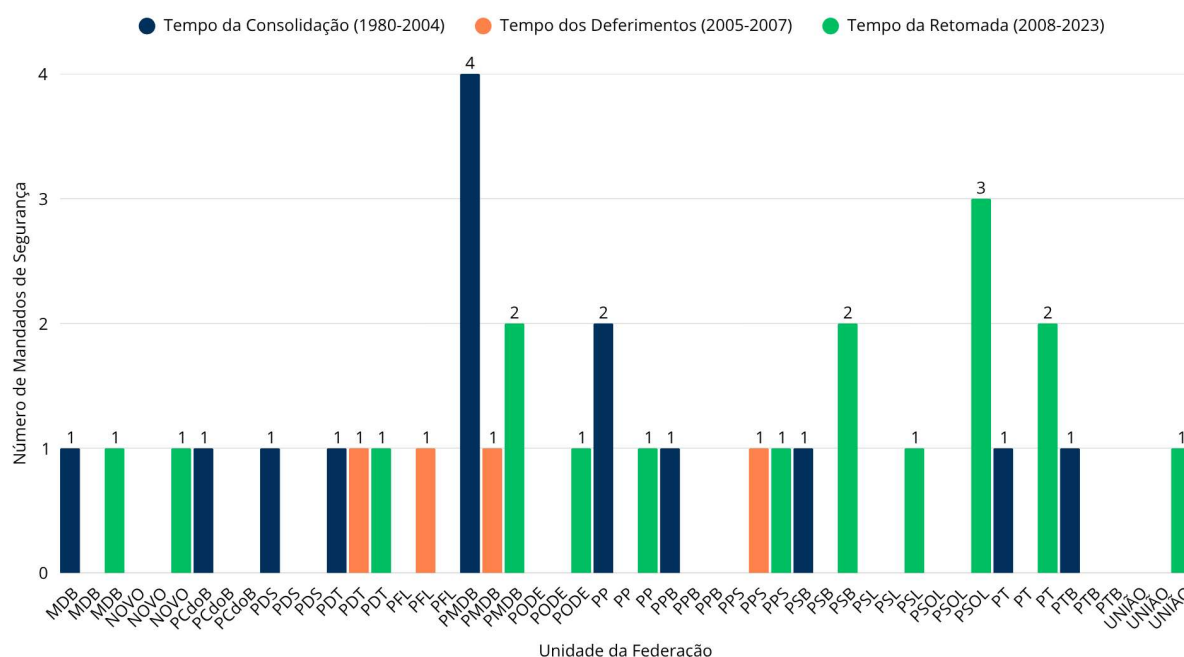
Dessa análise fica evidente, então que, tanto a clivagem partidária quanto o recorte federativo corroboram o modelo explicativo que vê no mandado de segurança uma válvula de escape acionada, sobretudo, quando legisladores percebem a autonomia interna restringida e buscam no Supremo um árbitro capaz de, se não lhes entregar a vitória, ao menos reforçar seu poder de barganha na arena legislativa.

Realizando ainda um comparativo entre os deferimentos e indeferimentos entre partidos e unidades federativas, quando se sobrepõem os dois recortes cronológicos, o Tempo dos Deferimentos (2005-2007) e o Tempo da Retomada (2008-2023) — as barras sobrepostas revelam uma mutação silenciosa, mas eloquente.

Gráfico 9 – Distribuição Temporal dos Julgamentos entre Unidades Federativas



Fonte: Desenvolvido pelo Autor (2025).

Gráfico 10 – Distribuição Temporal dos Julgamentos entre Partidos

Fonte: Desenvolvido pelo Autor (2025).

No período inicial, dominado pelo ineditismo das concessões, a litigância era mais nitidamente regionalizada: Rio Grande do Sul, com três casos, e Santa Catarina, com um, compunham quase metade da amostra, sinalizando que a ofensiva contra a Mesa partia, sobretudo, de atores do Sul que foram capazes de construir coalizões *ad hoc*, o que confirma a projeção de Whittington acerca da “ação contramajoritária seletiva” como reação a maiorias momentâneas.²³²

Na etapa posterior, porém, o eixo se desloca para Sudeste: São Paulo salta de dois para cinco mandados (combinando deferimentos e indeferimentos) e o Rio de Janeiro passa de ausente a protagonista, com cinco novas ações, enquanto o Rio Grande do Sul desaparece, tendo tido apenas deferimentos, sem qualquer impetração após o início da Retomada. A leitura conjuntural ilumina a quebra: de 2008 em diante, o Parlamento viveu um ciclo de hiperfragmentação partidária²³³ e sucessivos escândalos que minaram a capacidade de liderança das bancadas sulinas.

No plano partidário a inflexão é ainda mais explícita. Entre 2005 e 2007, cinco dos seis deferimentos foram provocados por legendas então na oposição de centro-esquerda (PDT, PPS,

²³² WHITTINGTON, 1999.

²³³ SALES, Pedro Henrique Ramos. A hiperfragmentação partidária no Brasil: um exame sobre o papel do Supremo Tribunal Federal perante o multipartidarismo extremado. 2019. 148 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2019.

PSB) ou por dissidentes do PMDB que confrontavam a liderança governista: uma amostra coerente com a tese de Brandão²³⁴ de que a minoria só investe em jurisdição constitucional quando acredita que o custo político de suportar a derrota interna supera o ônus de ser acusada de “judicializar a política”. No ciclo subsequente, em que o Supremo assume postura mais restritiva, a coalizão impetrante se diversifica: cabem ações tanto ao PSOL, minoria orgânica, quanto a partidos governistas circunstanciais, como PT e o próprio PMDB, que agora aparece em quatro impetrações indeferidas.

Isso sugere que, uma vez percebida a menor permeabilidade da Corte, o mandado de segurança passa a ser empregado menos como instrumento de vitória imediata (característica marcante do Tempo dos Deferimentos) e mais como mecanismo de sinalização reputacional. Perde-se com o indeferimento, mas registra-se a resistência, ampliando o custo de reputação para a maioria.

Em síntese, o comparativo temporal evidencia duas camadas de aprendizado estratégico. Primeiro, os polos regionais de litigância migram conforme oscila a capacidade de agenda das bancadas: cai a mobilização do Sul à medida que seus líderes passam a compor maiorias, sobe a do Sudeste quando esse bloco se vê constrangido por coalizões concorrentes ou por processos disciplinares.

Segundo, a cartografia partidária mostra que, após o STF abandonar a fase expansiva, as legendas governistas também recorrem ao mandado não para ganhar, mas para empurrar, ou ao menos extrapolar o conflito para fora do Plenário, convertendo o próprio indeferimento em capital discursivo. Desse ângulo, a estatística de vitórias/derrotas deixa de ser a métrica exclusiva: a ação, mesmo improcedente, funciona — na chave de Bickel — como “virtude passiva invertida”, pois força o Supremo a declarar a recusa de interferência e, com isso, documenta a natureza política da decisão legislativa. Em outras palavras, o que a comparação entre deferimentos e indeferimentos revela é que a autocontenção judicial não diminui a demanda por jurisdição; ela apenas desloca o valor utilitário do litígio, que passa a servir menos à reversão do resultado e mais à construção pública de narrativas de legitimidade.

²³⁴ BRANDÃO, 2022.

CONCLUSÃO

A presente tese buscou analisar a evolução da autocontenção judicial do Supremo Tribunal Federal em relação aos atos *interna corporis* do Poder Legislativo, tendo como base empírica os mandados de segurança impetrados perante a Corte entre 1980 e 2023, entrando na análise qualitativa e quantitativa dos períodos de 2001 a 2007, que denominamos de Tempo dos Deferimentos e posterior a 2008, que chamamos de Tempo da Retomada.

O estudo partiu da premissa inicial, largamente difundida na literatura jurídica contemporânea, de que o STF vem ampliando, nas últimas décadas, seu papel institucional como árbitro das disputas políticas mais relevantes do país. Entretanto, uma análise mais aprofundada do comportamento da Corte revelou um quadro bastante mais complexo, que desafia percepções simplificadas e exige um olhar minucioso sobre a lógica interna das decisões judiciais, especialmente quando tratando-se de decisões envolvendo o processo legislativo.

A pesquisa estabeleceu os parâmetros teóricos e metodológicos da investigação, destacando os fenômenos da autocontenção judicial, os atos *interna corporis*, a judicialização da política e a politização da justiça como elementos centrais para compreender a posição institucional do Supremo Tribunal Federal no cenário contemporâneo. Nesse sentido, o conceito de atos *interna corporis* e a noção de autocontenção judicial foram colocados no centro da reflexão, permitindo estabelecer com clareza os limites e as potencialidades da intervenção judicial na esfera legislativa.

O segundo capítulo apresenta a reconstrução histórica e doutrinária da teoria dos atos *interna corporis*, evidenciando a sua gênese no direito inglês e sua posterior recepção nas tradições constitucionais alemã, norte-americana e italiana, até a sua incorporação pelo sistema brasileiro desde o final do século XIX. Partindo dessa trajetória teórica foi possível identificar que, longe de ser uma categoria jurídica estática ou absoluta, a concepção de atos internos do parlamento passou por sucessivas transformações, refletindo, em última análise, a evolução dos próprios modelos de separação dos poderes e da ideia democrática nos países analisados. Ficou evidente que a noção de atos internos parlamentares não significa uma imunidade absoluta ao controle judicial, mas uma fronteira móvel, cujos contornos dependem significativamente do contexto político e institucional em que se inserem.

O terceiro capítulo traz a análise qualitativa dos julgamentos ocorridos no período de 2001 a 2007, identificando o ciclo inicial marcado por uma forte deferência institucional do STF, que resistia à intervenção em matérias internas ao legislativo, exceto quando houvesse afronta explícita ao texto constitucional. O momento mais singular da história recente,

classificado nesta pesquisa como “Tempo dos Deferimentos” (2005-2007), mostrou uma nítida ampliação da disposição da Corte para intervir, em especial no contexto político turbulento e de forte polarização que o Brasil atravessou nesse período. Os deferimentos nesses anos não se deram de forma aleatória, mas refletiram um momento institucional em que o Supremo assumiu o protagonismo na defesa de prerrogativas fundamentais das minorias parlamentares, tais como a garantia de instalação de CPIs e a observância do devido processo legislativo.

Os indeferimentos no MS 24.138/DF (Rubens Bueno, PPS-PR) e no MS 25.579 MC/DF (José Dirceu, PT-SP) confirmam a lógica seletiva do período: a jurisdição só se abre quando há “piso constitucional” violado. No 24.138, perseguia-se controle preventivo de pauta sem âncora constitucional específica, razão pela qual prevaleceu a deferência à auto-organização legislativa. No 25.579, embora reconhecida a cognoscibilidade (tema com estatura constitucional), a liminar foi negada por minimalismo e separação de poderes, preservando a competência censória da Câmara diante de imputação que, em tese, incidia no núcleo do decoro parlamentar. Em ambos, o STF manteve coerência com o ciclo: tutela pontual da Constituição, sem judicializar o mérito de disputas regimentais ou disciplinar-políticas.

Esse momento de excepcional ativismo judicial, apesar da presença de dois indeferimentos, foi contextualizado como uma reação institucional do STF às crises políticas e tensões institucionais que marcaram o início dos anos 2000. Destacou-se também o papel decisivo de ministros com grande capital político e simbólico dentro da Corte, que sustentaram argumentativamente esse breve ciclo de maior intervenção judicial, estabelecendo precedentes importantes, mas que seriam revisitados nos anos subsequentes.

Entretanto, como demonstrado no capítulo quatro, em contraste com o anterior, esse período de deferimento mais ostensivo foi sucedido por um retorno à autocontenção mais robusta e institucionalizada, que denominamos nesta tese de “Tempo da Retomada” (2008–2023). Nesse momento, o STF voltou a privilegiar uma posição de autocontenção, como fizera de 1980 a 2001, preferindo o caminho da não intervenção em disputas internas do legislativo. Ao analisar 20 casos concretos desse período mais recente, foi possível concluir que o Supremo Tribunal Federal operou com grande seletividade e estratégia, realizando um controle muito mais limitado e cauteloso, por meio do indeferimento, quase sempre delegando às instâncias internas do Congresso Nacional a responsabilidade de resolver suas próprias controvérsias, inclusive enquanto representantes do povo.

Essa mudança de postura foi interpretada como uma estratégia institucional da Corte, que passou a privilegiar novamente a separação dos poderes e a estabilidade institucional em detrimento de uma intervenção direta e constante nas questões internas do Legislativo. O

capítulo também destacou como essa fase evidenciou a transformação do mandado de segurança em um instrumento político-simbólico, empregado por parlamentares mais para sinalizar resistência política do que propriamente para buscar decisões judiciais efetivas.

Finalmente, o capítulo cinco apresentou uma análise quantitativa sobre a litigância parlamentar e o padrão decisório do STF ao longo dos anos sobre os atos *interna corporis*, complementando e confirmando os achados qualitativos anteriores. A abordagem permitiu demonstrar a distribuição temporal, relatorial e institucional dos mandados, revelando padrões claros de litigância e decisão do STF.

Por meio da apresentação e interpretação detalhada dos dados, tornou-se evidente que os deferimentos, além de raros, possuem forte correlação com conjunturas políticas específicas, em que o Judiciário se viu compelido a intervir diante da ausência ou insuficiência dos mecanismos internos do próprio Legislativo para resolver crises institucionais. Ademais, os gráficos e estatísticas indicaram uma tendência crescente de litigância por parte dos parlamentares, revelando que, mesmo diante da escassa possibilidade de êxito, o mandado de segurança se consolidou como importante instrumento simbólico e performático na disputa política.

Em conclusão, a investigação empreendida nesta tese teve como objetivo central examinar a evolução da postura institucional do Supremo Tribunal Federal (STF) frente à análise judicial de atos *interna corporis* do Poder Legislativo, especificamente aqueles questionados por meio de mandados de segurança impetrados por parlamentares no período compreendido entre 1980 e 2023.

Partimos da hipótese central de que houve uma significativa oscilação no grau de autocontenção e ativismo judicial do STF ao longo do tempo, identificando especialmente dois movimentos bastante distintos entre si entre três períodos históricos diferentes. A partir da pesquisa foi possível identificar os marcos de transformações jurisprudenciais em dois momentos, um primeiro, após o Tempo da Consolidação (1980 a 2001) da autocontenção sobre os atos *interna corporis*, denominado Tempo dos Deferimentos, de 2001 a 2007, marcado por cinco deferimentos num universo de seis Mandados de Segurança (83%) e veemente intervenção nas disputas internas do legislativo, e um segundo momento, denominado Tempo da Retomada, iniciado em 2008, com duração até o presente momento, mas cuja pesquisa limita o escopo ao ano de 2023, caracterizado pela retomada de uma posição majoritariamente deferente à autonomia legislativa, com incidência absoluta de indeferimentos aos vinte mandados impetrados.

Essa mudança significativa no comportamento institucional do STF pode ser interpretada como uma resposta da Corte às próprias consequências políticas de seu ativismo anterior, percebido muitas vezes como fator adicional de tensão institucional. Assim, o Supremo Tribunal Federal parece ter reavaliado sua estratégia institucional, priorizando novamente o princípio da separação dos poderes e, sobretudo, valorizando uma postura mais prudente e cautelosa na relação institucional com o Poder Legislativo.

Outro elemento importante revelado pela pesquisa, especialmente pela análise quantitativa realizada no capítulo 5, foi que a litigância parlamentar por meio de mandados de segurança assumiu características predominantemente performáticas e simbólicas no período mais recente, com um pico de sete mandados de segurança em 2022. Diante da baixa expectativa de sucesso em termos de resultado judicial concreto, parlamentares têm utilizado o mandado de segurança principalmente como instrumento de resistência política, buscando mobilizar a opinião pública ou pressionar institucionalmente seus adversários políticos. A judicialização, portanto, revelou-se não apenas como uma estratégia jurídica, mas fundamentalmente como uma estratégia política sofisticada, por meio da qual atores políticos recorrem ao Judiciário como arena adicional para disputa e comunicação pública.

A tese demonstrou ainda que a postura de autocontenção judicial, longe de ser uma manifestação simples de uma possível passividade institucional, constitui, na verdade, uma estratégia ativa e sofisticada adotada pelo STF para preservar sua própria legitimidade política e institucional. A autocontenção, conforme evidenciado ao longo da pesquisa, é utilizada pelo Supremo Tribunal Federal como um recurso institucional, que garante espaço político para atuação do Poder Legislativo, enquanto reserva à Corte a prerrogativa de atuar incisivamente apenas em momentos críticos, quando a omissão poderia implicar em graves prejuízos à ordem constitucional.

Nesse sentido, uma importante conclusão adicional da pesquisa reside justamente na necessidade de compreender a autocontenção judicial não apenas como ausência de poder, mas como exercício estratégico e consciente de autoridade da Corte. O STF, conforme apontaram os achados empíricos do estudo, utiliza seletivamente o discurso e a prática da autocontenção para equilibrar sua função constitucional, preservando sua autoridade constitucional e política sem expor excessivamente o tribunal ao risco de confrontos diretos e constantes com o Legislativo.

A contribuição científica da presente tese é, portanto, significativa. O estudo não apenas reúne uma literatura fragmentada sobre o tema, mas também forneceu um conjunto inédito de análises empíricas e jurisprudenciais que permitem compreender com clareza e

precisão a transformação da autocontenção judicial do STF. A pesquisa oferece subsídios para um entendimento mais adequado e menos enviesado da dinâmica institucional da Corte Suprema brasileira, especialmente em sua relação com o Poder Legislativo.

No entanto, ainda restam diversas “avenidas” a serem seguidas em pesquisas futuras. A escolha metodológica por analisar exclusivamente os julgamentos colegiados do Tribunal Pleno, embora coerente com o recorte, deixou fora do escopo decisões monocráticas e julgamentos das turmas que poderiam revelar nuances adicionais sobre a atuação individualizada dos ministros. Outro recorte específico para atingir o objetivo da pesquisa refere-se à concentração em mandados de segurança, que, embora metodologicamente consistente, não esgota o tema da judicialização de atos legislativos, uma vez que existem outras ações constitucionais que poderiam ser igualmente investigadas, ampliando ainda mais o entendimento sobre o comportamento da Corte em estudos posteriores.

Outro caminho promissor reside na realização de entrevistas qualitativas com ministros, assessores jurídicos e parlamentares envolvidos nos processos, permitindo captar percepções internas sobre a lógica decisória e os fatores institucionais e políticos que condicionam a postura de autocontenção ou intervenção judicial.

Em suma, esta tese demonstrou que a autocontenção do Supremo Tribunal Federal não é um fenômeno simples nem linear, mas sim um complexo e delicado processo de negociação institucional e política. Longe de representar ausência de poder ou fragilidade decisória, a autocontenção judicial revelou-se como uma estratégia institucional da Corte Suprema brasileira, capaz de assegurar sua legitimidade democrática e proteger sua autoridade constitucional, ao mesmo tempo em que preserva o espaço legítimo de autogoverno parlamentar. Ao desvendar a dinâmica real do relacionamento entre o Judiciário e o Legislativo, esta tese contribui decisivamente para uma compreensão mais madura e equilibrada do papel institucional do Supremo Tribunal Federal na democracia brasileira contemporânea, superando simplificações que apontem para interpretações enviesadas sobre ativismo judicial por meio do suposto controle de atos *interna corporis*.

REFERÊNCIAS

- ABBOUD, Georges. *Direito Constitucional Pós-moderno*. São Paulo: Thomson Reuters. 2021.
- ÁLVAREZ, Elviro Aranda. *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*. 1996. Tese de Doutorado. Universidad Carlos III de Madrid.
- AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. *O caráter dinâmico dos regimentos internos das Casas Legislativas*. Revista de Informação Legislativa, v. 52, n. 208, p. 341-357, 2015.
- AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. *O controle jurisdiccional dos atos parlamentares: a (in) sindicabilidade da decisão interna corporis*. Revista de Direito Público Contemporâneo, v. 1, n. 3, 2017.
- ARAGÃO, João Carlos Medeiros de. *Judicialização da política no Brasil: influência sobre atos interna corporis* do Congresso Nacional. Edições Câmara, 2013.
- ARGUELHES, Diego Werneck. *O Supremo: entre o direito e a política*. Rio de Janeiro: História Real. 2023.
- ARGUELHES, Diego Werneck. Poder não é querer: preferências restritivas e redesenho institucional no Supremo Tribunal Federal pós-democratização. SARMENTO, Daniel (coord.). Jurisdição constitucional e política. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 211-244.
- AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; FILGUEIRAS, Fernando; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloisa (orgs.). *Dimensões Políticas da justiça*. São Paulo: Civilização Brasileira, 2013.
- BICKEL, Alexander M. *Foreword: The Passive Virtues*. Harvard Law Review, v. 75, n. 1, p. 40-79, 1961.
- BICKEL, Alexander M. *The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics*. New Haven: Yale University Press, 1962.
- BADALAMENTI, Alecio *et al.* Análise crítica do julgamento do Habeas Corpus nº 300 sob a ótica da hermenêutica constitucional. *Encontros de Iniciação Científica UNI7*, v. 8, n. 1, 2018.
- BAR-SIMAN-TOV, Ittai. Semiprocedural judicial review. *Legisprudence*, v. 6, n. 3, p. 271-300, 2012.
- BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *Processo Legislativo e Democracia*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.
- BARBOSA, Rui. O Estado de Sítio, sua natureza, seus efeitos, seus limites. In: *Obras Completas de Rui Barbosa*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1956, v. XIX, t. III, p. 224.
- BARCELLOS, Ana Paula de. O STF e os parâmetros para o controle dos atos do poder legislativo: limitações do argumento das questões *interna corporis*. *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 8, p. 435-456, 2021.

BARROSO, Luís Roberto. *O Controle de Constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. São Paulo: SaraivaJur. 2022.

BRANDÃO, Rodrigo. *Supremacia Judicial versus Diálogos Constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição?* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

BRASIL. *Constituição da república federativa do Brasil*. 1988.

BRASIL. *Emenda Constitucional n.º 96, de 6 de junho de 2017*. Altera o §7º do art. 225 da Constituição Federal para permitir práticas desportivas que utilizem animais, desde que sejam manifestações culturais e não envolvam crueldade. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 7 jun. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc96.htm. Acesso em: 4 nov. 2025.

BRASIL. *Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF. Diário Oficial da União: 2011.

BRASIL. Senado Federal. *Regimento Interno do Senado Federal*. Brasília, DF: Senado Federal, 2023. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 20.247/DF*. Relator: Ministro Moreira Alves. Tribunal Pleno, julgado em 29/05/1980, publicado em 21/11/1980. 1980a. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 20.257/DF*. Relator: Ministro Moreira Alves. Tribunal Pleno, julgado em 08/10/1980, publicado em 27/02/1981. 1980b. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 20.464/DF*. Relator: Ministro Soares Muñoz. Tribunal Pleno, julgado em 31/10/1984, publicado em 07/12/1984. 1984a. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 20.452/DF*. Relator: Ministro Aldir Passarinho. Tribunal Pleno, julgado em 07/11/1984. 1984b. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 20.471/DF*. Relator: Ministro Francisco Rezek. Tribunal Pleno, julgado em 19/12/1984, publicado em 22/02/1985. 1985a. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 20.415/DF*. Relator: Ministro Aldir Passarinho. Tribunal Pleno, julgado em 19/12/1984, publicado em 19/04/1985. 1985b. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 20.509/DF*. Relator: Ministro Octavio Gallotti. Tribunal Pleno, julgado em 16/10/1985, publicado em 14/11/1985. 1985c. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 21.374/DF*. Relator: Ministro Moreira Alves. Tribunal Pleno, julgado em 13/08/1992, publicado em 02/10/1992. 1992b. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 21.443/DF*. Relator: Ministro Marco Aurélio. Tribunal Pleno, julgado em 22/04/1992, publicado em 21/08/1992. 1992a. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental no Mandado de Segurança 21.754/DF*. Relator: Ministro Francisco Rezek. Tribunal Pleno, julgado em 07/10/1993, publicado em 21/02/1997. 1997a. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 22.183/DF*. Relator: Ministro Marco Aurélio. Tribunal Pleno, julgado em 05/04/1995, publicado em 12/12/1997. 1997d. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 22.503/DF*. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Tribunal Pleno, julgado em 08/05/1996, publicado em 06/06/1997. 1997b. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 22.494/DF*. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Tribunal Pleno, julgado em 19/12/1996, publicado em 27/06/1997. 1997c. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 23.388/DF*. Relator: Ministro Néri da Silveira. Tribunal Pleno, julgado em 25/11/1999, publicado em 20/04/2001. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 24.041/DF*. Relator: Ministro Nelson Jobim. Tribunal Pleno, julgado em 29/08/2001, publicado em 11/04/2003. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 24.831/DF*. Relator: Ministro Celso de Mello. Tribunal Pleno, julgado em 17/03/2004, publicado em 04/08/2006. 2006a. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 24.849/DF*. Relator: Ministro Celso de Mello. Tribunal Pleno, julgado em 24/03/2004, publicado em 29/09/2006. 2006b. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 25.579*. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Tribunal Pleno, Julgado em 19/10/2005, Publicado em 24/08/2007. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur90094/false> . Acesso em 14 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 25.647 MC/DF*. Relator: Ministro Cezar Peluso. Tribunal Pleno, julgado em 10/11/2005, publicado em 15/12/2006. 2006c. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 26.441/DF*. Relator: Ministro Celso de Mello. Tribunal Pleno, julgado em 12/03/2007, publicado em 18/12/2009. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 26.900 MC/DF*. Relator: Ministro Eros Grau. Tribunal Pleno, julgado em 11/09/2007, publicado em 04/04/2008. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n.º 26.604/DF*. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Julgamento em 4 out. 2007. Plenário. Diário da Justiça Eletrônico, 12 nov. 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Declaratória de Constitucionalidade n.º 12/DF*. Relator: Min. Ayres Britto. Julgamento em 20 ago. 2008. Plenário. Diário da Justiça Eletrônico, 18 dez. 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 26.062 AgR*. Relator: Ministro Cezar Peluso. Tribunal Pleno, julgado em 16/12/2008, publicado em 13/03/2009. 2008a. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.277/DF e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 132/RJ*. Relator: Min. Ayres Britto. Julgamento em 5 mai. 2011. Plenário. Diário da Justiça Eletrônico, 14 out. 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ações Diretas de Inconstitucionalidade n.º 4.357/DF e n.º 4.425/DF*. Relator: Min. Ayres Britto. Redator do acórdão da questão de ordem: Min. Luiz Fux. Julgamento em 14 mar. 2013 (mérito) e 25 mar. 2015 (modulação). Plenário. Diário da Justiça Eletrônico, 25 mar. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.983/CE*. Relator: Ministro Marco Aurélio Mello. Julgamento em 6 out. 2016, Plenário. Brasília, DF, 6 out. 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4425243>. Acesso em: 4 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 31.816 MC-AgR*. Relator: Ministra Cármen Lúcia. Tribunal Pleno, julgado em 27/06/2014, publicado em 05/08/2014. 2014a. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 33.705 AgR*. Relator: Ministro Edson Fachin. Tribunal Pleno, julgado em 12/09/2016, publicado em 14/09/2016. 2016a. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 34.127 MC*. Relator: Ministro Celso de Mello. Tribunal Pleno, julgado em 29/06/2017, publicado em 01/08/2017. 2017a. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 34.063 AgR*. Relator: Ministra Rosa Weber. Tribunal Pleno, julgado em 15/03/2017, publicado em 20/03/2017. 2017b. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n.º 34.292/DF*. Relator: Ministro Marco Aurélio Mello. Brasília, DF, 5 dez. 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5018388>. Acesso em: 4 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 34.327*. Relator: Ministro Roberto Barroso. Tribunal Pleno, julgado em 21/03/2017, publicado em 28/03/2017. 2017c. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 27.931*. Relator: Ministro Celso de Mello. Tribunal Pleno, julgado em 29/06/2017, publicado em 06/09/2017. 2017d. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 25.144 AgR*. Relator: Ministro Celso de Mello. Tribunal Pleno, julgado em 22/06/2005, publicado em 19/08/2005. 2005a. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 32.033 AgR*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Tribunal Pleno, julgado em 20/06/2013, publicado em 17/02/2014. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 14 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 34.578*. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno, julgado em 26/09/2017, publicado em 29/09/2017. 2017e. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 35.581 AgR*. Relator: Ministra Rosa Weber. Tribunal Pleno, julgado em 26/06/2018, publicado em 30/06/2018. 2018a. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 36.662 AgR*. Relator: Ministro Luiz Fux. Tribunal Pleno, julgado em 03/10/2018, publicado em 05/10/2018. 2018b. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 36.817 AgR*. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Tribunal Pleno, julgado em 12/12/2018, publicado em 14/12/2018. 2018c. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 34.637 AgR*. Relator: Ministra Rosa Weber. Tribunal Pleno, julgado em 07/02/2018, publicado em 09/02/2018. 2018d. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 34.378*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Tribunal Pleno, julgado em 21/02/2018, publicado em 23/02/2018. 2018e. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 34.379*. Relator: Ministro Celso de Mello. Tribunal Pleno, julgado em 14/03/2018, publicado em 16/03/2018. 2018f. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 37.072 AgR*. Relator: Ministro Roberto Barroso. Tribunal Pleno, julgado em 25/04/2019, publicado em 26/04/2019. 2019a. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 38.199 MC*. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno, julgado em 19/05/2020, publicado em 22/05/2020. 2020a. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 38.208 AgR*. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno, julgado em 25/06/2020, publicado em 29/06/2020. 2020b. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 38.034 AgR*. Relator: Ministro Dias Toffoli. Tribunal Pleno, julgado em 20/04/2020, publicado em 22/04/2020. 2020c. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 37.721 AgR*. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Tribunal Pleno, julgado em 18/02/2020, publicado em 21/02/2020. 2020d. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 38.485 AgR*. Relator: Ministra Cármen Lúcia. Tribunal Pleno, julgado em 16/09/2020, publicado em 18/09/2020. 2020e. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 1.297.884/DF*. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, DF, julgado em 17 dez. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6044054>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Tema 1120 - Separação de poderes e controle jurisdicional de constitucionalidade em relação à interpretação de normas regimentais das Casas Legislativas*. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=6044054&numeroProcesso=1297884&classeProcesso=RE&numeroTema=1120>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347/DF*. Relator: Ministro Marco Aurélio. Relator p/ Acórdão: Ministro Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno, julgado em 04/10/2023, publicado em 19/12/2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur493579/false>. Acesso em: 14 out. 2025.

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

BICKEL, Alexander M. The passive virtues. Harv. L. Rev., 1961, 75: 40.

CAMPOS, Francisco Luís da Silva. *Direito Constitucional*, vol. II. Rio de Janeiro: Editora Freitas Bastos, 1956.

CARVALHO, Cristiano Viveiros de. *Controle judicial e processo legislativo: a observância dos regimentos internos das casas legislativas como garantia do Estado democrático de direito*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002.

CARVALHO, Lucas César Severino de. *Por uma crítica ao conceito de interna corporis no direito político brasileiro*. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2022.

CATTONI, Marcelo. *Devido Processo Legislativo*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Do controle de constitucionalidade*. Rio de Janeiro: Forense, 1966.

CIPRIANO, Raphael Sodré Cittadino. Judicialização, autocontenção e a ambivalência da Suprema Corte brasileira. In: MEDEIROS, Leandro Peixoto (Org.). *Justiça e Política: dilemas contemporâneos*. 1. ed. Curitiba: CRV, 2025. p. 25–52.

CITTADINO, Raphael Sodré. Controle político no bicameralismo: o uso de mecanismos de controle no Congresso Nacional brasileiro. 2021. 60 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) — Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

COGAN, Neil H. *The complete Bill of Rights: The drafts, debates, sources, and origins*. Oxford University Press, 2015.

COURA, Alexandre de Castro; ESCOSSIA, Matheus Henrique dos Santos da. *A falácia no direito das minorias: a faceta pragmatista a partir do perfil contramajoritário da Corte*. Revista de Informação legislativa, 2015.

DEL NEGRI, André. *Processo constitucional e decisão interna corporis*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

DUGUIT, Léon. *Manuel de droit constitutionnel: théorie générale de l'état-organisation politique*. A. Fontemoing, 1907.: *théorie générale de l'état-organisation politique*. A. Fontemoing, 1907.

ELY, John Hart. *Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1980

ESTEVEES, Luiz Fernando Gomes et al. *Processo Legislativo no Brasil: Prática e parâmetros*. 2017.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. São Paulo: Edusp, 1996.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O Ativismo na Justiça Constitucional*. In: MORAU, Caio (org.). *História e futuro do direito brasileiro: Estudos em homenagem a Ignacio Maria Poveda Velasco*. São Paulo: Liber Ars. 2019.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

GIBSON, James L. (1983), “From Simplicity to Complexity: The Development of Theory in the Study of Judicial Behavior”. *Political Behavior*, 5, 1: 7-49.

GNEIST, Heinrich Rudolf Hermann Friedrich von. *Soll der Richter auch über die Frage zu befinden haben, ob ein Gesetz verfassungsmäßig zu Stande gekommen?: Verhandlungen des Vierten Deutschen Juristentages*. Mainz: G. Jansen, 1863. Disponível em: <<https://acese.one/7sYRv>>. Acesso em: 10 out. 2023.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre faticidade e validade*. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, v. I e II.

HATSCHEK, Julius. *Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches*. Teil 1. Walter de Gruyter GmbH & Co KG, 2019.

HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição*. In: Temas Fundamentais de Direito Constitucional. 3ª tiragem. IDP Saraiva Jur, 2019, pp. 123-146.

JAMPAULO JÚNIOR, João. *Atos “interna corporis”*: controle e delimitação. *Revista Direito UniAnchieta*, v. 11, n. 16, p. 151-206, 2011.

LAGES, Cintia Garabini. *Interna corporis acta e os limites do controle judicial dos atos legislativos*. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 6, n. 2, p. 90-103, 2016.

LESSA, Pedro. *Do poder judiciário: direito constitucional brasileiro*. Livraria Francisco Alves, 1915.

LEAL, Rodrigo; SCHOENHERR, Eduardo. Autocontenção judicial e democracia: notas sobre a atuação do Supremo Tribunal Federal em sede de controle de constitucionalidade. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 11, n. 1, p. 865–900, jan./abr. 2024.

LIMA, Vinícius Gomes de; GOMES NETO, Amaro Cavalcanti. A teoria das questões políticas e o Supremo Tribunal Federal: considerações críticas sobre os limites da atuação judicial. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 116, p. 211–237, jul./dez. 2018.

LIMA, F. D. S.; GOMES NETO, J. M. W.. 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*, v. 5, n. 1, p. 221–247, jan. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.5380/rinc.v5i1.55990>. Acesso em: 02 fev. 2025.

LUNARDI, Fabrício Castagna. *O STF na política e a política no STF: poderes, pactos e impactos para a democracia*. São Paulo: Saraiva educação. 2020.

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

MARCEL, Victor. *Devido processo legislativo e a atuação do Supremo Tribunal Federal: a separação de poderes como dogma da autocontenção judicial*. 489 f. Universidade de São Paulo. 2022.

MEBERSCHMIDT, Klaus. The procedural review of legislation and the substantive review of legislation: opponents or allies? *In*: MEBERSCHMIDT, Klaus; OLIVER-LALANA, A. Daniel (ed.). *Rational lawmaking under review: legisprudence according to the German Federal Constitutional Court*. Basel: Springer, 2016. p. 373-403.

MEDEIROS, Leandro Peixoto. *O controle judicial do processo legislativo: entre a teoria dos atos interna corporis e a efetivação do princípio democrático*. 2023. 117 f. Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 41. ed. atualizado por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2015.

MELLO, Patrícia Perrone Campos. Trinta anos, uma constituição, três Supremos: autorrestrição, expansão e ambivalência. *Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 1–15, set./dez. 2018.

MELO, Teresa. *Novas técnicas de decisão do STF: entre inovação e democracia*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2022.

MILLER, Michael B. *Justiciability of Legislative Rules and the Political Question Doctrine*, The. Calif. L. Rev., v. 78, p. 1341, 1990.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967; com a Emenda nº 1 de 1969*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, Tomo 2, 1987.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Comentários à Constituição Federal de 10 de novembro de 1937*. Tomo III. São Paulo: Irmãos Pongetti Editores, 1938.

MOLON, Alessandro Lucciola. *Legitimidade constitucional procedimental: parâmetro para o controle jurisdicional do processo legislativo*. Belo Horizonte: 2025

MOORE, Terry; ROBERTSON, James. *An Introduction to Parliamentary Privilege*. Canadian Parliamentary Review, v. 24, n. 3, p. 19-25, 2001.

MORALES, Ángel Garrorena. *La sentencia constitucional*. Revista de derecho político, n. 11, 1981.

MÜLLER, Friedrich. *Métodos de trabalho do direito constitucional*. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, n. 16, 1999.

OLIVEIRA, Felipe Sampaio de. *Controle judicial de atos do processo legislativo violadores de normas constitucionais e regimentais*. 2018. 54 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito)—Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

OLIVEIRA, Felipe Sampaio. *Controle judicial sobre normas constitucionais e regimentais referentes ao processo legislativo*. Caderno Virtual, v. 2, n. 25, 2012.

PAIXÃO, Leonardo André. A função política do Supremo Tribunal Federal. 2007. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-01092007-150125/>. Acesso em: 14 out. 2025.

PALU, Oswaldo Luiz. *Controle dos atos de governo pela jurisdição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

PITKIN, Hanna. *Obligation and consent—II*. American Political Science Review, 1966, 60.1: 39-52.

PRATES, Daniel Guedes Ferreira. *O controle judicial sobre os atos “interna corporis” do Poder Legislativo Federal: uma análise crítica da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. 2013. 79 f. Monografia (Bacharelado em Direito)—Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

POSNER, Richard A. *The Meaning of Judicial Self-Restraint*. Indiana Law Journal, Bloomington, v. 59, n. 1, p. 14–18, 1983.

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

QUINAULT, Roland E. The Fourth Party and the Conservative Opposition to Bradlaugh 1880-1888. *The English Historical Review*, v. 91, n. 359, p. 315-340, 1976.

RAMOS, Elival da Silva. *Ativismo judicial*. São Paulo: Saraiva Educação, 2015.

RIBEIRO, L. M.; ARGUELHES, D. W. *Preferências, Estratégias e Motivações: Pressupostos institucionais de teorias sobre comportamento judicial e sua transposição para o caso brasileiro*. Revista Direito e Práxis, v. 4, n. 7, 2013.

RODRIGUES, Lêda Boechat. *História do Supremo Tribunal Federal*. Tomo I. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

ROSA, Bruna Borghetti Camara Ferreira. *Prerrogativa do parlamentar ao devido processo legislativo*. São Paulo: Quartier Latin. 2019.

ROSE-ACKERMAN, Susan; EDIGY, Stefanie; FOWKES, James. *Due process of lawmaking: the United States in comparative perspective*. New York: Cambridge University Press, 2015.

SALES, Pedro Henrique Ramos. A hiperfragmentação partidária no Brasil: um exame sobre o papel do Supremo Tribunal Federal perante o multipartidarismo extremado. 2019. 148 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2019.

SALGADO, Eneida Desiree; ARAÚJO, Eduardo Borges Espínola. Controle judicial do processo legislativo: do minimalismo à garantia do devido procedimento legislativo. *Revista de Informação Legislativa*, v. 56, n. 224, p. 79-104, 2019.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia; ALMEIDA, Guilherme da Franca Couto Fernandes de. O controle judicial de projetos legislativos: uma análise exploratória. *Revista de Informação*

Legislativa: RIL, Brasília, DF, v. 57, n. 225, p. 125-150, jan./mar. 2020. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/57/225/ril_v57_n225_p125.

SANTOS, Carlos Maximiliano Pereira dos. *Constituição Brasileira: Commentarios*. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos, 1918.

SUNSTEIN, Cass R. *One Case at a Time: Judicial Minimalism on the Supreme Court*. Cambridge: Harvard University Press, 1999.

SAUAIA, Hugo Moreira Lima. *Como o STF decide? A reputação judicial do Supremo Tribunal Federal e seus mecanismos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

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

SCHMIDT, Cristiane Alkmin Junqueira; LIMA, Marcos André. Índices de concentração. *Série de documentos de trabalho*, v. 8, n. 13, p. 8, 2002.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Consolidação da repercussão geral reduz número de processos no STF*. Brasília, 2025. Disponível em < <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/consolidacao-da-repercussao-geral-reduz-numero-de-processos-no-stf/> >. Acesso em 14.10.2025

TEIXEIRA, José Elaeres Marques. *A Doutrina das Questões Políticas no Supremo Tribunal Federal*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2005.

TIRADO, José Antonio e LOPES, Ana Maria D'Ávila. Controle jurisdicional dos *interna corporis* acta no direito espanhol. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, v. 44, 2006.

TOCANTINS, João Victor de Araújo. *A inaplicabilidade da teoria do ato interna corporis frente ao devido processo legislativo: as normas dos regimentos internos como normas jurídicas*. 2020. Monografia (Bacharelado em Direito) - Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2020.

VIEIRA, Oscar Vilhena. *A batalha dos poderes: da transição democrática ao mal-estar constitucional*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

WALDRON, Jeremy. *Law and disagreement*. OUP Oxford, 1999.

WESTON, Melville Fuller. Political questions. *Harv. L. Rev.*, v. 38, p. 296, 1924.

WHITTINGTON, Keith E. *Constitutional Interpretation: Textual Meaning, Original Intent, and Judicial Review*. Lawrence: University Press of Kansas, 1999.