



Nikolay Henrique Bispo

O STF no controle dos atos parlamentares *interna corporis*

**Monografia apresentada
à Escola de Formação da
Sociedade Brasileira de
Direito Público – SBDP,
sob a orientação do
Professor Doutor
Rodrigo Pagani de
Souza.**

SÃO PAULO

2012

Resumo: Esta pesquisa tem como escopo analisar o que é ato *interna corporis* do Poder Legislativo para o STF; identificar quais atos do Poder Legislativo estão abrangidos por essa categoria de atos *interna corporis* concebida pelo STF; verificar se há critérios em sua jurisprudência que definem quando um ato é, ou não, *interna corporis*, e se vem observando a sua própria jurisprudência.

Atos interna corporis do Poder Legislativo são atos parlamentares fundamentados em regimento interno, que não violem a Constituição Federal. Para afirmar a sua competência para controlar a constitucionalidade do ato parlamentar, o STF afirma que um ato é *interna corporis*. Foi possível identificar características que diferenciam os casos entre si e criar grupos de atos: (i) Ato administrativo-político; (ii) Ato de criação, modificação e extinção de CPI; (iii) Ato disciplinar; (iv) Ato legislativo. O STF é coerente em suas decisões apenas nas espécies de ato "ii" e "iv" e em geral não vem observando a sua jurisprudência.

Acórdãos citados: MS 20.247; MS 20.415; MS 20.464; MS 20.471; MS 20.509; INQ 307; MS 21.374; MS 21.360; MS-AgR 21.754; MS 22.183; MS 22.503; MS 22.494; MS 23.388; MS 24.356; MS-ED 24.356; MS-MC 25.579; MS 24.845; MS 24.846; MS 24.847; MS 24.848; MS 24.849; MS 24.831; MS 26.441; MS-AgR 26.062; MS-AgR 25.588; ADI 2.666; ADI 3.146; ADC 3; INQ 307; HC 71.193.

Palavras-chave: STF; *interna corporis*; atos parlamentares; Poder Legislativo; Poder Judiciário.

DEDICATÓRIA

Dedico esta monografia a minha família, que sempre me apoia e me incentiva em buscar os meus sonhos. Especialmente a minha mãe, a minha avó e a minha namorada Bárbara, por toda dedicação e atenção.

Ao amigo, conselheiro, sogro e pai, senhor Itamar Albuquerque, por todo carinho e fé que deposita em mim.

Como forma de agradecimento, pela instigação à busca pela vida acadêmica, aos meus professores Ms. Irineu Bagnariolli Jr., Dr. Caio Gracco Dias e Dr. Paulo Thadeu Gomes da Silva.

Com carinho e respeito, por todo o trabalho e acompanhamento durante o ano, aos professores Luiza Andrade Corrêa e Ms. Henrique Motta Pinto, coordenadores da Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público.

A Diretora desse instituto, Dona Roberta Sundfeld, por todo incentivo e apoio para que eu não desistisse da Escola de Formação e de meus objetivos.

Dedico ainda, pelo apoio fundamental à superação de muitas barreiras, ao meu orientador Dr. Rodrigo Pagani de Souza.

AGRADECIMENTOS

Primeiro a Deus, por ter me dado a oportunidade de chegar à Escola de Formação.

Agradeço a Heloiza Helena Ribeiro de Jesus, por me apresentar a Escola de Formação, mesmo que de "última hora".

A dona Sueli, por todo apoio e estímulo.

Aos queridos professores e amigos, Dr. Rodrigo Antônio da Rocha Frota, Ms. Carlos Henrique Pereira de Medeiros e Ms. Marcos Marins Carazai, pelo apoio e sinceridade intelectual ao longo do ano.

Agradeço aos meus amigos da Escola de Formação. Especialmente: André Luis Macagnan Freire, Fernando Faina, Giovanni Piazzini Seno, Julia Ng Ribeiro, Rebeca Almeida Lins, Tamara Helen Silva dos Reis, Thaís Sayeg, e Theófilo Miguel de Aquino, pelas dicas, críticas e atenção durante todo o desenvolvimento do trabalho.

Aos meus queridos amigos, debatedores e críticos, Pedro Paulo Honorato, Vitor Stevam e Yuri Ivo Peralva Sales, por todo apoio e auxílio durante o desenvolvimento deste trabalho. Não poderia me esquecer de agradecer, a amiga e pesquisadora, crítica do direito, Alynne Nunes, por auxiliar na direção e estruturação da pesquisa.

Agradeço principalmente a Camila Batista Pinto, pela apresentação ao tema e instigação à discussão sobre os atos parlamentares.

À Luciana de Oliveira Ramos, nos toques finais, pelo auxílio, incentivo e debates finais sobre o tema.

SIGLAS E ABREVIações

ADC = Ação Declaratória de Constitucionalidade;
ADI = Ação Direta de Inconstitucionalidade;
AgR = Agravo Regimental;
Art. = Artigo;
Casa = Câmara dos Deputados ou Senado Federal (Poder Legislativo);
Câmara = Câmara dos Deputados;
CF = Constituição da República Federativa do Brasil;
Congresso = Congresso Nacional;
CPI = Comissão Parlamentar de Inquérito;
DF = Distrito Federal;
ED = Embargos de Declaração;
HC = *Habeas Corpus*;
Inc. = Inciso;
INQ = Inquérito;
J. = Julgado;
Legislativo = Poder Legislativo;
MC = Medida Cautelar;
Min. = Ministro do STF;
MS = Mandado de Segurança;
Rel. = Relator;
Rel. p. acórdão = Relator para o Acórdão;
RI = Regimento Interno;
STF/Corte = Supremo Tribunal Federal;
UF = União Federal;
§ = Parágrafo.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	6
2. OBJETIVO E METODOLOGIA	11
(i) Objetivo	11
(ii) Metodologia	11
(a) Material.....	11
(b) Métodos e formas de análise do resultado	11
(c) Universo jurisprudencial da pesquisa	12
3. OS ATOS PARLAMENTARES <i>INTERNA CORPORIS</i>	15
(i) Ato Administrativo-político.....	20
(ii) Ato de criação, modificação e extinção de CPI	22
(iii) Ato disciplinar.....	27
(iv) Ato legislativo	29
4. ANÁLISE DE RESULTADOS: O que é ato <i>interna corporis</i>? O STF é coerente em sua definição?	34
ANEXO I – MAPEAMENTO DOS ACÓRDÃOS	41
ANEXO II – EXEMPLO DE FICHAMENTO	45

1. INTRODUÇÃO

O Supremo Tribunal Federal (STF) é a Corte de última instância do Poder Judiciário e tem como principal função a guarda da Constituição Federal (CF)¹. A CF delimita que não será excluída de apreciação pelo Poder Judiciário, lesão ou ameaça a direito². A partir dessas afirmativas, é possível observar a existência de grande poder e responsabilidade depositadas no STF.

Um dos limites para esse poder, entre outros, é a cláusula constitucional da separação dos poderes, devendo o STF respeitar a autonomia de cada Poder (Legislativo e Executivo)³.

Este trabalho está preocupado com a relação de controle de constitucionalidade dos atos do Poder Legislativo Federal pelo STF⁴. Pois, esse Poder possui sua autonomia, mas deve sempre respeitar a CF. O STF é o órgão responsável pelo controle a eventuais abusos que o Legislativo cometa. Sendo assim, é possível afirmar que ele é, *a priori*, o moderador dessa autonomia.

Exercendo essa função, o STF utiliza o argumento de que não pode controlar a constitucionalidade de atos que emanam do Poder Legislativo (chamados de atos parlamentares) que tenham característica *interna corporis*, pois esses excedem o limite de sua competência.

A expressão *interna corporis* tem origem no latim. Seu significado é "dentro do corpo" e no campo jurídico esse termo é apresentado como "no âmbito interno de um órgão de pessoa jurídica de direito público ou de direito privado"⁵.

¹ Vide: Art. 102, *caput*.

² Vide: Art. 5º, inc. XXXV.

³ Vide: Art. 2º.

⁴ O Poder Legislativo Federal é bicameral, ou seja, é composto por duas câmaras distintas, são elas: Câmara dos Deputados e Senado Federal. Quando se juntam para algumas deliberações, formam o Congresso Nacional (art. 44 da CF).

⁵ Vide: DINIZ, Maria Helena, *Dicionário Jurídico*, Vol. 2. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 883.

Portanto, o ato *interna corporis* é o limite da competência do STF. A análise da competência está inserida dentro dos pressupostos processuais de validade do processo. Em regra, o Estado-juiz ao ter o primeiro contato com a ação faz a verificação do preenchimento desse pressuposto, porém, isso não impede que a sua ausência seja verificada a qualquer fase do processo, podendo, se for o caso, até mesmo extinguir o processo por um vício processual absoluto⁶.

É exatamente no exame desse pressuposto que o STF utiliza o argumento de que não controla a constitucionalidade de atos *interna corporis*, afirmando, assim, a sua incompetência para controlar a constitucionalidade do ato parlamentar que está sendo questionado.

Por isso, saber qual a competência de um Tribunal é muito importante, pois é o mesmo que averiguar qual é o campo de atuação desse Tribunal. A competência é o conjunto de barreiras, ou limites instituídos aos poderes desse órgão Judiciário. Esse órgão só vai se pronunciar sobre o mérito do caso que está sendo levado a ele se esse pressuposto de validade estiver preenchido.

A competência é um dever/poder do STF. É um dever, pois é instituído pela CF que o STF tem a obrigação principal de protegê-la; e é um poder, pois a partir desse dever, surge uma gama de atividades decisórias que somente o STF pode exercer, sendo sua atribuição realizar tais julgamentos.

Quando o STF afirma que um ato é *interna corporis*, significa que ele se julga incompetente para analisá-lo, e, assim, não apto a julgar o mérito da questão. Portanto, o STF não conhece da ação de controle de constitucionalidade (seja esta uma ação direta de controle concentrado ou um mandado de segurança no âmbito da chamada ação de foro judicial especializado, ou controle ordinário – daqueles que tenham foro especial) do ato que está sendo questionado. Quando o STF afirma que um ato não é

⁶ Vide: BUENO, Cassio Scarpinella, *Curso Sistematizado de Direito Processual Civil: teoria geral do direito processual civil*, Vol. 1. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 348 – 405.

interna corporis, significa que ele se julga competente para analisá-lo e, assim, julgar o mérito da questão em discussão e efetuar o controle de constitucionalidade do ato.

Essa discussão, no STF, sobre a existência ou não de competência para efetuar o controle de constitucionalidade do ato parlamentar, não é marcada por um embate sobre questões processuais, como o preenchimento dos pressupostos de julgamento de mérito⁷, como ocorre na maioria dos casos.

Na verdade, o que há é um grande embate sobre o impacto que a decisão de efetuar o controle de constitucionalidade do ato pode causar no sistema político nacional. Sendo assim, a preocupação não é, exatamente, com sua competência constitucional de análise do ato, mas sim com o impacto que sua decisão de afirmar sua competência para controlar a constitucionalidade do ato causará no sistema político e na sociedade.

Considero que há controle de constitucionalidade dos atos parlamentares em situações em que o STF, após efetuar a análise dos pressupostos de julgamento do mérito, julga-se competente para analisar a ação e passa, efetivamente, a analisar o caso para verificar possível desrespeito à CF. Sendo assim, só haverá controle de constitucionalidade se houver competência e o STF afirma que há competência alegando que o ato em questão não é *interna corporis*.

O ato *interna corporis* representa exatamente a invocação do limite decorrente da separação dos poderes. A regra geral, no STF, é de que se o ato parlamentar não violar à CF, e for baseado apenas em interpretação regimental⁸, esse ato é *interna corporis* e imune à apreciação judicial; ou

⁷ “As duas primeiras categorias (‘condições da ação’ e ‘pressupostos processuais’), na linha do que é sustentado por larga parcela da doutrina, podem ser identificadas como os ‘pressupostos de julgamento de mérito’. O Estado-juiz, antes de definir qual é o ‘direito aplicável à espécie’ (...).” *Ibid.*, p.348.

⁸ Pode-se arguir se não seria redundância afirmar que o ato parlamentar é fundamentado exclusivamente em RI. Não me sentiria confortável para afirmar isso, pois a pesquisa não estudou todos os casos em que se questionavam atos parlamentares, mas apenas aqueles em que o STF fundamentou a sua decisão no termo *interna corporis*. Pode ser que existam atos fundamentados em outros diplomas legais e não só em RI.

seja, não há competência do STF para processar e julgar a constitucionalidade do ato. Todavia, se houver possível violação à CF, esse ato será declarado não *interna corporis*, e, com isso, passível de controle de constitucionalidade pela Corte, que passará à resolução do problema apresentado. Essa é a fase de resolução do mérito, que poderá resultar na declaração de constitucionalidade ou inconstitucionalidade do ato.

Surge o problema: nota-se algum critério para o STF afirmar que um ato é ou não *interna corporis*? Existe limite para este seu poder de controle de constitucionalidade dos atos parlamentares?

Hoje, as decisões estão bem divididas quanto ao número de vezes em que atos parlamentares foram processados e julgados: 17 de 29 casos passaram pelo crivo do STF e teve a sua constitucionalidade analisada, desses, em 7 os atos foram declarados inconstitucionais. Esses números demonstram que o STF vem apreciando muitos atos do Poder Legislativo, mas que só declarou alguns como violadores da CF.

O tema em análise é muito delicado, pois é exatamente o limite da separação dos poderes. De um lado, a independência entre os Poderes, tanto organizacional quanto funcional; de outro lado, o STF como o principal guardião e fiscal do cumprimento da CF. Essa atividade do STF é sujeita a limites impostos pela CF. Ele deve observar as regras constitucionais, não podendo ofender a direitos fundamentais e sociais, e só pode julgar os casos sujeitos a sua competência constitucional.

Entretanto, na prática, em relação ao controle de constitucionalidade dos atos parlamentares, quem acaba definindo sua competência é o próprio STF, pois, em última análise, ele é quem determinará quando estará diante de um ato *interna corporis*. É possível verificar essa afirmação em voto do Min. Sepúlveda Pertence:

“Guarda da Constituição, o Supremo tribunal tem a responsabilidade cotidiana de decidir da juridicidade da ação dos demais Poderes do estado, no desempenho da qual há de manter atuação escrupulosa aos dois prismas da

limitação de sua função institucional: o primeiro - negativo e óbvio - é de não lhe ultrapassar as raias e invadir a órbita da livre decisão política dos demais Poderes; o segundo - positivo e não menos importante - é o de ocupar integralmente o seu espaço, de modo a não se demitir do poder que é seu - não para afirmar orgulhosamente a própria força - mas, sim, para não sonegar a garantia constitucional de acesso à jurisdição de quem quer que se pretenda lesado ou ameaçado de lesão a direito seu.”⁹

Por isso, a análise da jurisprudência dessa Corte, para verificar o seu entendimento sobre os limites de seu poder de controle sobre atos parlamentares, é extremamente necessária. Ela serve para que haja controle social a eventuais abusos desse órgão; para ciência do Poder Legislativo de quais são os atos considerados imunes à apreciação judicial; e para promover segurança jurídica a partir de um mínimo de previsão sobre a forma pela qual o STF decidirá casos da espécie no futuro.

⁹ STF: **MS-MC 25.579**, Rel. p. acórdão Min. Joaquim Barbosa, j. 19/10/2005, p. 423.

2. OBJETIVO E METODOLOGIA

(i) Objetivo

Os objetivos desta pesquisa são: (1º) analisar o que é ato *interna corporis* do Poder Legislativo para o STF; (2º) identificar quais atos do Poder Legislativo estão abrangidos por essa categoria de atos *interna corporis* concebida pelo STF; (3º) verificar como o STF vem julgando os casos, analisando se há coerência entre suas decisões, ou seja, se há critérios em sua jurisprudência que definam quando um ato é, ou não, *interna corporis*, e se vem observando a sua própria jurisprudência.

(ii) Metodologia

Neste ponto informo como foi feita a pesquisa, ou seja, os caminhos trilhados até o resultado.

(a) Material

Para esta pesquisa foram utilizados acórdãos do STF.

(b) Métodos e formas de análise do resultado

Para analisar esse material foi realizada a leitura e fichamento dos acórdãos.

O fichamento para análise dos casos foi elaborado da seguinte forma (exemplo no Anexo II):

I – Identificação do Caso – Aqui foram identificados o relator, as partes, a data do julgamento e a data da publicação;

II – Fatos – Trata da situação que foi debatida, não sendo o enfoque a análise da história processual, mas sim, a análise da história fática da situação;

III – Questão/Questões discutida/discutidas – Descreve o problema jurídico que o STF enfrentou;

IV – História Processual – Relata qual foi o trâmite da ação;

V – Decisão – Descreve o que foi decidido.

Para isso, analisei as decisões em duas etapas.

Na primeira verifiquei se o STF, na fase de análise dos pressupostos de validade do processo, declarou-se competente para analisar o ato que estava sendo discutido, e, assim, controlá-lo; ou seja, se ele aceitou resolver o conflito da ação proposta e analisou se o ato discutido era, ou não, constitucional. Sendo assim, as hipóteses de classificação eram: (a) *controlou* o ato alegando não se tratar de ato "interna corporis"; (b) *não controlou* o ato, alegando se tratar de ato "interna corporis";

Na segunda verifiquei a resolução do mérito do conflito. Para isso, conferi se o resultado desse controle foi declarar a inconstitucionalidade do ato, ou apenas ratificá-lo;

VI – Identificação do ato parlamentar – Identifica qual foi a espécie de ato parlamentar tratada no caso;

VII – Fundamentos – Aponta os motivos da decisão, ou seja, identifica a argumentação da decisão da Corte;

VIII – Votos e Fundamentos – Analisa o voto de cada ministro e os respectivos fundamentos;

IX – Observações – Registra informações adicionais sobre o caso. Por exemplo: doutrina citada e posicionamento do Ministério Público Federal;

X – Conclusões – Sintetiza as conclusões preliminares, alcançadas a partir da leitura do caso.

(c) Universo jurisprudencial da pesquisa

Para delimitar o conjunto de acórdãos que respondessem as minhas perguntas, primeiro escolhi utilizar apenas decisões tomadas pelo Pleno do STF, pois queria saber a sua posição como um todo, e não especificamente de cada Ministro¹⁰. Para isso fui ao sítio do STF na internet, no campo

¹⁰ Um problema para pesquisas futuras é verificar como os ministros vêm aplicando monocraticamente o argumento de não controlar atos *interna corporis*. Assim, até verificando se seguem o entendimento da Corte enquanto Pleno, ou se o aplicam de maneira diferente.

“pesquisa livre de jurisprudência”¹¹. Utilizei, no dia 16 de julho de 2012, como filtro de seleção as seguintes palavras:

(1º) “*interna corporis* e Câmara dos Deputados”¹². O resultado da busca foi de 26 acórdãos. Por uma filtragem pelas ementas foram “excluídos” 7¹³. Então foram somados 19 acórdãos nessa fase da pesquisa¹⁴;

(2º) “*interna corporis* e congresso”, o resultado foi de 18 acórdãos e 1 questão de ordem; desses acórdãos foi possível selecionar 3 para a pesquisa; ainda foi feita a adição de “nacional” à chave de busca, porém, os acórdãos foram os mesmos¹⁵;

(3º) “*interna corporis* e senado”, o resultado foi de 20 acórdãos; desses, foi possível selecionar 7, os demais já estavam inseridos na pesquisa, ou não eram referentes ao filtro (Poder Legislativo Federal); além dessas, foi realizada a adição de “federal” à chave de busca, porém os acórdãos resultantes foram os mesmos;

(4º) “*interna corporis*”, o resultado foi de 54 acórdãos; desses, não foi possível extrair acórdãos novos, pois o resultado dessa busca que condizia com o filtro (Poder Legislativo Federal) já estava incluso na pesquisa¹⁶;

¹¹ <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>

¹² A utilização do termo *interna corporis* é uma forma de delimitar bem a busca na jurisprudência, pois o objetivo é encontrar decisões do STF que tenham como um dos fundamentos esse termo. Delimitei inicialmente só à Câmara dos Deputados, porque queria apenas realizar a pesquisa no âmbito dessa Casa, porém, posteriormente, expandi o termo de busca, pois o foco da pesquisa passou a ser o Poder Legislativo Federal como um todo.

¹³ Esses acórdãos foram excluídos porque não tinham como um dos fundamentos de decisão o termo “*interna corporis*”, ou porque tratavam do Senado Federal, do Congresso Nacional, de Tribunais de Justiça ou de Assembleias Legislativas Estaduais.

¹⁴ Inicialmente, tinha decidido incorporar ao universo da pesquisa o voto do Ministro Relator no MS 27.931/ DF, pois era um caso que estava exatamente no centro da questão que desejava saber, porém não havia decisão do Pleno, continha apenas um voto. Para não ficar uma escolha bem discricionária e sem fundamentação, decidi excluí-lo do universo da pesquisa, em uma lógica, eu teria de analisar os demais casos ainda sem decisões pelo Pleno.

¹⁵ Os casos que haviam sido descartados pelo filtro inicial, reapareceram durante as demais chaves de busca e foram incorporados à pesquisa.

¹⁶ Nessa fase de levantamento de acórdãos foram encontrados questionamentos sobre o controle de atos internos dos Poderes Legislativos Estaduais e Municipais, sendo uma

(5º) “questão interna”, alterando com o nome das Casas (“Senado”, “Câmara” e “Congresso”); o resultado não foi inovador ao universo, pois os acórdãos que eram possíveis adicionar, já estavam inseridos no universo da pesquisa, devido aos filtros anteriores¹⁷.

Portanto, a pesquisa contava com um universo inicial de 29 acórdãos. Mas após analisá-los, excluí 5 casos que não condiziam com o filtro¹⁸.

Ao chegar à análise do Mandado de Segurança (MS) 24.831/ DF, foram citados 5 casos que haviam sido julgados e que continham o termo *interna corporis*¹⁹. O universo de pesquisa voltou a ser de 29 acórdãos e permaneceu assim.

Notei que os Ministros, principalmente nos anos 2000, começaram a usar a expressão “questões políticas”, como sinônimo de “*interna corporis*”. Então realizei uma nova busca no sítio do STF com as chaves de busca: “questões adj1 políticas” e “questão adj1 política” e apareceram poucos casos, sendo que, do resultado, não foi possível aproveitar nenhum acórdão, pois os que se enquadravam no filtro já estavam na pesquisa²⁰.

possível área de pesquisa futura, para compreender se o tratamento dado ao Congresso (Senado e Câmara) é o mesmo dado aos outros Poderes Legislativos (Estadual e Municipal).

¹⁷ Esse termo foi utilizado, porque em alguns casos o STF o citava como sinônimo de ato *interna corporis*.

¹⁸ Após o início da leitura dos casos, verifiquei que havia inserido alguns acórdãos que não deveriam ter sido incluídos, pois não faziam menção na ementa ou na decisão ao termo “*interna corporis*”. Esses acórdãos foram eliminados, pois o objetivo era analisar aqueles casos em que o STF utilizasse como fundamento esse termo. Foram eles: ADI 1.635 / DF; MS-MC 24.832/ DF; MS-MC 25.647/ DF; MS 26.900/ DF; e MS 27.931/ DF. Com isso, o universo se reduziu a 24 acórdãos.

¹⁹ Os casos que foram citados são os seguintes: MS 24.845/ DF; MS 24.846/ DF; MS 24.847/ DF; MS 24.848/ DF; MS 24.849/ DF.

²⁰ Essa chave foi verificada em 05 de outubro de 2012.

3. OS ATOS PARLAMENTARES *INTERNA CORPORIS*

Parto de um sentido amplo de atos parlamentares, em que esses são todos aqueles atos que emanam do Poder Legislativo, ou seja, todos os atos que são praticados por esse Poder. Por exemplo, desde a criação de uma lei, até os procedimentos de contratação de serviços, são chamados de atos parlamentares.

A partir da análise dos casos, o que foi possível depreender é que classificar um ato como *interna corporis* é uma forma de afirmar a inexistência de competência do STF para controlar a constitucionalidade do ato parlamentar.

A análise de competência é um dos pressupostos de validade do processo. Quando o STF afirma que um ato não é *interna corporis*, ele está afirmando que o processo em questão é de sua competência e, portanto, passível de processamento e julgamento por ele. Após, ele passa a verificar se houve, de fato, desrespeito às determinações constitucionais de procedimentos que deveriam ter seguido o ato, ou ainda, se houve violação a direitos fundamentais do parlamentar, ou de terceiros, que estejam previstos na CF²¹.

De outro lado, se o STF afirma que um ato é *interna corporis*, significa que a Corte não tem competência material para processar e julgar o mérito da questão que foi levada a sua apreciação. Portanto, não há o controle de constitucionalidade desse ato. Esse entendimento é pautado em

²¹ Nos seguintes casos o STF afirmou que o ato não era *interna corporis* e controlou a constitucionalidade do ato: STF: **INQ 307**, Rel. Min. Djaci Falcão, j. 28/09/1988; STF: **MS-MC 25.579**, Rel. p. acórdão Min. Joaquim Barbosa, j. 19/10/2005; STF: **MS 21.360**, Rel. p. acórdão Min. Marco Aurélio, j. 12/03/1992; STF: **MS 21.374**, Rel. Min. Moreira Alves, j. 13/08/1992; **MS-AgR 21.754**, Rel. p. acórdão Min. Francisco Rezek, j. 07/10/1993; STF: **HC 71.193**, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 06/04/1994; STF: **MS 22.503**, Rel. p. acórdão Min. Maurício Corrêa, j. 08/05/1996; STF: **ADC 3**, Rel. Min. Nelson Jobim, j. 01/12/1999; STF: **ADI 2.666**, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 03/10/2002; STF: **MS-MC 25.579**, Rel. p. acórdão Min. Joaquim Barbosa, j. 19/10/2005; STF: **ADI 3.146**, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 11/05/2006; STF: **MS 24.845**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 24.846**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 24.847**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 24.848**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 24.849**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 24.831**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 26.441**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 25/04/2007.

respeito à cláusula constitucional da separação dos poderes. Sendo assim, o ato é considerado estritamente reservado ao Poder Legislativo, não podendo haver interferência do Judiciário.

Quando o STF faz essa análise de preenchimento do pressuposto processual de validade, que é a competência, a sua preocupação não é somente analisar se existe essa competência constitucionalmente e (ou) legalmente. Até porque, em regra, o Judiciário não pode deixar de apreciar e decidir lesão ou ameaça a direito²². Mas a preocupação é com a questão material que está sendo discutida, ou seja, a questão de fundo do ato (o assunto), e o impacto que sua decisão poderá causar no Poder Legislativo. Isso tudo, porque, além da disposição constitucional que delimita o dever/poder do STF de não excluir de seu julgamento lesão ou ameaça a direito, existe a disposição que fornece ao Poder Legislativo a sua autonomia.

Sendo assim, ao afirmar que um ato é, ou não, *interna corporis*, o STF faz, necessariamente, um embate entre suas atribuições e a autonomia do Poder Legislativo. Por isso, essa decisão é pautada mais em argumentos políticos, no sentido de afirmar que a questão discutida em cada caso ultrapassa o limite do Poder Legislativo, do que em argumentos processuais, no sentido de decidir que o caso não pode ser julgado por conta da falta de um dos pressupostos de validade do processo, que é a competência.

Quando o STF faz o controle de constitucionalidade, não necessariamente a consequência é a determinação de inconstitucionalidade desse ato²³, pois o resultado de tal controle, também, pode ser de

²² Vide: Art. 5º, inc. XXXV.

²³ Ações que demonstram que o STF declarou o ato não *interna corporis* e realizou o controle e declarou a inconstitucionalidade do ato: STF: **MS 24.845**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 24.846**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 24.847**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 24.848**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 24.849**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 24.831**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 26.441**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 25/04/2007.

confirmação de constitucionalidade²⁴. Cabe ressaltar que declarada a constitucionalidade do ato, o STF não volta à discussão sobre se esse ato era, ou se é, *interna corporis*; ele apenas afirma que não houve violação à CF, e que o ato parlamentar em discussão é constitucional.

O STF não está interessado em fazer uma classificação dos atos parlamentares; por exemplo, afirmar que determinado tipo de ato é *interna corporis* e o outro tipo não é; mas sim, por meio de um simples termo, está interessado em afirmar a sua competência ou incompetência para controlar a constitucionalidade do ato parlamentar.

Em algumas situações, para afirmar a sua tese de que o ato é constitucional, o STF utiliza o próprio regimento interno (RI) do Poder Legislativo para fundamentar a sua decisão²⁵. Essa não é a sua única fundamentação; também emprega positivamente constitucionais e depois, para fortalecer a sua tese, adiciona artigos do RI.

Além disso, sempre que o STF decide fazer o controle de constitucionalidade do ato, acaba por interpretar o RI. Isso se deve, porque, o STF ao analisar a existência ou não de competência para apreciar o ato, acabar tendo de analisar a questão de fundo que está sendo levada, ou

²⁴ Ações que demonstram que o STF declarou ou ato não *interna corporis* e realizou o controle e confirmou a constitucionalidade do ato: STF: **INQ 307**, Rel. Min. Djaci Falcão, j. 28/09/1988; STF: **MS-MC 25.579**, Rel. p. acórdão Min. Joaquim Barbosa, j. 19/10/2005; STF: **MS 21.360**, Rel. p. acórdão Min. Marco Aurélio, j. 12/03/1992; STF: **MS 21.374**, Rel. Min. Moreira Alves, j. 13/08/1992; **MS-Agr 21.754**, Rel. p. acórdão Min. Francisco Rezek, j. 07/10/1993; STF: **HC 71.193**, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 06/04/1994; STF: **MS 22.503**, Rel. p. acórdão Min. Maurício Corrêa, j. 08/05/1996; STF: **ADC 3**, Rel. Min. Nelson Jobim, j. 01/12/1999; STF: **ADI 2.666**, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 03/10/2002; **MS-MC 25.579**, Rel. p. acórdão Min. Joaquim Barbosa, j. 19/10/2005; STF: **ADI 3.146**, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 11/05/2006.

²⁵ Citado na ementa há as seguintes ações: STF: **MS 20.415**, Rel. Min. Aldir Passarinho, j. 19/12/1984; STF: **INQ 307**, Rel. Min. Djaci Falcão, j. 28/09/1988; STF: **MS 22.503**, Rel. p. acórdão Min. Maurício Corrêa, j. 08/05/1996; STF: **MS-MC 25.579**, Rel. p. acórdão Min. Joaquim Barbosa, j. 19/10/2005; STF: **MS 24.831**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 24.845**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 24.846**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 24.847**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 24.848**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 24.849**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005.

Porém, é necessário mencionar que durante os votos, na grande maioria das ações, os ministros têm de interpretar o RI para chegar à conclusão sobre se há, ou não, violação constitucional.

seja, a matéria (o assunto), além de que, o ato parlamentar está fundamentado em algum dispositivo regimental.

Em regra, as questões que eram levadas ao STF incidiam sobre: (a) desrespeito a alguma disposição constitucional (direitos fundamentais ou procedimentos); (b) desrespeito à disposição regimental, que gera, reflexamente, violação à CF, pois o RI tem, entre outras coisas, procedimentos de atribuições constitucionais do Poder Legislativo. Sendo assim, a Corte acaba tendo de verificar, como requisito de sua competência, a compatibilidade do ato parlamentar com o RI e desses com a CF, para depois resolver a questão.

Essa afirmação é interessante, pois há decisões em que o STF afirma que interpretar RI do Poder Legislativo é uma atividade restrita àquele Poder, sendo imune ao controle de constitucionalidade do Judiciário²⁶⁻²⁷.

Essa é uma incongruência aparente em sua afirmação, pois o que o STF alega é que ele não pode analisar o mérito da decisão tomada pelo ato parlamentar, ou seja, não pode afirmar se a decisão do ato foi correta para aquele Poder, pois essa é uma decisão restrita àquele Poder. Mas o STF pode e deve verificar se essa decisão não viola à CF; sendo assim, a Corte deve analisar o RI, pois esse é a base do ato que está sendo questionado e, conseqüentemente, estará interpretando o RI, porém não o mérito da questão, mas os procedimentos e as conseqüências que esses procedimentos geraram (violações à CF).

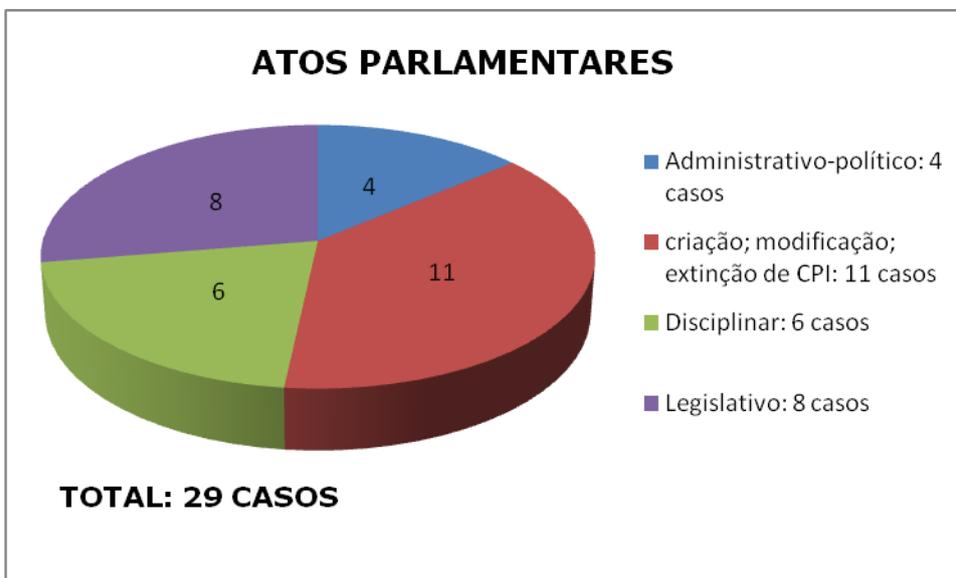
²⁶ Vide ementa das seguintes ações: STF: **MS 20.415**, Rel. Min. Aldir Passarinho, j. 19/12/1984; STF: **MS 20.464**, Rel. Min. Soares Muñoz, j. 31/10/1984; STF: **MS 20.471**, Rel. Min. Francisco Rezek, j. 19/12/1984; STF: **MS 20.509**, Rel. Min. Octavio Gallotti, 16/10/1985; STF: **MS 21.374**, Rel. Min. Moreira Alves, j. 13/08/1992; **MS-AgR 21.754**, Rel. p. acórdão Min. Francisco Rezek, j. 07/10/1993; STF: **MS 22.183**, Rel. p. acórdão Min. Maurício Corrêa, j. 05/04/1995; STF: **MS 22.503**, Rel. p. acórdão Min. Maurício Corrêa, j. 08/05/1996; STF: **MS 22.494**, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 19/12/1996; STF: **ADI 2.666**, Rel. Rel. Min. Ellen Gracie, j. 03/10/2012; STF: **MS 24.356**, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 13/02/2003; STF: **MS-AgR 26.062**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 10/03/2008.

²⁷ Nos casos analisados, o STF afirma que interpretação puramente regimental é matéria *interna corporis*, e por isso, imune à apreciação judicial. Sendo essa a regra, uma futura pesquisa pode complementar a atual. Por exemplo, verificando se o STF vem seguindo a mesma coerência apresentada nesta pesquisa, em julgamentos do Poder Legislativo, em que esteja sendo questionado algum ato parlamentar fundado em RI, em casos em que ele não se fundamenta no termo *interna corporis* para afirmar sua competência.

Busquei identificar critérios do STF, a partir da jurisprudência, que demonstrassem coerência em suas decisões, ao se determinar competente para analisar um ato, com base na fundamentação de que fosse um ato *interna corporis*. Entretanto, verifiquei que não havia um posicionamento linear cronológico em todos os casos. Mas notei que havia vários atos que estavam sendo questionados.

O STF utilizava o argumento de não controlar a constitucionalidade de atos *interna corporis* para afirmar sua competência em diferentes casos de atos parlamentares. Por exemplo, uns de processo disciplinar parlamentar, outros de criação de CPI, e também de processo legislativo. Por conta disso, decidi separar os julgados em grupos, conforme as espécies de atos.

Mapeei 4 espécies de atos parlamentares nos acórdãos selecionados. São eles: (i) administrativo-político; (ii) criação, modificação e extinção de CPI; (iii) disciplinar; e (iv) legislativo. A incidência de questionamento desses atos, dentro dos 29 casos, é a seguinte:



Todos esses atos são *interna corporis*, mas, em regra, se existir possibilidade deles estarem contrariando procedimentos constitucionais, ou direito fundamental previsto na CF, eles extrapolam o limite de um ato *interna corporis* e poderão passar pelo controle de constitucionalidade no STF. Então questiona-se: existe coerência em todas as vezes em que o STF

declarou que havia desrespeito à CF? E nos casos em que ele não declarou? No tópico abaixo passarei a expor as características e possíveis critérios de aplicação da regra geral em cada ato parlamentar.

(i) Ato Administrativo-político²⁸

Dos 29 casos da pesquisa, 4 são desta espécie.

Considereei como ato administrativo-político aqueles casos em que se questionavam atos de organização e administração interna dos trabalhos do Legislativo, como processamento de denúncia contra o Presidente da República, administração das eleições da Mesa Diretora, ou, ainda, a forma de composição de alguma comissão permanente ou temporária. Nesses casos há uma discricionariedade ampla de decisão ao Legislativo, por não ter previsão na CF sobre o procedimento de produção desses atos²⁹.

Nessa espécie de ato, não houve nenhuma decisão em que o STF realizou o controle de constitucionalidade. Demonstrando que a

²⁸ Os seguintes acórdãos representam essa espécie de ato: STF: **MS 20.509**, Rel. Min. Octávio Gallotti, j. 16/10/1985; STF: **MS 22.183**, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 05/04/1995; STF: **MS-AgR 26.062**, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 10/03/2008. ; STF: **MS-AgR 25.588**, Rel. Min. Menezes Direito, j. 02/04/2009.

²⁹ Apenas como exemplo para ilustrar essa espécie de ato, apresento a síntese de um julgado sobre o tema. MS-AgR 26.062/ DF, o autor era o senhor Luís Carlos Crema, e a autoridade coatora era o então Presidente da Câmara dos Deputados, senhor Arlindo Chinaglia (PT). O autor questionava a decisão do Presidente da Câmara dos Deputados de não aceitar o seu recurso ao Plenário da Câmara, contra a sua decisão de rejeitar uma denúncia contra o Presidente da República (rejeitou as matérias jornalísticas como prova, pois não eram suficientes para comprovar a acusação). O Relator do MS foi o Min. Gilmar Mendes, que decidiu por não controlar a constitucionalidade do ato, pois esse estaria fundamentado em RI e não teria suposta violação à CF. Então, contra essa decisão do Min. é que o autor interpõe um agravo regimental, pedindo que o Pleno do STF se manifeste sobre o tema. A decisão final da Corte foi de que: como não havia previsão legal que obrigasse a aceitação da denúncia, e justamente por não haver lei sobre o tema, o Presidente da Câmara fundamentou seu ato exclusivamente em RI, por isso, esse ato constitui matéria *interna corporis* e o torna insuscetível de apreciação judicial.

Vide o trecho do voto do Min. Gilmar Mendes: "Conforme salientei na decisão agravada, 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 constitucionais expressos, não pode ser questionada perante o Poder Judiciário. (...) No caso ora em análise, a interpretação dada pelo Presidente da Câmara dos Deputados ao artigo 218, § 3º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, ainda que restritiva, não afrontou o direito líquido e certo do impetrante, pois envolve norma de organização e procedimento **[sic]** necessária ao funcionamento administrativo daquele órgão" (p. 475).

característica dos casos desta espécie de ato é de que não haja controle de constitucionalidade.

A afirmação do STF nesses casos é: ato que é proferido para regulamentar os trabalhos, dentro dos limites de competência e fundamentado em RI, com eficácia interna, e que não tenha problemas formais de desrespeito à CF, será imune à apreciação pelo Judiciário³⁰. Ou seja, a característica desse ato parece ser: o STF prefere não realizar o controle de constitucionalidade, pois esse ato não envolve direitos fundamentais, ou ainda, desrespeito a procedimentos constitucionais, o que o torna totalmente imune ao controle judicial, tendo em vista a separação dos poderes.

Dentro dessa espécie de ato fiz uma ramificação dos temas tratados nele. Classifiquei-os como: processamento de denúncia contra Presidente da República³¹; composição de comissão (não envolvendo a Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI)³²; e eleição da Mesa Diretora³³.

A primeira são os casos de processamento de denúncia contra o Presidente da República, feitas por terceiros, que não são parlamentares. Esses apresentam, para o Poder Legislativo, uma acusação contra o Presidente da República. Essa denúncia não é aceita pelo Presidente da Câmara, e, por conta disso, o ato questionado é o indeferimento da denúncia.

A segunda é o caso de composição de comissão. Ela tem como característica o questionamento, por um parlamentar, da decisão do Presidente da Câmara, que altere a formação de alguma comissão interna

³⁰ Essa conclusão pode ser verificada em todos os 4 acórdãos dessa espécie de ato e, mais especificamente, na ementa de 3 casos, são eles: STF: **MS 20.509**, Rel. Min. Octávio Gallotti, j. 16/10/1985; STF: **MS 20.509**, Rel. Min. Octávio Gallotti, j. 16/10/1985; STF: **MS-AgR 25.588**, Rel. Min. Menezes Direito, j. 02/04/2009.

³¹ Os acórdãos que representam esses atos são: STF: **MS-AgR 26.062**, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 10/03/2008; STF: **MS-AgR 25.588**, Rel. Min. Menezes Direito, j. 02/04/2009.

³² Decidi por não colocar os casos de CPI dentro desse universo, pois possuem regras próprias. Eles também não dependem simplesmente de atos administrativos da Mesa Diretora, ou do Presidente da Casa, mas sim de organização da minoria parlamentar.

³³ O seguinte acórdão trata dessa espécie de ato: STF: **MS 22.183**, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 05/04/1995.

da Casa, que gera como consequência a diminuição do tempo destinado à comunicação dessa comissão em plenário.

A terceira classificação é o caso de eleição da Mesa Diretora. Trata-se de questionamento de decisão da Mesa Diretora, que indefere o pedido de um parlamentar para concorrer, nas eleições internas, a cargo para a Mesa Diretora.

Dessas ramificações do ato, o único em que houve dissidência na decisão da Corte foi o caso de eleição da Mesa Diretora (MS 22.183/ DF)³⁴.

A constatação nesta espécie de ato é que, apesar de existirem características comuns entre os casos, não há critérios para afirmar que o ato é *interna corporis*; ou seja, não é justificado e nem é possível perceber uma similaridade nas decisões do caso. Portanto o critério não é: não julgar este tipo ato. Isso é mera coincidência, pois não há uma razão de decidir clara nos casos.

(ii) Ato de criação, modificação e extinção de CPI³⁵

³⁴ Essa ação foi proposta pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pelo deputado prejudicado. Esse partido questionou o ato da Mesa Diretora que indeferiu a candidatura de um de seus deputados, para concorrer ao cargo de Secretário-Geral da Mesa Diretora. A atual Mesa afirmou que indeferiu a candidatura, porque o PT já estava concorrendo a cargos mais altos e que se permitisse que também concorresse a outros cargos, estaria indo contra o critério da proporcionalidade de preenchimento de cargos, pelo mesmo partido. O STF entendeu que a decisão não feria a direito fundamental e nem a qualquer disposição constitucional, por isso era imune à apreciação judicial. O Min. Marco Aurélio, único dissidente, afirmou que o STF deveria realizar o controle, porque o tema tem inegável base constitucional, pois tal decisão, da Mesa Diretora, estaria ferindo a disposição do art. 58, § 1º, que prevê a representação proporcional dos partidos e dos blocos na constituição da Mesa.

Vide trecho do voto do Min. Marco Aurélio: "(...) Aliás, é um veso **[sic]** argumentar-se com tal instituto, olvidando-se o grande conjunto formado pela Lei Básica da República, e esquecendo-se de que os Poderes da União são independentes e harmônicos entre si, o que, no entanto, não os autoriza a proceder em discrepância com o texto da Constituição Federal, especialmente quanto a direito e garantias. Seria relegar preceito constitucional à inoquidade, porque a tanto significaria deixar, ao sabor dos interesses políticos momentâneos e isolados, a eficácia do § 1º do artigo 58 da Carta da República, ou seja, restringir o exame respectivo ao âmbito das Casas Parlamentares (...)"

³⁵ Os seguintes acórdãos tratam dessa espécie de ato: STF: **MS 20.415**, Rel. Min. Aldir Passarinho, j. 19/12/1984; STF: **MS 21.374**, Rel. Min. Moreira Alves, j. 13/08/1992; STF: **HC 71.193**, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 06/04/1994. ; STF: **MS 22.494**, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 19/12/1996 STF: **MS 24.831**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 24.845**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 24.846**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 24.847**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS**

Dos 29 casos analisados, 11 tratam de atos que têm o foco em CPI. Essa é a maior incidência de atos parlamentares questionados no STF, nos quais a Corte fundamenta sua decisão em “*interna corporis*”.

Decidi classificar as questões de CPI separadamente. Primeiro, por ser um tipo específico de comissão temporária, tendo poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas³⁶; segundo, por conter regras de criação previstas na CF; terceiro, por ter caráter contramajoritário, ou seja, é um direito de fiscalização não só da maioria parlamentar, mas principalmente da minoria, por conta do seu *quorum* de criação, que é de 1/3 dos membros da respectiva Casa³⁷.

Este tipo de ato parlamentar tem como característica o questionamento de decisões da Mesa Diretora da Casa Legislativa (ou do Presidente), que decidam pela extinção, ou pela não criação, ou então pela modificação, de CPI. Outra característica importante é que geralmente as propostas de criação das CPIs são assinadas pela oposição, que representa a minoria parlamentar, e o Presidente (ou a Mesa do Legislativo) representa a maioria do parlamento.

Isso mostra que os casos de CPI têm se caracterizado como a decisão de um pequeno grupo (a minoria parlamentar) de investigar algum caso específico e que contraria interesse da maioria parlamentar³⁸.

24.848, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 24.849**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 26.441**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 25/04/2007.

³⁶ Sobre os poderes de investigação das CPIs: PALMA, Juliana Bonacorsi de. “Os Poderes de investigação das Comissões Parlamentares de Inquérito”. Monografia da Escola de Formação da sbdp de 2004. Disponível em < http://www.sbdp.org.br/ver_monografia.php?idMono=52 >.

³⁷ Vide: art. 58, § 3º da CF.

³⁸ Síntese do MS 24.831/ DF: Essa ação foi proposta pelo senador, senhor Pedro Jorge Simon e outros, contra o ato do Presidente do Senado Federal, senhor José Renan Vasconcelos, de se negar a indicar senadores para comporem a chamada CPI dos Bingos. O Presidente do Senado fundamentou seu ato no entendimento de que: se não há previsão no RI que o determine a agir assim, então, ele não pode tomar tal medida; e, além disso, quem deveria indicar os senadores seriam os líderes partidários, e não ele (Presidente do Senado). O impetrante alegou que há previsão nos RIs das outras Casas, e que era direito da minoria parlamentar exercer investigação a eventuais irregularidades.

O entendimento sobre a possibilidade de controle de constitucionalidade desta espécie de ato sofreu alterações conforme o passar do tempo.

Na década de 90, o STF não controlava a constitucionalidade desse tipo de questão, por entender que a formação de comissões era algo totalmente interno das Casas, e que não cabia ao Judiciário fazer o controle de constitucionalidade das decisões da Mesa Diretora sobre a matéria³⁹. Isso tornava este ato um ato *interna corporis*. De início, as decisões sobre o tema foram unânimes, apontando um consenso dentro da Corte⁴⁰.

O primeiro entendimento da Corte sobre o tema é de que existiam confrontos de atos parlamentares. Porque havia o ato de criação da CPI, que era assinado por 1/3 dos parlamentares da respectiva Casa e, também, havia um ato de fiscalização de preenchimento de requisitos para a existência da CPI, que era realizado pela Mesa Diretora ou pelo Presidente da Casa.

O STF, até esse momento, entendia que se tratava de decisão da Mesa Diretora ou do Presidente da Casa, que não violava a CF, pois essa não previa a forma de funcionamento das CPIs, e quem deveria realizar tal previsão e controle era a respectiva Casa em seu RI. Por conta disso, tal ato era imune à apreciação judicial.

O STF, por maioria (10 votos contra 01), decidiu que havia possível violação à CF, e, por isso, o ato não era *interna corporis*. No mérito, ou seja, já realizando o controle do ato, o STF entendeu que o art. 58, § 3º da CF, garante à minoria parlamentar o direito de formar CPI, e que a maioria parlamentar não pode frustrar esse direito. Sendo assim, como os requisitos constitucionais estavam presentes, os líderes deveriam indicar os representantes, e que caso não os fizessem, o Presidente da Casa seria obrigado a fazer, pois ele é o gerente dos trabalhos e da CPI, e que tal determinação estava prevista no art. 28, § 1º do RICD. O único divergente sobre o tema foi o Min. Eros Grau. Ele entendia que a minoria tem o direito de criar a CPI, mas não de fazê-la funcionar, esse é um direito da Casa como um todo, e que envolve participação da maioria parlamentar.

³⁹ Sobre essa afirmação, conferir: STF: **MS 20.415**, Rel. Min. Aldir Passarinho, j. 19/12/1984; STF: **MS 21.374**, Rel. Min. Moreira Alves, j. 13/08/1992; STF: **HC 71.193**, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 06/04/1994. ; STF: **MS 22.494**, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 19/12/1996.

⁴⁰ Vide: STF: **MS 20.415**, Rel. Min. Aldir Passarinho, j. 19/12/1984; STF: **MS 21.374**, Rel. Min. Moreira Alves, j. 13/08/1992.

Ao chegar à metade da década de 90, apesar de o STF continuar entendendo não cabível o controle de constitucionalidade desta espécie de ato, começaram a surgir sinais de possíveis alterações, pois a decisão deixa de ser unânime e começa a haver dissidência sobre a possibilidade de controle desses atos⁴¹.

Com a entrada do Min. Celso de Mello na Corte, começou a se criar uma corrente divergente sobre o tema. Essa corrente defendia a tese de que as CPIs são um direito da minoria parlamentar, e que mesmo a CF não prevendo procedimentos específicos para sua criação, são estabelecidos requisitos para a tal⁴². Sendo assim, a CF garante o direito da minoria parlamentar de fiscalizar possíveis irregularidades, desde que preenchidos tais requisitos. Tudo isso decorre do Estado Democrático de Direito, que garante à minoria o poder de fiscalizar a maioria, pois a minoria deve ser ouvida e respeitada. O Ministro em questão é acompanhado pelos também recém-empossados Ministros Marco Aurélio e Sepúlveda Pertence⁴³. Mas são votos vencidos no caso.

Portanto, até essa década, o STF entendia que esta espécie de ato era *interna corporis*.

Na década de 2000, mais especificamente a partir de 2005, a tese do Min. Celso de Mello ganha força, provavelmente pela nova composição da Corte. Dos 11 casos desta espécie de ato, 7 foram julgados nesse período, sendo a tese do Ministro aplicada.

Por conta disso, há um rompimento com o antigo entendimento da Corte e o STF passa a julgar-se competente para realizar o controle de constitucionalidade desta espécie de ato⁴⁴.

⁴¹ Vide: STF: **HC 71.193**, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 06/04/1994. ; STF: **MS 22.494**, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 19/12/1996.

⁴² São requisitos para criação de uma CPI: requerimento de 1/3 dos membros da respectiva Casa; apuração de fato determinado e por prazo certo (art. 58, §3º da CF).

⁴³ Sobre essa afirmação verificar o voto do Min. Celso de Mello, no caso: STF: **MS 22.494**, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 19/12/1996, p. 400 – 420.

⁴⁴ Os 7 casos são os seguintes: STF: **MS 24.831**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 24.845**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 24.846**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 24.847**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS**

Dos 7 casos julgados, 6 foram de forma idêntica, por tratarem de problema com o mesmo objeto, apenas com impetrantes diferentes em cada ação. Todos os casos foram julgados no mesmo dia e tiveram como Relator o Min. Celso de Mello.

O Min. Celso de Mello, atualmente, vem guiando o entendimento do STF sobre o tema. Então, o critério afinal, conforme exposto acima, é o de que: em casos de CPI há conflito entre a minoria e a maioria parlamentar, e que, a CF prevê o direito de minoria investigar irregularidades; além disso, o Estado Brasileiro é fundado como um Estado Democrático de Direito, devendo a minoria ser respeitada e ouvida. Portanto, o ato não é *interna corporis*.

Nesses 6 casos houve uma única dissidência, que foi a do Min. Eros Grau. Com a sua saída do STF, a Corte julgou mais um caso sobre o tema, dessa vez por decisão unânime, o posicionamento foi ratificado, apresentando estabilidade no seu entendimento⁴⁵. Novamente esse caso teve como Relator o Min. Celso de Mello⁴⁶.

Em todos esses casos julgados, a partir de 2005, os atos sofreram controle de constitucionalidade e o STF chegou à conclusão de que os atos da Mesa que impediam o funcionamento das CPIs eram inconstitucionais, e os nulificou. Também decidiu que a Mesa deve agir conforme determinação do STF, mandando-os interpretar e aplicar a norma regimental conforme o entendimento da própria Corte; ou seja, acaba impondo-lhes a sua maneira de interpretar uma disposição regimental⁴⁷.

Essa constatação é instigante, pois o STF afirma que interpretar regimento é matéria puramente interna, imune à apreciação judicial. Mas,

24.848, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 24.849**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 26.441**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 25/04/2007.

⁴⁵ Vide: STF: **MS 26.441**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 25/04/2007.

⁴⁶ Esse não é o escopo da pesquisa, mas é interessante que em todos os casos em que houve controle do ato e a declaração de inconstitucionalidade dele, o Min. Rel. foi o Celso de Mello.

⁴⁷ Vide síntese na nota de rodapé número 36.

nesses casos, a Corte, além de interpretar o RI, também determinou que o Poder Legislativo interpretasse o RI conforme o entendimento da Corte.

Portanto, esta espécie de ato não é *interna corporis*, pois a CF o garante como direito da minoria parlamentar e tem procedimento de criação próprio, previsto na CF.

(iii) Ato disciplinar⁴⁸

Classifiquei como ato disciplinar os casos em que se questionavam a decisão da Mesa Diretora, ou de determinada Comissão disciplinar, que havia punido, ou estava em face de punir, algum parlamentar ou a terceiros.

Dos 29 casos analisados, 6 entram nesta classificação.

A discussão desta espécie de ato sempre está relacionada ao questionamento de um processo disciplinar que o sujeito esteja sofrendo no Poder Legislativo, ou que está sendo atingido indiretamente. Nesse, procura-se a garantia a direito constitucional, que o Legislativo teria violado com tal processo. Outra característica é que esse direito pleiteado é previsto pela CF de forma ampla, e o Poder Legislativo entende que esse direito deve ser regrado por ele mesmo, por meio de RI.

A característica da Corte sobre esta espécie de ato aparenta ser: definir qual a punição a ser aplicável é um ato restrito ao Poder Legislativo, mas quando essa punição puder violar algum direito fundamental, ou qualquer disposição constitucional, o STF pode e deve fazer o controle de constitucionalidade, para verificar a possível violação.

Essa espécie é bem discutida no STF, não havendo consenso sobre o tema. Dos 6 casos, em 3 o STF fez o controle de constitucionalidade do

⁴⁸ Estes são os casos que representam essa espécie de ato: STF: **INQ 307**, Rel. Min. Djaci Falcão, j. 28/09/1988; STF: **MS 21.360**, Rel. p. acórdão Min. Marco Aurélio, j. 12/03/1992; STF: **MS 23.888**, Rel. Min. Néri da Silveira, j. 25/02/2001; STF: **MS 24.356**, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 13/02/2003; STF: **MS-ED 24.356**, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 09/10/2003; STF: **MS-MC 25.579**, Rel. p. acórdão Min. Joaquim Barbosa, j. 19/10/2005.

ato⁴⁹. Desses 3, em nenhum o STF declarou a inconstitucionalidade. Dos 3 em que o STF não fez o controle de constitucionalidade do ato⁵⁰, a linha entre a possibilidade desse controle, ou não, é muito tênue, dependendo da interpretação de cada Ministro. É difícil apontar um critério específico que venha sendo adotado pelo STF nesses casos. Mesmo quando os casos são similares aos anteriores, o STF se julga incompetente para julgar a questão.

Sendo assim, a característica desses casos é de grande liberdade ao STF, pois não é possível extrair prováveis hipóteses (critérios) de quando ocorrerá o controle de constitucionalidade e quando não ocorrerá.

Apenas para ilustrar o problema dessa espécie de ato, citarei 02 casos para exemplificar a subjetividade da decisão do STF.

O MS-MC 25.579/ DF traz o questionamento do ato da Mesa Diretora e do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, que aceitam processar um Deputado Federal por quebra de decoro parlamentar, por atos praticados enquanto afastado da Câmara, no exercício da função de Ministro da Casa Civil do Poder Executivo. O impetrante alega que enquanto Ministro da Casa Civil, o órgão competente para lhe julgar, por infrações cometidas por crime de responsabilidade, é o STF, e não a Câmara dos Deputados (art. 102, inc. I, alínea "c" da CF; além dos incs. XXXV, XXXVII, LIII, LIV do art. 5º)⁵¹.

Em uma grande discussão sobre o tema, o STF chega à conclusão, por maioria, de que o art. 56, inc. I da CF não licencia o parlamentar que está a serviço do Poder Executivo, mas apenas o investe ao cargo do Executivo. Assim, o sujeito deve seguir e respeitar todos os parâmetros regimentais de um Deputado, mesmo enquanto Ministro do Poder Executivo. Portanto, a Casa parlamentar é competente para lhe julgar.

⁴⁹ Os casos que houve controle de constitucionalidade são: STF: **INQ 307**, Rel. Min. Djaci Falcão, j. 28/09/1988; STF: **MS 21.360**, Rel. p. acórdão Min. Marco Aurélio, j. 12/03/1992; STF: **MS-MC 25.579**, Rel. p. acórdão Min. Joaquim Barbosa, j. 19/10/2005.

⁵⁰ Vide: STF: **MS 23.888**, Rel. Min. Néri da Silveira, j. 25/02/2001; STF: **MS 24.356**, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 13/02/2003; STF: **MS-ED 24.356**, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 09/10/2003.

⁵¹ Sobre esse tipo de ato disciplinar, por quebra de decoro parlamentar, vide: PINTO, Camila Batista. "Direito e Política: o STF no controle dos atos do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar". Monografia da Escola de Formação da sbdp 2009. Disponível em <http://www.sbdp.org.br/ver_monografia.php?idMono=142>.

Em sentido contrário há o MS 23.388/ DF. Nesse caso, o autor é um deputado federal que questiona ato da Mesa Diretora e da Comissão de Constituição e Justiça de Redação da Câmara dos Deputados, de cassar-lhe o mandato, por conta de atos praticados em outra legislatura. Para o autor, por conta dos atos terem sido praticados em outra legislatura, eles não poderiam ser questionados, pois esse direito já teria decaído. As autoridades coatoras justificam que esse ato se deu porque a imagem do deputado em questão prejudicaria a Câmara dos Deputados.

O STF decidiu que não cabia MS contra deliberação interna da Casa Legislativa e, que tal exame escapava ao controle de constitucionalidade do Poder Judiciário. A decisão de cassação já havia sido tomada pelo Legislativo. Por isso, o MS ficou prejudicado. A Corte também decidiu que os direitos fundamentais do impetrante ao devido processo legal e à ampla defesa não foram questionados; e se caso fossem, era visível que esses teriam sido respeitados durante o processo disciplinar.

Ambos os casos tratam de questões disciplinares com direitos fundamentais envolvidos, mas o STF decidiu de forma diferente em cada qual, mostrando que não é possível se extrair um critério para julgados envolvendo esta espécie de ato.

Portanto, não é possível identificar se esses atos são (ou não) *interna corporis*.

(iv) Ato legislativo⁵²

A primeira aparição de decisão fundamentada em ato *interna corporis* foi nesta espécie de ato, em 1980, com o voto do Ministro Moreira Alves⁵³.

⁵² Os seguintes acórdãos tratam dessa espécie de ato: STF: **MS 20.247**, Rel. Min. Moreira Alves, j. 18/09/1980; STF: **MS 20.464**, Rel. Min. Soares Muñoz, j. 31/10/1984; STF: **MS 20.471**, Rel. Min. Francisco Rezek, j. 19/12/1985; STF: **MS-AgR 21.754**, Rel. p. acórdão Min. Francisco Rezek, j. 07/10/1993; STF: **MS 22.503**, Rel. p. acórdão Min. Maurício Corrêa, j. 08/05/1996; STF: **ADC 3**, Rel. Min. Nelson Jobim, j. 01/12/1999; **ADI 2.666**, Rel. Rel. Min. Ellen Gracie, j. 03/10/2012; STF: **ADI 3.146**, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 19/12/2006.

⁵³ Vide: STF: **MS 20.247**, Rel. Min. Moreira Alves, j. 18/09/1980.

Classifiquei como atinentes a ato legislativo aqueles casos em que se questionavam desrespeito ao processo de criação de leis. Dos 29 casos, 8 questionavam esse tipo de ato.

Esses casos têm como característica o questionamento a uma decisão da Casa legislativa, a qual permite que um projeto de lei passe, ou venha a passar, por algum procedimento que desrespeite a CF.

Os casos que questionam projeto de lei que já passou, ou que ainda vá passar por procedimento irregular (pois o processo legislativo ainda não findou, ainda não é lei), são questionados por MS⁵⁴. Já os casos que questionam o procedimento que já tenha acontecido e que já teria findo, são feitos por ação direta de controle de constitucionalidade⁵⁵⁻⁵⁶.

Separei esta espécie de ato por instrumento utilizado para o questionamento.

⁵⁴ Como ilustração, aqui sintetizo o MS-AgR 21.754/ DF. O autor do MS era o senador senhor Luiz Alfredo Salomão, que questionava o ato Presidente do Senado Federal, senhor Humberto Coutinho de Lucena. O Presidente do Senado, na função de presidir o trabalho do Congresso Nacional, havia permitido que se iniciasse a Quadragésima Sétima Sessão Extraordinária do Congresso, que tinha o objetivo de abrir os trabalhos de revisão constitucional, sem que estivesse presente o número mínimo de parlamentares exigido para o início da sessão.

O Relator para o caso era o Min. Marco Aurélio. Ele concedeu a liminar no MS e suspendeu a atividade do Congresso Nacional. Contra essa decisão, o Presidente do Senado interpôs o presente Agravo Regimental, questionando que não estavam presentes as condições da ação. O STF, agora em pleno, decidiu não controlar o ato, pois não havia possível violação à CF e que o ato estava pautado por regra regimental, por isso a matéria era *interna corporis*. Sendo assim, o STF deu provimento à parte do Agravo Regimental e extinguiu o MS, por não conter as condições da ação. Por ser voto vencido, o Marco Aurélio acaba não sendo o Relator para o acórdão, e quem assumiu essa posição foi o Min. Francisco Rezek.

⁵⁵ As ações diretas de controle de constitucionalidade são: Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI – art. 102, Inc. I, alínea “a” da CF); Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC – art. 102, Inc. I, alínea “a” da CF); Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF – art. 102, § 1º da CF); Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO – art. 103, § 2º da CF).

⁵⁶ Como exemplo dos questionamentos por ação de controle concentrado, apresento a síntese da ADI 3.146/ DF. O requerente era o Partido da Frente Liberal (PFL), que questionava, entre outras coisas, existência de vício formal da lei que alterava a alíquota do Imposto de Renda. Esse vício seria por conta do ato do Presidente do Senado, que na função de presidente do Congresso Nacional, permitiu que essa lei fosse apreciada, mesmo quando havia Medidas Provisórias a serem apreciadas, o que suspenderia a apreciação de qualquer projeto de lei, até a votação dessas Medidas (conforme art. 62 da CF). O Presidente do Senado afirmou que as Medidas Provisórias suspenderiam a votação dos projetos, mas só após a sua leitura em plenário. E que no caso, isso não havia ocorrido.

O STF decidiu que havia possível afronta à CF, e que por isso a matéria não era *interna corporis*. No mérito da decisão foi de que não havia violação, porque o Presidente não tentou fraudar o procedimento estipulado na CF.

Dos 8 casos, 5 são questionados por MS⁵⁷ e 3 por ação de controle concentrado de constitucionalidade⁵⁸. Dividi-os, porque, conforme exposto acima, o MS questiona o processo de formação da lei ainda não findado; já as ações concentradas questionam o processo de formação da lei já findado.

Referentemente aos MSs, o entendimento da Corte, atualmente, é de que se houver procedimento específico na CF sobre o processo legislativo, e esse puder não ter sido respeitado, a Corte se julga competente para realizar o controle de constitucionalidade e analisar o ato.

No mérito da ação, o STF não declarou nenhum ato inconstitucional. Isso por conta de que, caso o declarasse, estaria antecipando sua produção e adentrando em matéria do Poder Legislativo, pois esse ainda não proferiu decisão final. Portanto, ainda não havia lei, podendo o próprio Legislativo verificar possível irregularidade no processo de criação da lei e extinguir tal projeto.

Dos 5 casos em que o instrumento foi o MS, 3 não passaram pelo controle de constitucionalidade do STF⁵⁹. Esses 3 têm em comum o fato de que não há procedimento específico, para eles, previsto na CF. A única previsão é regimental. Seguindo a regra geral, de que se o ato parlamentar é fundamentado em RI, e esse não contrariar a CF, o ato é *interna corporis*, então, o STF se declara impossibilitado de processar e julgar esses atos. Isso mostra o posicionamento estável da Corte quanto à possibilidade de controle.

⁵⁷ Vide: STF: **MS 20.247**, Rel. Min. Moreira Alves, j. 18/09/1980; STF: **MS 20.464**, Rel. Min. Soares Muñoz, j. 31/10/1984; STF: **MS 20.471**, Rel. Min. Francisco Rezek, j. 19/12/1985; STF: **MS-Agr 21.754**, Rel. p. acórdão Min. Francisco Rezek, j. 07/10/1993; STF: **MS 22.503**, Rel. p. acórdão Min. Maurício Corrêa, j. 08/05/1996.

⁵⁸ Vide: STF: **ADC 3**, Rel. Min. Nelson Jobim, j. 01/12/1999; **ADI 2.666**, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 03/10/2012; STF: **ADI 3.146**, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 19/12/2006.

⁵⁹ Os casos em que não houve controle ocorreram na década de 1980 e todos foram decididos de forma unânime, vide: STF: **MS 20.247**, Rel. Min. Moreira Alves, j. 18/09/1980; STF: **MS 20.464**, Rel. Min. Soares Muñoz, j. 31/10/1984; STF: **MS 20.471**, Rel. Min. Francisco Rezek, j. 19/12/1984.

Ainda dentro dos 5 casos questionados por MS, 2 passaram pelo controle de constitucionalidade do STF⁶⁰. Em ambos há a característica de delimitação constitucional sobre o procedimento que o ato legislativo deve obrigatoriamente seguir. Mas são previsões abertas, ou seja, não há muita especificação da forma pela qual esse processo deve ser realizado dentro da respectiva Casa. Sendo assim, pode-se afirmar que nesses casos a CF prevê procedimentos mínimos e gerais sobre os atos, e que o RI estabelece procedimentos específicos.

O STF, nesses 2 casos, decide, por maioria dos votos, que por se tratar de regra regimental, o ato não pode ser declarado inconstitucional, pois não havia violação aos procedimentos estabelecidos pela CF, mas sim, a aplicação de um regramento específico para esses atos, feitos por RI.

Portanto, atos legislativos prévios, em regra, são *interna corporis* se não houver procedimento de formação específico na CF; caso haja previsão, mesmo que mínimo, do procedimento, então o ato não é *interna corporis*.

Referentemente aos 3 casos em que o questionamento foi feito por instrumento de controle de constitucionalidade concentrado, em todos, o STF se declarou competente para realizar o controle de constitucionalidade do ato. Portanto, declarou que o ato não era *interna corporis*, pois a CF delimitava procedimentos específicos que essas leis deveriam ter seguido enquanto projeto de lei e, que havia possibilidade de afronta a essas delimitações constitucionais.

Dos 3 casos, em 2, a decisão da Corte foi unânime⁶¹. Neles, o STF entendeu que havia possibilidade de desrespeito à CF, e por isso o ato não era *interna corporis*. Porém, no mérito, a Corte entendeu que não havia qualquer ofensa fática à CF. Em apenas 1 caso houve divergência sobre o tema⁶². Nesse caso, o questionamento é o mesmo que os anteriores.

⁶⁰ Vide: STF: **MS-AgR 21.754**, Rel. p. acórdão Min. Francisco Rezek, j. 07/10/1993; STF: **MS 22.503**, Rel. p. acórdão Min. Maurício Corrêa, j. 08/05/1996.

⁶¹ Vide: STF: **ADC 3**, Rel. Min. Nelson Jobim, j. 01/12/1999; STF: **ADI 2.666**, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 03/10/2012.

⁶² Vide: STF: **ADI 3.146**, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 19/12/2006.

Porém, o Min. Marco Aurélio diverge sobre o tema. Mas não aderiram a sua tese, e o STF confirma o seu entendimento, de que para ocorrer declaração de inconstitucionalidade sobre esta espécie de ato, é necessário haver desrespeito literal à disposição constitucional.

Portanto é possível extrair 2 possíveis critérios, de acordo com os casos envolvidos nesta espécie de ato.

O primeiro é referente aos questionamentos por MS. Se não houver procedimento específico previsto na CF, o STF não irá realizar o controle de constitucionalidade do ato, por entender ser *interna corporis*; se houver procedimento específico previsto na CF, e houver a possibilidade desse procedimento não ter sido respeitado, o ato não é *interna corporis* e é passível de controle de constitucionalidade, mas não o declarará inconstitucional, pois esse ainda poderá ser corrigido pelo próprio Legislativo, porque esse ato ainda não terá se findado, ou seja, ainda não terá virado lei;

O segundo é referente aos questionamentos por ação direta de controle concentrado. A hipótese de controle é a mesma dos questionamentos por MS; o que as difere é que o STF, ao se declarar competente para realizar o controle de constitucionalidade do caso em questão, poderá declarar o ato que ocasionou o vício e a lei, inconstitucionais. Isso porque, o Poder Legislativo já findou o processo de formação da lei, ou seja, o ato legislativo já se exauriu e o que passa a existir é a lei. O que impossibilita o próprio Legislativo retificar o eventual erro. Portanto, o ato não é *interna corporis*.

4. ANÁLISE DE RESULTADOS: O que é ato *interna corporis*? O STF é coerente em sua definição?

Neste capítulo passo a expor de forma objetiva e crítica os resultados obtidos com a pesquisa.

Ato *interna corporis* é utilizado pelo STF como sinônimo de limite de sua competência para analisar a constitucionalidade dos atos parlamentares. Sendo assim, se o STF afirmar que é competente para analisar a constitucionalidade de algum ato parlamentar, ele alega que o ato não é *interna corporis*⁶³. Se quiser afirmar que é incompetente para analisar o ato parlamentar, alega que o ato é *interna corporis*⁶⁴.

A regra geral para declarar quando existirá, ou não, competência para controlar o ato parlamentar, e, portanto, o ato será *interna corporis* é: se o ato estiver pautado estritamente por interpretação regimental e não estiver ferindo à CF (ferindo procedimentos que um ato deveria seguir, ou desrespeitando direitos fundamentais), então não há competência para o STF analisar o mérito e controlar a constitucionalidade do ato, por conta do princípio da separação dos poderes. Em sentido contrário, se o ato, mesmo que pautado estritamente por RI, contrariar à CF, o STF é competente para

⁶³ Os casos que comprovam essa afirmação são: STF: **INQ 307**, Rel. Min. Djaci Falcão, j. 28/09/1988; STF: **MS-MC 25.579**, Rel. p. acórdão Min. Joaquim Barbosa, j. 19/10/2005; STF: **MS 21.360**, Rel. p. acórdão Min. Marco Aurélio, j. 12/03/1992; STF: **MS 21.374**, Rel. Min. Moreira Alves, j. 13/08/1992; STF: **MS-AgR 21.754**, Rel. p. acórdão Min. Francisco Rezek, j. 07/10/1993; STF: **HC 71.193**, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 06/04/1994; STF: **MS 22.503**, Rel. p. acórdão Min. Maurício Corrêa, j. 08/05/1996; STF: **ADC 3**, Rel. Min. Nelson Jobim, j. 01/12/1999; STF: **ADI 2.666**, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 03/10/2002; **MS-MC25.579**, Rel. p. acórdão Min. Joaquim Barbosa, j. 19/10/2005; STF: **ADI 3.146**, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 11/05/2006; STF: **MS 24.845**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 24.846**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 24.847**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 24.848**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 24.849**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 24.831**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 26.441**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 25/04/2007.

⁶⁴ Os seguintes casos comprovam essa afirmação: STF: **MS 20.247**, Rel. Min. Moreira Alves, j. 18/09/1980; STF: **MS 20.415**, Rel. Min. Aldir Passarinho, j. 19/12/1984; STF: **MS 20.464**, Rel. Min. Soares Muñoz, j. 31/10/1984; STF: **MS 20.471**, Rel. Min. Francisco Rezek, j. 19/12/1985; STF: **MS 20.509**, Rel. Min. Octavio Gallotti, 16/10/1985; STF: **MS 22.183**, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 05/04/1995; STF: **MS 22.494**, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 19/12/1996; STF: **MS 23.388**, Rel. Min. Néri da Silveira, j. 25/11/1999; STF: **MS 24.356**, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 13/02/2003; STF: **MS-ED 24.356**, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 09/10/2003; STF: **MS-AgR 26.062**, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 10/03/2008. ; STF: **MS-AgR 25.588**, Rel. Min. Menezes Direito, j. 02/04/2009.

conhecê-lo e tem o dever/poder de controlar sua constitucionalidade e analisar o mérito da questão, por ser ele o guardião supremo da CF.

Isso posto, cabe destacar o problema dessa regra geral, que é: determinar quando há contrariedade, ou não, à CF é muito discricionário, pois não há limites para essa interpretação, a não ser o próprio texto constitucional, que o próprio STF irá interpretar. Sendo assim, para que possa haver segurança jurídica para o Poder Legislativo e para a sociedade, o STF deve ser coerente com seu posicionamento sobre a questão.

Para conseguir chegar a um resultado de possível coerência, dividi os casos por espécies de atos, para verificar como a regra geral era aplicada, e, assim, elencar critérios para sua aplicação. Cheguei à conclusão de que dos 4 tipos de atos, em 2 é possível elencar critérios que o STF segue para determinar que o ato não é *interna corporis* e realizar o controle de constitucionalidade. Estes atos são: legislativo⁶⁵ e de criação, modificação e extinção de CPI⁶⁶.

No caso dos atos legislativos, o critério é de que:

(a) se questionado por MS, o ato não será *interna corporis* caso exista evidente possibilidade de violação ao procedimento estipulado pela CF; mas prefere não declará-los inconstitucionais, porque, se o fizer, estará adiantando o entendimento do Poder Legislativo (visto que esse ato ainda não se findou, ou seja, o próprio Poder Legislativo não tomou uma decisão

⁶⁵ Os seguintes acórdãos tratam dessa espécie de ato: STF: **MS 20.247**, Rel. Min. Moreira Alves, j. 18/09/1980; STF: **MS 20.464**, Rel. Min. Soares Muñoz, j. 31/10/1984; STF: **MS 20.471**, Rel. Min. Francisco Rezek, j. 19/12/1985; STF: **MS-Agr 21.754**, Rel. p. acórdão Min. Francisco Rezek, j. 07/10/1993; STF: **MS 22.503**, Rel. p. acórdão Min. Maurício Corrêa, j. 08/05/1996; STF: **ADC 3**, Rel. Min. Nelson Jobim, j. 01/12/1999; STF: **ADI 2.666**, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 03/10/2012; STF: **ADI 3.146**, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 19/12/2006.

⁶⁶ Os seguintes acórdãos tratam dessa espécie de ato: STF: **MS 20.415**, Rel. Min. Aldir Passarinho, j. 19/12/1984; STF: **MS 21.374**, Rel. Min. Moreira Alves, j. 13/08/1992; STF: **HC 71.193**, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 06/04/1994. ; STF: **MS 22.494**, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 19/12/1996 STF: **MS 24.831**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 24.845**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 24.846**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 24.847**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 24.848**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 24.849**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 26.441**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 25/04/2007.

final sobre o respectivo ato). Mas, caso não haja estipulação de procedimento na CF, o ato é *interna corporis*;

(b) quando questionado por ação direta de controle concentrado, o entendimento é que caberá o controle na mesma hipótese do MS; porém, poderá ser declarada a inconstitucionalidade, pois o ato já se findou, ou seja, o Poder Legislativo já se decidiu sobre o tema e permitiu que o vício continuasse no exaurimento do ato, tornando o ato não *interna corporis*.

No caso de criação, modificação e extinção de CPI o critério é:

(a) sempre caberá o controle de constitucionalidade pelo STF, pois há disposição constitucional que garante o direito à minoria parlamentar de fiscalizar possíveis infrações, além de regras para sua criação, o que torna o ato não *interna corporis*. Assim, prevalecendo o princípio do Estado Democrático de Direito, em que todos têm direito a participação e manifestação, em face da posição da maioria.

Em ambos os atos, os critérios são claros, apesar de serem construídos com grande discricionariedade. Para esses casos é possível extrair critérios de aplicação da regra geral na jurisprudência da Corte. Isso permite certa previsão de decisões do STF, além de ciência ao Poder Legislativo de qual o seu limite de autonomia.

É possível observar que o Poder Legislativo tem como limite a sua autonomia funcional e administrativa, os direitos fundamentais e os procedimentos que a CF determina que sejam seguidos pelo Legislativo.

As outras duas espécies de atos identificados na pesquisa apresentam uma situação diferente. São eles: os administrativos-políticos e os disciplinares. Nesses, não foi possível identificar critérios de quando um ato será *interna corporis* e, assim, impossibilitando o controle de constitucionalidade desses atos.

Nos casos de atos administrativos-políticos, o STF simplesmente apresenta a regra geral (se houver possibilidade de violação à CF, caberá controle de constitucionalidade), mas não constrói critérios específicos de

quando isso ocorrerá. Em nenhum dos casos o STF se declara competente para análise de constitucionalidade do ato questionado.

Esse não é um critério, pois o fato de não controlar o ato não constitui critério algum, mas apenas uma característica comum entre esses casos.

Portanto, o fato de não ter ocorrido o controle de constitucionalidade em nenhum desses atos é mera coincidência, a qualquer momento o STF poderá declarar o ato como sendo não *interna corporis* e analisar a sua constitucionalidade. Isso porque, em todos os casos o STF, indispensavelmente, afirma a sua regra geral, porém, no caso específico que está analisando sempre afirma que não há hipótese de violação à CF, mesmo quando há evidência de possível violação.

Além disso, o STF em nenhum momento afirma que a regra é de que nunca controlará a constitucionalidade dessa espécie de ato, deixa sempre em aberto a hipótese a eventual controle de constitucionalidade, mas nunca o realiza. Sendo assim, qual é o critério para aplicação da regra geral? A resposta é: nenhum⁶⁷.

Então se pergunta: se alguém se sentir lesado por essa espécie de ato e for pleitear o seu direito perante o STF, qual a possível resposta que ele iria conseguir? Essa resposta não é possível de se prever. Portanto, há uma insegurança à sociedade e ao parlamentar.

No entanto, também acredito que essa espécie de ato é realmente muito delicada, pois geralmente são atos de organização e processamento do trabalho do Legislativo, e que não têm previsão constitucional, mas

⁶⁷ Levanto isso porque em todos os casos administrativo-políticos é possível visualizar direitos fundamentais envolvidos no problema. Como os direitos à ampla defesa, ao contraditório e ao duplo grau de jurisdição (art. 5º, inc. LV). (Referente a esse caso vide a nota de rodapé número 27.)

O STF não afirma que toda vez que se deparar com essa espécie de ato, ele não o controlará. Se assim fizesse, essa seria uma regra. O problema é que não o faz, e afirma que se ocorrer a hipótese da regra geral, ele pode controlar a constitucionalidade do ato. Isso me preocupa, pois estamos em um Estado de Direito, e a segurança jurídica é a base de todo o sistema. Espera-se que a Corte superior do país tenha coerência em suas decisões, apontando critérios em sua forma de decidir.

apenas regimental. E em qualquer situação é possível identificar algum direito fundamental em questão. Assim sendo, o STF deveria controlar todos os casos que fossem levados para sua apreciação. O que acabaria resultando em um controle de constitucionalidade de praticamente toda a organização de trabalho do Poder Legislativo.

Portanto, não critico o fato de o STF não controlar esses atos, mas apenas o fato de ele insistir em sua regra geral (se houver possibilidade de violação à CF, o ato não é *interna corporis* e caberá controle de constitucionalidade) e não identificar critérios de quando ela será aplicada.

Também não foi possível extrair critério de aplicação da regra geral, nos casos de ato disciplinar⁶⁸. Em todos os casos é possível visualizar provável ofensa à CF, mas em alguns o STF se declara competente e em outros não.

O que há é a característica de “certa tendência”, do STF, em não declarar essa espécie de ato inconstitucional e, que definir quando será competente, para o controle de constitucionalidade, depende do entendimento da Corte no respectivo dia. Portanto, o sujeito que venha a pleitear violação a algum direito seu, por conta dessa espécie ato, não saberá se poderá ter o seu direito ao menos apreciado pelo o STF, e muito menos se esse será garantido.

Além disso, consegui extrair outra constatação. O STF, muitas vezes, utiliza precedentes de casos que nem sempre condizem com o ato que está

⁶⁸ Conforme apresentado no “subcapítulo (iii)” do “capítulo 3”, não foi possível identificar critério algum para esse ato. Em ambos os casos apresentados no capítulo citado, tratam de cassação de mandato parlamentar. Um por conta de atos praticados enquanto Ministro do Poder Executivo e, o outro, por conta de atos praticados em legislatura anterior.

No primeiro caso, o STF entendeu que havia possível violação ao direito fundamental do impetrante ao devido processo legal, e que por isso, a Corte era competente para processar e julgar a constitucionalidade do ato; no segundo caso, o STF entendeu que não havia possível violação ao direito fundamental do impetrante ao devido processo legal, e nem qualquer irregularidade em ser cassado por atos praticados em outra legislatura.

Mas qual a real diferença entre esses casos? Acredito que ambos tratam de direitos fundamentais ao devido processo legal (art. 5º, inc. LIV da CF), ao juízo natural (art. 5º, incs XXXVII e LIII), ao contraditório e à ampla defesa (art. 5º, LV da CF) e à inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, inc. XXXV da CF). Não é possível evidenciar diferença, mostrando o quão subjetiva essa espécie de ato é.

sendo avaliado, para fundamentar a sua decisão. Por exemplo, o caso em análise tratava de ato disciplinar, mas para fundamentar sua decisão, de efetuar o controle de constitucionalidade desse ato, o STF utiliza um precedente de ato legislativo⁶⁹. Isso pode ser problemático, pois o STF deve ter ciência de que um ato parlamentar, não necessariamente, é igual ao outro, e que o processo de produção de cada um tem o seu regramento específico pelo RI, e alguns pela própria CF⁷⁰.

Após toda essa descrição dos atos e das decisões do STF, posso afirmar que, apesar de aparentemente tratar-se, apenas, de um termo que representa a ausência, ou não, de um pressuposto de validade do processo, que é a competência; o ato *interna corporis*, acaba sendo muito mais do que isso, pois o que há é uma discussão de análise política, no sentido de invadir ou respeitar a autonomia do outro Poder, do que uma análise constitucional e legal de preenchimento, ou não, de um pressuposto processual.

Essa análise mais política está relacionada a uma discussão entre os Poderes do Estado. Ambos são e representam o Estado, que é uno, mas cada um tem uma função típica, e possui sua autonomia, sempre havendo um controle de freios e contrapesos.

Quando o STF se declara competente para controlar a constitucionalidade de um ato parlamentar, acaba por adentrar área que seria de autonomia do Poder Legislativo, e dependendo da decisão que

⁶⁹ Vide: STF: **MS 20.509**, Rel. Min. Octavio Gallotti, 16/10/1985; STF: **MS 21.360**, Rel. p. acórdão Min. Marco Aurélio, j. 12/03/1992; STF: **MS 21.374**, Rel. Min. Moreira Alves, j. 13/08/1992; STF: **MS 22.183**, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 05/04/1995; STF: **MS 22.494**, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 19/12/1996; STF: **MS 24.356**, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 13/02/2003.

⁷⁰ Afirmo isso, pois, como o STF estará adentrando na esfera de outro Poder, deve conhecer minimamente esse campo, para não tratar todos os atos praticados de forma igual, pois esses não são. Seria o mesmo que tratar um MS como uma ação direta de controle concentrado. Seria prejudicial, pois ambas as ações são diferentes e possuem critérios e características próprias.

Não é coerente que se aplique de maneira igual precedentes de casos diferentes. Observe que aqui não estou defendendo que o STF deve entender e classificar cada tipo de ato parlamentar, e nem que a minha classificação seja a correta, mas apenas, que a Corte tenha conhecimento mínimo das regras e das consequências que circundam o caso em análise. Dessa forma, não pensando de forma igual sobre casos que são muitas vezes antagônicos.

tome, o resultado influirá, significativamente, no outro Poder, limitando a autonomia que esse Poder tem.

Por conta disso tudo, acredito que a discussão da competência, nesses casos, sobressai de uma limitação de análise constitucional e legal, e passa a uma necessária análise de consequência política.

ANEXO I – MAPEAMENTO DOS ACÓRDÃOS

Legenda:

o = não preenchido; x = preenchido

Década de 1980

Ordem	INSTRUMENTO	Nº	RELATOR	RELATOR PARA O ACÓRDÃO	ANO DO JULG.	VOTAÇÃO UNÂNIME	CONTROLE DO ATO	INVALIDAÇÃO DO ATO	OBS	Tipo de Ato
1	MS	20247	Moreira Alves	o	1980	x	o	o		Legislativo
2	MS	20415	Aldir Passarinho	o	1984	x	o	o		Criação, composição e extinção de CPI
3	MS	20464	Soares Muños	o	1984	x	o	o		Legislativo
4	MS	20471	Francisco Rezek	o	1984	x	o	o		Legislativo
5	MS	20509	Octavio gallotti	o	1985	x	o	o		Administrativo Político: composição da Comissão
6	Inq	307	Djaci Falcão	o	1988	x	x	o		Disciplinar

Década de 1990

Ordem	INSTRUMENTO	Nº	RELATOR	RELATOR PARA O ACÓRDÃO	ANO DO JULG.	VOTAÇÃO UNÂNIME	CONTROLE DO ATO	INVALIDAÇÃO DO ATO	OBS	Tipo de Ato
7	MS	21374	Moreira Alves	o	1992	x	x	o		Criação, composição e extinção de CPI
8	MS	21360	Néri da Silveira	o	1992	o	x	o		Disciplinar
9	MS - AgR	21754	Marco Aurélio	Francisco Rezek	1993	o	x	o		Legislativo
10	HC	71193	Sepúlveda Pertence	o	1994	o	x	o		Criação, composição e extinção de CPI
11	MS	22183	Marco Aurélio	Maurício Corrêa	1995	o	o	o		Administrativo Político: eleições da Mesa
12	MS	22503	Marco Aurélio	Maurício Corrêa	1996	o	x	o		Legislativo
13	MS	22494	Maurício Corrêa	o	1996	o	o	o		Criação, composição e extinção de CPI
14	MS	23388	Néri da Silveira	o	1999	x	o	o		Disciplinar
15	ADC	3	Nelson Jobim	o	1999	x	x	o		Legislativo

Década de 2000

Ordem	INSTRUMENTO	Nº	RELATOR	RELATOR PARA O ACÓRDÃO	ANO DO JULG.	VOTAÇÃO UNÂNIME	CONTROLE DO ATO	INVALIDAÇÃO DO ATO	OBS	Tipo de Ato
16	ADI	2666	Ellen Gracie	o	2002	x	x	o		Legislativo
17	MS	24356	Carlos Velloso	o	2003	o	o	o		Disciplinar
18	MS - ED	24356	Carlos Velloso	o	2003	o	o	o		Disciplinar
19	MS - MC	25579	Sepúlveda Pertence	Joaquim Barbosa	2005	o	x	o		Disciplinar
20	MS	24845	Celso de Mello	o	2005	o	x	x	idem ao MS 24831	Criação, composição e extinção de CPI
21	MS	24846	Celso de Mello	o	2005	o	x	x	idem ao MS 24831	Criação, composição e extinção de CPI
22	MS	24847	Celso de Mello	o	2005	o	x	x	idem ao MS 24831	Criação, composição e extinção de CPI

Continuação da Década de 2000

Ordem	INSTRUMENTO	Nº	RELATOR	RELATOR PARA O ACÓRDÃO	ANO DO JULG.	VOTAÇÃO UNÂNIME	CONTROLE DO ATO	INVALIDAÇÃO DO ATO	OBS	Tipo de Ato
23	MS	24848	Celso de Mello	o			x	x	idem ao MS 24831	Criação, composição, extinção de CPI
24	MS	24849	Celso de Mello	o	2005	o	x	x	idem ao MS 24831	Criação, composição, extinção de CPI
25	MS	24831	Celso de Mello	o	2005	o	x	x		Criação, composição, extinção de CPI
26	ADI	3146	Joaquim Barbosa	o	2006	o	x	o		Legislativo
27	MS	26441	Celso de Mello	o	2007	x	x	x		Criação, composição, extinção de CPI
28	MS - AgR	26062	Gilmar Mendes	o	2008	x	o	o		Administrativo Político: denúncia Contra PR
29	MS - AgR	25588	Menezes Direito	o	2009	x	o	o		Administrativo Político: denúncia Contra PR

ANEXO II – EXEMPLO DE FICHAMENTO

FICHAMENTO: Medida Cautelar em Mandado de Segurança (MC-MS) nº 25.579 / DF – Caso Zé Dirceu	
I – Identificação do Caso	<p>Relator: Sepúlveda Pertence Relator para o Acórdão: Joaquim Barbosa Partes: a) Impetrante: José Dirceu de Oliveira e Silva b) Impetrado: (i) Mesa Diretora, (ii) Relator do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar e (iii) Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. Julgamento: 19/10/2005. Data da publicação: 24/08/2007.</p>
II – Fatos	<p>O Ministro da Casa Civil entra com o MS pedindo para que o ato da Câmara dos Deputados, de lhe processar por quebra de decoro parlamentar, seja preliminarmente suspenso, e como resultado final, declarado nulo, por inconstitucionalidade, pois os supostos atos pelos quais estava sendo acusado teriam sido praticados enquanto Ministro da Casa Civil, e não enquanto Deputado Federal.</p> <p>O impetrante afirma que a CF garante esse direito de ser julgado pela autoridade competente, e que por ser Ministro de Estado, o competente para lhe julgar é o STF, e não a Câmara, pois estava afastado das funções do Poder Legislativo, para executar as funções de Ministro do Poder Executivo.</p>
III – Questão/ Questões discutida/discutidas	<p>Discute-se a viabilidade do Judiciário em controlar o ato do Poder Legislativo que, supostamente, estaria violando o regime de competências disciplinares, conforme artigo 102, inc. I da CF (dá a competência de julgar os Ministros nos crimes de responsabilidade) combinado com artigos 2º e 5º (incisos XXXV; XXXVII; LIII e LIV) da CF. Além de que, as penas que pretendem aplicar a ele seriam mais graves do que as possíveis aplicações pelo STF.</p>
IV – História Processual	<p>a) O autor entra com a ação e pede liminar; b) A ação é conhecida e a liminar rejeitada; c) No mérito, a ação é rejeitada.</p>
V – Decisão: (a) controlou o ato, alegando não se tratar de questão “interna corporis”;	<p>(a) controlou o ato, alegando não se tratar de questão “<i>interna corporis</i>” – no mérito não altera o ato. Votos pelo controle: Sepúlveda Pertence; Joaquim Barbosa; Ayres Britto; Gilmar Mendes; Carlos</p>

<p>(b) não controlou o ato, alegando se tratar de questão “<i>interna corporis</i>”</p>	<p>Velloso; Celso De Mello; Nelson Jobim; Eros Grau; Ellen Gracie <u>Votos pelo não controle:</u> Marco Aurélio</p> <p><u>Votos pela inconstitucionalidade do ato:</u> Sepúlveda Pertence; Eros Grau; Nelson Jobim. <u>Votos pela constitucionalidade do ato:</u> Joaquim Barbosa; Ayres Britto; Gilmar Mendes; Carlos Velloso; Celso De Mello; Ellen Gracie; Marco Aurélio.</p>
<p>VI – Identificação do ato legislativo:</p>	<p>INTERPRETAÇÃO REGIMENTAL: c) Processo Disciplinar Parlamentar</p>
<p>VII – Fundamentos</p>	<p>A questão contém possíveis ameaças a direitos constitucionais, por isso não é <i>interna corporis</i>. No mérito, a decisão foi no sentido de permitir que a Câmara prosseguisse com o julgamento, porque o Deputado estava investido na posição de Ministro do Executivo, mas não estava licenciado de seu cargo, devendo assim, respeitar todos os parâmetros regimentais de um Deputado. Enquadrando-se na hipótese do artigo 4º, IV do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados.</p>
<p>VIII – Votos e Fundamentos</p>	<p>I – MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE <u>Vota pelo controle do ato, alegando não se tratar de questão “interna corporis”</u></p> <p>O ministro abre seu voto expondo a distinção entre cassação e extinção; o primeiro é a decretação, ou seja, é o ato de terceiro que declara ou decreta que alguém foi punido por conta de falta funcional (definida em lei). O segundo é o perecimento do mandato, ou seja, há a ocorrência de um fato ou ato que torna automaticamente inexistente a investidura eletiva (ex.: morte, renúncia, faltar em certo número de sessões). Na cassação é necessário julgamento político pela Casa, já na extinção, não há nenhum julgamento político. Na cassação (incs. I, II e VI do art. 55 da CF) há a necessidade de votação secreta pela maioria dos membros da Casa, onde deve ser assegurada a ampla defesa. Na extinção do mandato (incs. III, IV e V do art. 55 CF) haverá apenas a declaração da Mesa, mas não votação. A primeira tem natureza constitutiva, a segunda, meramente declaratória.</p> <p>Sendo assim, nos casos de extinção, por ser ato vinculado, é necessário haver fato objetivo, que permita ao interessado, indubitavelmente, submeter ao controle jurisdicional.</p> <p>Diferente da cassação, que em sua grande maioria depende de deliberação, que vão julgar um juízo objetivo e também vinculado a um fato, por ir contra as regras do artigo 54 da CF, o que o torna um juízo discricionário da Câmara. O que acaba submetendo esse tipo de procedimento a um juízo subjetivo e incontrolável da maioria.</p>

O MS deve ser aceito, pois o impetrante tem direito à ampla defesa, além de que, ele não pretende controverter neste processo a veracidade da imputação, nem a suficiência das provas delas. No presente caso não há qualificação funcional dos atos praticados, pelo então Ministro de Estado, o que por si só não gera, nem em tese, incriminação de ofensa ao decoro parlamentar.

O Ministro afirma que tem uma posição a respeito dos limites do controle jurisdicional da Corte sobre as deliberações das Casas do Congresso Nacional, sendo que a questão é saber, ou não, se há direito subjetivo lesado ou ameaçado, se houver, é o mesmo que torna um "peso morto" a indagação de que a questão é *interna corporis*, ou tem caráter político. Por exemplo, são aqueles processos de cassação de mandatos parlamentares, os quais jamais se têm furtado o Tribunal ao deslinde de questões regimentais (p. 421). Novamente o Ministro enfatiza que não põe em xeque o dogma da jurisprudência dominante, que não pode o Judiciário alterar o mérito da decisão parlamentar, e que no presente caso, questionam-se somente as questões de formalidade constitucionais.

"Não desconheço a delicadeza inerente à questão: no sistema brasileiro [sic] de universalidade da jurisdição do Judiciário (Const. art. 5º, XXV), corre a Justiça e, em particular, o Supremo Tribunal, sobre um fio da navalha, entre a usurpação do poder alheio e a demissão do seu próprio poder-dever de prestar jurisdição" (p. 423)

"Guarda da Constituição, o Supremo tribunal tem a responsabilidade cotidiana de decidir da juridicidade da ação dos demais Poderes do estado, no desempenho da qual há de manter atuação escrupulosa aos dois prismas da limitação de sua função institucional: o primeiro - negativo e óbvio - é de não lhe ultrapassar as raias e invadir a órbita da livre decisão política dos demais Poderes; o segundo - positivo e não menos importante - é o de ocupar integralmente o seu espaço, de modo a não se demitir do poder que é seu - não para afirmar orgulhosamente a própria força - mas, sim, para não sonegar a garantia constitucional de acesso à jurisdição de quem quer que se pretenda lesado ou ameaçado de lesão a direito seu" (p. 423).

Por isso, o Ministro afirma que conhece o MS. No caso há uma licença de modalidade específica de licença parlamentar, essa se destina a propiciar que o parlamentar exerça altas funções de agente político do Poder Executivo (art. 56, I da CF). O Ministro afirma que o congressista não perde o seu mandato, mas apenas interrompe o exercício, enquanto dure a licença. Não é razão de licença em si mesma, mas sim de investidura em função de outro Poder. Sendo assim, o Deputado, enquanto Ministro de Estado, insere-se no regime político e jurídico de seu status ministerial. Defere a liminar para suspender o

processo de cassação.

II – MINISTRO JOAQUIM BARBOSA

Vota pelo controle do ato, alegando não se tratar de questão “interna corporis”

O Ministro afirma que está convencido de que a matéria é eminentemente jurídico-constitucional, e não política. O que torna possível a apreciação pela Corte. Por isso, conhece o MS.

No mérito: O Ministro afirma que uma vez licenciado do mandato e investido no cargo de Ministro de Estado, não pode, em princípio, enquanto estiver no exercício da função ministerial, ser submetido a procedimento de perda de mandato (art. 55, II; 102, I, c; 2º). O Ministro afirma que não hesitaria em conceder, ainda que por pura cautela, a liminar postulada pelo Impetrante caso as acusações fossem pertinentes exclusivamente aos atos da competência exclusiva de Ministro de Estado. Porém, com base na representação formulada, questiona-se ato diretamente ligado à atividade de Deputado. Ou seja, a acusação é juridicamente vinculada à primitiva condição de parlamentar do Impetrante. Sendo irrelevante o fato de que formalmente não haja contemporaneidade. Indefere a liminar. – **NO MÉRITO NÃO HÁ QUALQUER ACRÉSCIMO À PESQUISA, ELE VOTA PELA INCONSTITUCIONALIDADE DO ATO, MAS SEM UM FUNDAMENTO ESPECÍFICO.**

III – MINISTRO AYRES BRITTO

Vota pelo controle do ato, alegando não se tratar de questão “interna corporis”

O Ministro afirma que parece ter um critério seguro para demarcar os espaços entre matéria *interna corporis*, ou *externa corporis*. O critério é: quando já existe um processo que se tem também um acusado que não é administrativo, ou judicial, mas sim ético-parlamentar que tenha características próprias inconfundíveis com os outros 2, ainda assim existir figura do acusado; a CF em seu art. 5º, LV, assegura aos acusados, em geral, o contraditório e a ampla defesa. O que por consequência, há a incidência da garantia constitucional do contraditório e da ampla defesa, e que, portanto suscita a intervenção do Poder Judiciário no conhecimento da causa (p. 447)

No Mérito: O Ministro sustenta que a CF faz diferenças entre: investidura, licença e vaga. Sendo que a investidura é o que delimita o art. 56, I e §1º da CF, quando investido, não decai do *status* de parlamentar e conserva a condição de membro do parlamento. Sendo que a atividade mais protegida sempre foi o legislativo, contra os abusos do executivo, dessa maneira, o legislativo enquanto investido

no executivo, deve submeter-se também as regras do Legislativo. Sendo assim, o Ministro indefere a cautelar no MS.

IV – MINISTRO GILMAR MENDES

Vota pelo controle do ato, alegando não se tratar de questão “interna corporis”

O Ministro afirma que não há dúvida que o Judiciário pode apreciar esses tipos de questões, uma vez que estão inseridas no âmbito constitucional e pode estar ferindo disposições da CF. A cassação de mandato político não constitui procedimento estritamente político, estando sob o controle de legitimidade pelo Poder Judiciário, porém não se pode negar a natureza eminentemente política, tendo em vista que tal procedimento está jungido a parâmetros éticos e político-disciplinares da respectiva Casa Legislativa. (p. 497)

No mérito: Por força da natureza fática dos atos investigados, que é o suposto esquema de corrupção parlamentar, não há como corroborar a tese de que a Câmara não é o foro competente para processo e julgamento desses supostos atos infracionais. Mesmo sendo competente para tais atos, deve ser reconhecido o direito subjetivo público do parlamentar (bem como de seus eleitores), de que sejam resguardados os direitos fundamentais inerentes a qualquer processo de investigação e de que possa resultar perda ou restrição de direitos individuais. Devendo ser respeitado o contraditório e a ampla defesa.

O texto da CF indica que o deputado investido no cargo de Ministro de Estado, não perde o mandato parlamentar (art. 56, I da CF). Até porque, a CF faz distinção de quando começa a exercer suas funções, e quando ele passa a estar envolvido pela gleba de direitos e deveres parlamentares, que é a partir da expedição do diploma. O fato de o Deputado Federal ou o Senador estarem afastados do exercício das funções tipicamente parlamentares, para exercício de cargo no Poder Executivo, não o exime de observar os impedimentos constitucionais previstos no art. 54 da CF.

V – MINISTRO MARCO AURÉLIO

Vota pelo não controle do ato, alegando se tratar de questão “interna corporis”

O Ministro abre o seu voto perguntando: o que tramita na Câmara dos Deputados? Ele responde falando que é um processo disciplinar, que se submete ao RI daquela Casa, e que tem contornos subjetivos por ser um instituto político, o decoro parlamentar. O Ministro ainda fala que o tema não

sofreu crivo na Câmara dos Deputados, que está em sua fase embrionária, e se caberia, por conta disso, ao Judiciário, jurisdicionalizar uma matéria de economia interna da Casa.

O Ministro fala que contra seu voto, o STF concluiu que não cabia controle jurisdicional preventivo de constitucionalidade, e nesse caso é justamente o que se busca. Não há como não concluir que seria precoce, dar procedência ao MS, pois estaria implicando em substituir a Câmara dos Deputados, pelo STF. Tem-se que aguardar que a própria Casa, pronuncie-se, em matéria ligada à economia interna, no tocante a um de seus integrantes, homenageando assim, a separação dos Poderes e a harmonia entre os Poderes (p. 449).

O termo: "a lei não pode afastar do Judiciário 'lesão' a direito ou 'ameaça' de 'lesão' a direito" (p. 450), principalmente o último termo, tem que ser apreciado em contexto, pois não se encerra, em relação ao Judiciário, uma carta em branco, para simplesmente trancar um processo administrativo que ainda não chegou ao Colegiado de origem, cujo qual tem a incumbência constitucional de definir se configurada, ou não, a quebra do decoro parlamentar. (p. 450/451)

No mérito, o Ministro segue linha similar a do Ayres Britto e indefere a MC no MS.

VI – MINISTRO CARLOS VELLOSO

Vota pelo controle do ato, alegando não se tratar de questão “interna corporis”

"As questões *interna corporis* dos parlamentos não estão sujeitas ao controle judicial, de regra, constitui *interna corporis*, por exemplo, as questões atinentes ao Regimento Interna [sic] das Câmaras. Repito, esta é a regra. Ocorrendo, todavia, alegação de ofensa a direito subjetivo, o ato estará sujeito ao exame judicial, à fiscalização judicial. No caso, há alegação de ofensa a direito, convindo ressaltar, aliás, o que, com muita precisão, disse o eminente Ministro Carlos Britto: há um processo disciplinar com acusado. De regra, sempre há um acuso, seja em que processo for, há direito ao contraditório, à defesa" (p. 452) Dessa forma, deverá ser feito o exame, para verificar se realmente ocorre a ofensa alegada, ou se trata simplesmente de uma questão *interna corporis*.

No mérito: afirma que o parlamentar investido no cargo de ministro não perde a condição de parlamentar. Se ele está recebendo remuneração pelo mandato, é porque ele tem mandato e é deputado, é parlamentar. Indefere a Liminar.

VII – MINISTRO CELSO DE MELLO

Vota pelo controle do ato, alegando não se tratar de questão “interna corporis”

O presente caso se enquadra perfeitamente sob a esfera de cognoscibilidade do Poder Judiciário, por se ter transgressão constitucional praticada por órgãos da Câmara dos Deputados.

"Se é certo, de um lado, que os atos 'interna corporis' e os de índole política, em princípio, enquanto atos parlamentares, são abrangidos pelo círculo de imunidade que excluem a possibilidade de sua revisão judicial, não é menos exato, de outro, que essa particular qualificação das condutas legislativa (sejam positivas ou negativas) não pode justificar ofensas a direitos públicos subjetivos que o congressista, como no caso, alega titularizar." (p. 458) Cita os precedentes e afirma que o STF jamais tolerou que a invocação da natureza *interna corporis* do ato possa constituir um ilegítimo manto protetor de comportamentos abusivos e arbitrários do Poder Legislativo. (MS 24.831 e 24.846) - **É CURIOSO ELE APENAS CITAR AÇÕES QUE LHE CONVÉM.**

No mérito, o Ministro segue linha similar a do Ayres Britto e indefere a MC no MS.

VIII – MINISTRO NELSON JOBIM

Vota pelo controle do ato, alegando não se tratar de questão “interna corporis”

Não acrescenta nada ao tema. Apenas discute o controle preventivo desde a CF império, até os dias atuais, além de citar algumas comparações internacionais.

No mérito, o Ministro segue linha similar a do Ayres Britto e indefere a MC no MS.

IX – MINISTRO EROS GRAU

Vota pelo controle do ato, alegando não se tratar de questão “interna corporis”

Não acrescenta nada ao tema. Cita praticamente os mesmos fundamentos que o relator.

X – MINISTRO ELLEN GRACIE

Vota pelo controle do ato, alegando não se tratar de questão “interna corporis”

Os atos que se questionam não se enquadram nem de longe como ministeriais, diverso seria, se a ação proposta, questionasse atos típicos da Casa Civil. Por haver se tornado ministro, que é necessariamente uma situação temporária e precária (pois o indivíduo pode ser demitido a qualquer tempo), não está livre de guardar comportamento compatível com a ética do Parlamento.

No mérito a Ministra afirma não haver direito líquido e certo e por isso indefere a liminar.

IX – Observações	
X – Conclusões	<p>a) Este processo marca o início de uma séria de decisões que vão ao sentido de controle desses atos, porém não de alteração. Com exceção do Marco Aurélio, todos votam no sentido de que há lesão à Constituição, e que, portanto, não se trata de matéria de interpretação regimental, ou seja, <i>interna corporis</i>.</p> <p>Apesar de essa maioria votar pelo controle do ato; no mérito, a discussão não estaria ferindo à CF, o ato do Ministro estar sendo processado pelo parlamento, ou seja, estava sendo cassado, é muito mais diversificado e contraditório, sendo que 03 ministros votam no sentido contrário a possível à violação da CF e 07 a favor da violação. Isso demonstra que não é algo pacificado.</p> <p>O Min. Marco Aurélio levanta uma nova tese, que talvez, dependendo dos próximos acórdãos, possa ser levantada mais uma doutrina. Ele afirma que quando a questão ainda não foi decidida no âmbito da respectiva Casa, não caberia ao Judiciário substituir a sua decisão, pois estaria usurpando poderes de outro Poder e isso não é permitido.</p> <p>b) O STF não define <i>ipsis litteris</i> quando a questão é <i>interna corporis</i>, mas é possível extrair da decisão, que quando se tratar de ato parlamentar que afronte a CF, tal questão não é <i>interna corporis</i>.</p> <p>c) Este caso passa a ser diferente dos demais, na medida em que, os Ministros parecem não ter mais dúvidas, de quando houver possibilidade de lesão à CF, por mais remota que pareça, o STF deve fazer o controle desse ato e alegar se é, ou não, válido. A questão passa a chegar a um ponto novo, de que realmente o termo é mera expressão processual de limite às competências, mas não uma natureza classificatória dos atos do Legislativo.</p>