



Isabelle Revilla Pirchio

**A DEFINIÇÃO DE ATOS INTERNA CORPORIS DO
LEGISLATIVO FEDERAL PELO SUPREMO TRIBUNAL
FEDERAL: UMA ANÁLISE DA CONSISTÊNCIA DOS
CRITÉRIOS**

**Monografia apresentada
à Escola de Formação da
Sociedade Brasileira de
Direito Público – SBDP,
sob orientação do
Professor João Pedro
Favaretto Salvador.**

SÃO PAULO

2024

Resumo: Esta monografia analisa um dos limites que o próprio Supremo Tribunal Federal (STF) dá a sua competência: o argumento *interna corporis*, especificamente em relação aos atos do Poder Legislativo. Para tanto, foram analisados 37 acórdãos, cujos julgamentos foram realizados entre 2015 e 2022. A pesquisa revelou que o STF segue o critério de que o argumento *interna corporis* se aplica à interpretação de normas regimentais, desde que não haja base ou conflito constitucional. No entanto, constatou-se que não há clareza na definição de quando existe um fundamento constitucional capaz de afastar o caráter *interna corporis*, gerando incerteza na aplicação do critério. O estudo também observou algumas tendências temporais e temáticas. Quanto a esta última, foram identificadas inconsistências na abordagem de casos semelhantes, especialmente nos que tratam de impeachment e do processo legislativo. Além disso, foi sugerida a possibilidade de que a influência política das autoridades legislativas, especialmente do presidente da Câmara ou do Senado, foi considerada relevante na decisão do STF sobre a aplicação do argumento *interna corporis*.

Palavras-chave: *Interna corporis*, Supremo Tribunal Federal, competência, separação de poderes, Legislativo Federal, normas regimentais

Agradecimentos

Agradeço à minha mãe, Lucia, por acreditar no poder transformador da educação, possibilitando que eu tivesse as melhores oportunidades de estudar, aprender e crescer. Sou imensamente grata por sua fé em mim, seu apoio inabalável aos meus sonhos possibilitou que eu chegasse onde estou. Obrigada por todas as lutas que enfrentou por mim e comigo, pelo carinho incondicional e por tornar minha vida mais amorosa e cheia de alegria.

Agradeço também ao meu irmão, Otavio, aos meus amigos da graduação, da Escola de Formação e da vida, assim como a todas as pessoas que caminharam ao meu lado, contribuindo para o meu crescimento pessoal e acadêmico.

Agradeço especialmente ao meu orientador, João Pedro, pela atenção, parceria e paciência ao longo de toda essa jornada. Seus valiosos conselhos e orientações foram fundamentais para a realização e aprimoramento desta monografia, e sem sua contribuição, este trabalho não seria o mesmo. Agradeço também à minha tutora, Jacqueline, por me acompanhar do início ao fim da minha jornada na Escola de Formação. Seu apoio, atenção e orientação foram essenciais durante esse período. Agradeço também ao arguidor da minha banca, Bruno, pelos valiosos e enriquecedores comentários.

Agradeço à equipe da Escola de Formação, representada por Mari, Yasser e Manu, pelo suporte fundamental durante todo esse período. Também sou grata aos professores e colegas pela rica troca de conhecimentos e experiências. À minha turma, agradeço pelos momentos compartilhados de desafios, risadas e companheirismo, os quais tornaram essa jornada ainda mais especial. Em especial, agradeço ao meu amigo Abel, por alegrar meus dias de EFP com suas piadas.

Por fim, agradeço a todos os professores e companheiros que me inspiraram e me incentivaram a seguir no caminho do direito público e da pesquisa acadêmica. Sou grata pela inspiração, pelos incentivos e por todos os aprendizados compartilhados ao longo dessa jornada.

Sumário

1. Introdução.....	4
2. Metodologia.....	11
2.1. Pergunta e subperguntas de pesquisa.....	12
2.2. Seleção e coleta da base de dados.....	13
2.3. Estruturação e análise de dados.....	15
3. Resultados.....	18
3.1. Panorama dos resultados.....	19
3.2. O critério predominante.....	22
(i) Interna corporis se refere à interpretação e aplicação de normas regimentais.....	24
(ii) Interna corporis se afasta quando há conflito ou base constitucional.....	28
3.3. Casos que divergem do critério predominante.....	33
(i) ADO 26.....	34
(ii) Impeachment.....	36
(iii) Processo legislativo.....	41
(iv) Atos do presidente da Câmara ou do Senado.....	44
4. Conclusão.....	47
5. Referências.....	54
5.1. Bibliografia.....	54
5.2. Julgados.....	54
6. Anexos.....	58

1. Introdução

Hamilton, em "Os federalistas", afirmou que "o judiciário é, sem comparação, o mais fraco dos três poderes"¹. Já em 2018, Eduardo Bolsonaro declarou que para fechar o STF bastaria "um soldado e um cabo"². Entretanto, essa percepção de fraqueza e passividade em relação ao Judiciário vêm sendo alterada. No Brasil, esse cenário emerge principalmente no que se refere a ampliação dos poderes do STF. Com isso, o Judiciário vem até mesmo sendo indicado como legislador e expressões como "ativismo judicial" e "supremocracia"³ ganham notoriedade.

Nesse sentido, a ampliação das competências do Judiciário gera impactos na dinâmica entre os poderes. Em relação ao Legislativo, o STF frequentemente pauta casos que envolvem temas políticos e de grande interesse público, o que, por vezes, gera tensões com o Congresso Nacional, sobretudo quando suas decisões são interpretadas como invasão de competência legislativa. Entre muitos exemplos, destaca-se a criminalização da homotransfobia e a intervenção do Supremo no processo de impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff.

No caso da criminalização da homotransfobia (ADO 26), o STF entendeu que houve omissão legislativa na tipificação de condutas discriminatórias contra pessoas LGBTQIA+ e equiparou tais práticas ao crime de racismo. Essa decisão, na prática, resultou na criminalização da homofobia e da transfobia. No entanto, embora esse posicionamento tenha sido fundamentado na necessidade de proteção de direitos fundamentais, críticos argumentam⁴ que ela teria efeitos equivalentes aos de uma norma legislativa, o que levantou questionamentos sobre uma possível invasão da

¹ HAMILTON, Alexander. Os juízes como guardiões da constituição. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O Federalista*. Cap. 78.

² VEJA MOMENTO EM QUE EDUARDO BOLSONARO FALA SOBRE FECHAR STF. Disponível em: <https://youtu.be/PB0mPzrBluY?si=pJ0V2kZ4RJAvFGyL>.

³ Vieira, Oscar Vilhena. Supremocracia. *Revista Direito GV*. 2008, v. 4, n. 2, pp. 441-463. Epub 04 Nov 2009. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1808-24322008000200005>>.

⁴ As referências a notícias e opiniões são utilizadas unicamente para ilustrar percepções que circularam na sociedade em determinados momentos. Não se pretende afirmar a veracidade ou a legitimidade dessas visões, mas apenas evidenciar que foram parte do debate público sobre o tema.

competência exclusiva do Congresso Nacional, a quem cabe legislar sobre matéria penal⁵.

Outrossim, ao deliberar sobre aspectos específicos do rito de impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, o STF adotou uma postura ativa em relação a questões tradicionalmente atribuídas à competência do Poder Legislativo, como a eleição da comissão especial pela Câmara dos Deputados e a forma de votação⁶. Ademais, tanto esse caso quanto o da criminalização da homotransfobia envolvem temas que geram intensa comoção política.

Esse cenário desemboca em um contexto em que há uma crescente percepção de que o Tribunal viria ampliando suas competências de maneira indevida e interferindo excessivamente nos outros poderes. Essa percepção é compartilhada não só por parte da população⁷, como também dos próprios políticos, e se intensificou ainda mais com o governo Bolsonaro e a pandemia do Covid-19⁸. Esse incômodo é particularmente relevante no Poder Legislativo, com diversas manifestações de parlamentares⁹ contra a

⁵ AGÊNCIA BRASIL. Supremo decide criminalizar homofobia como forma de racismo. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-06/supremo-decide-criminalizar-homofobia-como-forma-de-racismo>.

⁶ BRASIL DE FATO. "Com Supremo, com tudo": relembre papel do STF na queda de Dilma após confissão de Barroso. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/02/03/com-supremo-com-tudo-relembre-papel-do-stf-na-queda-de-dilma-apos-confissao-de-barroso>. DW. O papel do STF no processo de impeachment de Dilma. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/o-papel-do-stf-no-processo-de-impeachment-de-dilma/a-19159575>.

⁷ De acordo com pesquisa divulgada pela AtlasIntel, 50% dos brasileiros afirmaram não confiar no trabalho e nos ministros do Supremo Tribunal Federal. Cf. <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/metade-dos-brasileiros-nao-confia-no-trabalho-e-nos-ministros-do-stf-diz-pesquisa/>

⁸ Pesquisa realizada por professores da FGV Direito SP revela um diagnóstico de que, com a progressão do governo Bolsonaro, o Supremo Tribunal Federal tornou-se cada vez mais responsivo aos atos praticados pelo Executivo Federal. VIEIRA, O. V.; GLEZER, R.; BARBOSA, A. L. P. Supremocracia e infra legalismo autoritário: o comportamento do Supremo Tribunal Federal durante o governo Bolsonaro. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 41, p. 591–605, 9 jan. 2023.

⁹ SENADO FEDERAL. Girão critica ativismo político-ideológico do STF e defende impeachment de Moraes. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/10/29/girao-critica-ativismo-politico-ideologico-do-stf-e-defende-impeachment-de-moraes>. GAZETA DO POVO. Críticas aos "desmandos" da Corte: STF é a instituição mais citada pela oposição na Câmara. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/criticas-aos-desmandos-da-corte-stf-e-a-instituicao-mais-citada-pela-oposicao-na-camara/>.

suposta exacerbada atuação do Supremo, incluindo até mesmo propostas legislativas tendentes a reduzir o alegado excesso de poder¹⁰.

Essa percepção pública de intervenção excessiva pode gerar desconfiança, minando a capacidade do Tribunal ser reconhecido como legítimo em um sistema democrático. Dessa forma, é necessário reconhecer que a legitimidade dos tribunais constitucionais está conectada com a percepção popular. Isso não implica dizer que esse é o único critério de legitimidade para cortes constitucionais, ou mesmo o mais importante, basta somente reconhecer que se trata de um critério relevante de legitimidade. Nesse sentido, identifica-se que o problema cada vez mais claro é que o tribunal não foi capaz de articular medidas de autocontenção com a finalidade de mitigar os riscos de assumir a responsabilidade de ocupar esse locus central na vida política nacional¹¹.

Por outro lado, há quem argumente que a ampliação das competências do Judiciário foi necessária, especialmente para a defesa da democracia e para o cumprimento de seu papel contramajoritário. No caso da criminalização da homotransfobia, por exemplo, algumas correntes sustentam que o Estado tem o dever de assegurar a punição de condutas discriminatórias, de modo que a decisão do STF teria sido não apenas legítima, mas também obrigatória para garantir a proteção de direitos fundamentais¹².

Já no processo de impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, enquanto alguns enxergam essa postura como uma interferência indevida

¹⁰ Exemplos dessas propostas incluem a PEC 8/2021, que limita as possibilidades de decisões monocráticas e estabelece prazos para os pedidos de vista e para o julgamento de mérito após o deferimento de medidas cautelares em ações de controle concentrado de constitucionalidade. No mesmo sentido a PEC 51/2023, que atribui mandato de quinze anos e exige idade mínima de cinquenta anos para os Ministros do Supremo Tribunal Federal, além de promover mudanças no processo de escolha dos membros do STF; a PEC 28/2024, que cria a possibilidade de sustação de decisões do Supremo Tribunal Federal; e o PL 4754/2016, que tipifica como crime de responsabilidade a usurpação de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo pelos Ministros do STF. Cf. <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148030>. <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/160374>. <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2448732>. <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2079700>.

¹¹ GLEZER, R.; VILHENA, O. A. Supremocracia desafiada. *REI - Revista Estudos Institucionais*, [S. l.], v. 10, n. 2, p. 248-269, 2024.

¹² STF aprova a criminalização da homofobia. BBC News Brasil. Disponível em: [STF aprova a criminalização da homofobia - BBC News Brasil](#).

em uma matéria interna do Legislativo, outros argumentam que o tribunal agiu corretamente ao arbitrar sobre lacunas normativas e evitar manobras políticas. Há, ainda, quem defenda que a Corte deveria ter ido além, considerando que o impeachment teria sido um golpe e que uma atuação mais incisiva poderia ter impedido sua concretização¹³.

É nesse contexto que a pergunta “Qual é o limite da competência do Supremo Tribunal Federal?” se torna cada vez mais relevante. E é como uma das respostas a essa questão que surge o conceito de atos *interna corporis*.

O argumento *interna corporis* é utilizado pelo tribunal para afastar a jurisdição em prol da autonomia de um órgão ou Poder para resolver suas próprias questões internas sem interferência externa. Desdobramento do princípio da separação de poderes, este argumento é frequentemente utilizado pelo Supremo para se abster de julgar certas demandas relacionadas aos demais poderes. Nesse sentido, o conceito de *interna corporis* no Supremo Tribunal Federal consistiria na limitação que o próprio órgão dá à sua competência.

A presente pesquisa tem como objetivo investigar a aplicação do argumento *interna corporis* pelo Supremo Tribunal Federal em casos relacionados ao Poder Legislativo. Isso envolve investigar a consistência da jurisprudência do Supremo quanto ao uso desse argumento, a fim de compreender se os critérios que orientam sua definição são consistentes.

Outrossim, entender se o argumento *interna corporis* é usado de forma consistente é importante para entender o próprio papel do STF e sua relação com o Poder Legislativo. A previsibilidade das decisões pode afetar a atuação do Poder Legislativo frente às questões abordadas e ao próprio Supremo Tribunal Federal. Se o STF é inconsistente na aplicação deste conceito, casos semelhantes terão resultados diferentes, criando imprevisibilidade e incerteza para os legisladores que querem moderar o próprio comportamento a partir dessas regras. É importante compreender se essa restrição de competência não se limita apenas a uma escolha

¹³ IRAM ALFAIA. STF mantém direitos políticos de Dilma Rousseff, vítima de golpe - Vermelho. Disponível em: <<https://vermelho.org.br/2023/09/22/stf-mantem-direitos-politicos-de-dilma-rousseff-vitima-de-golpe/>>. Acesso em: 16 fev. 2025.

política de "decidir ou não", mas também está fundamentada em um conceito jurídico claramente estabelecido.

No entanto, este é um tema que ainda não foi exaustivamente explorado pela comunidade acadêmica. Sendo assim, foram identificados dois principais estudos que discutem o conceito de *interna corporis*.

O primeiro desses estudos é a monografia realizada por Nikolay Bispo no âmbito da Escola de Formação Pública da Sociedade Brasileira de Direito Público, intitulada: "O STF no Controle dos Atos Parlamentares *Interna Corporis*"¹⁴. Esta pesquisa propõe-se a analisar como o STF define o que é um ato *interna corporis* do Poder Legislativo, identificando quais atos são considerados como tal pelo STF e se o Tribunal tem seguido sua própria jurisprudência. Para tanto, esta pesquisa estudou 29 acórdãos do Supremo, publicados até 16 de julho de 2012.

Dos 29 casos analisados na pesquisa, 17 passaram pelo crivo do STF, que avaliou sua constitucionalidade. Desses, 7 atos foram declarados inconstitucionais. Segundo o autor, esses números indicam que o STF tem examinado muitos atos do Poder Legislativo, mas declarou inconstitucionais apenas alguns deles.

Além disso, o autor dividiu os acórdãos quanto a quatro tipos de atos parlamentares: (i) administrativos-políticos, com 4 casos; (ii) criação, modificação e extinção de CPIs, com 11 casos; (iii) disciplinares, com 6 casos; e (iv) legislativos, com 8 casos. O autor conclui que, entre os quatro tipos de atos legislativos analisados, somente é possível identificar critérios seguidos pelo STF para permitir o controle de constitucionalidade em dois casos, nos atos legislativos e nos atos de criação, modificação e extinção de CPIs. Para estes, ele tenta definir critérios, de acordo com os casos analisados.

Nesse sentido, o autor conclui que a regra geral para definir a competência do STF no controle de atos parlamentares, e consequentemente para determinar se um ato é ou não *interna corporis*, é: se o ato baseia-se exclusivamente na interpretação de normas regimentais

¹⁴ BISPO, Nikolay Henrique. O STF no Controle dos Atos Parlamentares *Interna Corporis*. 2012. Disponível em: <https://sbdp.org.br/publication/o-stf-no-controle-dos-atos-parlamentares-interna-corporis/>

e não viola a Constituição, o STF não tem competência para analisar seu mérito ou controlar sua constitucionalidade, em respeito ao princípio da separação dos poderes. Por outro lado, se o ato, mesmo fundamentado em normas regimentais, contraria a Constituição, o STF é competente e tem o dever de exercer o controle de constitucionalidade, analisando o mérito da questão. No entanto, o autor critica que a determinação de quando um ato contraria a Constituição é altamente discricionária, pois depende da interpretação do próprio Supremo, que não possui limites além do texto constitucional.

O segundo estudo foi publicado em um artigo escrito por Ana Paula Barcellos, intitulado "O STF e os parâmetros para o controle dos atos do poder legislativo: limitações do argumento das questões *interna corporis*"¹⁵. Essa pesquisa buscou verificar se a "interpretação das normas regimentais das Casas Legislativas" é de fato o critério utilizado pelo STF para identificar questões *interna corporis* quanto a atos do Poder Legislativo, conforme sugerido pelo Ministro Relator do Tema 1.120 de Repercussão Geral. É importante destacar que, para responder a esta pergunta, o texto não realiza um exame exaustivo da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a respeito do tema. Isso porque, segundo a autora, tal esforço não seria necessário para os objetivos pretendidos.

Passadas essas considerações, a autora inicia a discussão evidenciando a necessidade de critérios claros, consistentes e previsíveis para justificar a atuação do Poder Judiciário sob atos do Poder Legislativo. Esses critérios seriam importantes por esta atuação tensionar a separação de poderes, para orientar decisões monocráticas de ministros ou de instâncias inferiores do Judiciário e para que o Poder Legislativo possa prever a atuação do Judiciário e agir de acordo, inclusive potencialmente se adequando a suas decisões.

Ao avançar para a análise dos critérios, a autora explicita que, no que diz respeito ao processo legislativo, não se sustenta a afirmação de que o critério utilizado pela Corte para determinar o que constitui ou não questão

¹⁵ BARCELLOS, A. P. D. O STF e os parâmetros para o controle dos atos do poder legislativo: limitações do argumento das questões *interna corporis*. *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 8, n. 2, p. 435, 17 set. 2021.

interna corporis é a necessidade de interpretar normas regimentais. Diante disso, a autora propõe que o STF costuma decidir se deve revisar atos do Legislativo com base no impacto que esses atos possam ter sobre normas constitucionais, sejam elas explícitas ou implícitas, sendo esse critério mais determinante do que a necessidade de interpretar normas regimentais. No entanto, ela aponta que este critério não seria claro ou previsível, especialmente devido à amplitude da Constituição de 1988.

Em função disso, a autora identifica quatro grupos de normas constitucionais que tendem a mobilizar o controle judicial de atos do Legislativo. O primeiro grupo abrange os direitos individuais; o segundo, as prerrogativas dos próprios parlamentares, especialmente das minorias parlamentares; o terceiro grupo trata da separação de poderes e da proteção do Legislativo em relação ao Executivo; por fim, o quarto grupo inclui as normas relativas ao processo legislativo, destacando suas conexões com o devido processo, a democracia, a cidadania, a transparência, a prestação de contas e a garantia de condições para o controle e a participação sociais nesse contexto.

A autora afirma também que existe um conjunto de situações que ainda não receberam um tratamento mais claro e sistemático na jurisprudência do STF, exigindo maior debate e aprofundamento tanto doutrinário quanto jurisprudencial: quando há sobreposição entre o processo legislativo constitucional e as normas internas das Casas Legislativas.

Quanto a essas pesquisas, observam-se limites metodológicos relacionados ao período estudado: a primeira abrange decisões até 2012, e a segunda utiliza apenas exemplos, sem examinar o conjunto completo. Esta monografia propõe-se a preencher parte desta lacuna temporal ao realizar análise do uso do argumento *interna corporis* no julgamento de atos do Legislativo Federal na jurisprudência do Supremo de 2015 a 2022.

A pesquisa orienta-se a identificar quais critérios são utilizados para definir atos *interna corporis*, avaliar se eles são aplicados de forma consistente ao longo do tempo e em comparação com estudos anteriores e, dessa forma, verificar se casos semelhantes apresentam resultados

semelhantes. Para tanto, buscou-se identificar os critérios mencionados pelos ministros nos acórdãos ao tratar de *interna corporis*, bem como verificar se o Supremo se declarou competente ou não em cada caso (isto é, se o ato foi considerado *interna corporis*). O uso dos critérios pelo tribunal foi avaliado quanto a sua consistência.

Durante a pesquisa, evidenciou-se que um marco no tema é o julgamento do tema 1.120 de repercussão geral, no qual o STF estabeleceu que, salvo quando há desrespeito às normas constitucionais, a interpretação e aplicação de normas regimentais pelas Casas Legislativas não está sujeita ao controle judicial. A pesquisa, portanto, também destaca a avaliação deste precedente.

A monografia se iniciará com a apresentação da metodologia, incluindo as perguntas e subperguntas de pesquisa, o critério de seleção dos dados e a estrutura de análise adotada. Em seguida, será exposto o capítulo de resultados, que começa com uma visão geral dos critérios identificados e dados quantitativos a respeito. Subsequentemente, é descrito de forma mais profunda o principal critério identificado pela pesquisa, que se divide em duas partes: (i) *interna Corporis* se refere à interpretação e aplicação de normas regimentais e (ii) *interna corporis* se afasta quando há conflito ou base constitucional. Esse critério predominante está em conformidade com a tese firmada no tema 1.120 de repercussão geral. Por fim, serão apresentados grupos de casos que não seguem esses critérios ou que se mostram contraditórios entre si.

2. Metodologia

Este capítulo tem como objetivo expor a metodologia utilizada na elaboração da presente monografia. Inicialmente, são apresentadas a pergunta de pesquisa e as subperguntas que nortearam o desenvolvimento do estudo. Em seguida, é detalhado o processo de seleção dos acórdãos utilizados para a coleta de dados, explicitando os critérios utilizados para a escolha dos julgados. Por fim, descreve-se os procedimentos metodológicos aplicados durante a coleta e análise dos dados.

2.1. Pergunta e subperguntas de pesquisa

A pergunta central que orienta esta pesquisa, é: **O Supremo Tribunal Federal utiliza critérios consistentes para definir atos do Poder Legislativo Federal como *interna corporis*?** Em função da amplitude desta pergunta de pesquisa, foram formuladas subperguntas que visam a orientar uma compreensão mais direcionada do tema:

- Na jurisprudência do STF, o Tribunal apresenta critérios que norteiam a definição de *interna corporis*? Se sim, quais?
- Existem situações em que o STF tende a afastar o argumento *interna corporis*?
- Os ministros utilizam critérios semelhantes para casos semelhantes? Se sim, quais características dos casos costumam atrair diferentes posicionamentos?
- A Corte utilizou o argumento *interna corporis* de forma diferente ao que foi capturado nas pesquisas anteriores?

A partir dessas perguntas, buscou-se desenvolver uma metodologia de análise capaz de identificar os critérios empregados pelo Supremo para determinar quais atos são considerados *interna corporis* e, portanto, não estão sujeitos ao controle do Judiciário. Nesse sentido, as perguntas orientam o foco para a análise da influência de dois fatores principais nessa definição: a natureza do ato em questão e o contexto temporal. Ser consistente, nesta pesquisa, significa possuir um critério definido, utilizado de maneira uniforme ao longo do tempo e que leve a resultados equivalentes para casos semelhantes.

Diante do exposto, a hipótese inicial era de que o STF não utiliza critérios consistentes para definir o conceito de *interna corporis* em assuntos do Legislativo Federal. Conforme essa hipótese, o Supremo utilizaria-se do discurso de que só poderia interferir em assuntos internos do Poder Legislativo quando houvesse violação à constituição. Especialmente, a Corte afirmaria não realizar interpretação de Regimento interno. No entanto, avalia-se que o primeiro critério seja muito genérico, não oferecendo segurança suficiente, enquanto o segundo não seria estritamente cumprido. Esta hipótese baseia-se tanto nos resultados da

pesquisa anteriormente realizada no âmbito da Escola de Formação Pública, como no diagnóstico presente no artigo de Ana Paula de Barcelos.

2.2. Seleção e coleta da base de dados

Para responder às perguntas formuladas, acessou-se o sistema de busca de jurisprudência do STF¹⁶ e realizou-se uma busca por três expressões que combinam a expressão *interna corporis* com as denominações das casas legislativas. Os resultados foram limitados aos acórdãos do tribunal pleno, publicados a partir de 01/01/2015. A escolha pela busca combinada com as denominações das casas legislativas foi motivada pelo fato de que, ao pesquisar apenas o termo *interna corporis*, os resultados incluíam questões não relacionadas ao Poder Legislativo ou que não pertenciam ao âmbito Federal, o que extrapolaria o escopo da presente pesquisa. Assim, os seguintes resultados foram encontrados:

- Ao procurar pela expressão “*interna corporis*” e “congresso”, 29 resultados;
- Ao procurar pela expressão “*interna corporis*” e “senado”, 26 resultados;
- Ao procurar pela expressão “*interna corporis*” e “câmara dos deputados”, 43 resultados.

Excluindo-se os acórdãos repetidos, obteve-se 53 resultados. Desses 53, foram selecionados **37 acórdãos** para a análise, de acordo com os seguintes critérios de seleção: (i) cita-se a expressão *interna corporis*, (ii) o fato julgado foi realizado no âmbito do Poder Legislativo Federal e (iii) o julgamento foi realizado entre 2015-2022. A tabela em que se realizou a seleção pode ser acessada em link disponível no Anexo I. Este recorte tem como objetivo viabilizar a realização da pesquisa em tempo hábil e de acordo com as delimitações estabelecidas nas subperguntas, ou seja, possibilitar a formulação de respostas apropriadas.

Nesse sentido, os dois primeiros critérios evidentemente tendem a adequar a base de dados ao objeto de estudo. Quanto ao último critério, que estabelece o marco temporal adotado, buscou-se alinhar a viabilidade

¹⁶ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Sistema de busca de jurisprudência. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/>.

temporal da análise com um recorte metodológico que estivesse em conformidade com as perguntas formuladas.

Para tanto, estabeleceu-se como recorte inicial o período que vai do término da pesquisa anteriormente realizada na Escola de Formação Pública, em 2012, até os dias atuais, em 2024. Dada a quantidade significativa de acórdãos, optou-se por realizar um recorte por governos, considerando os mandatos completos nesse intervalo: o segundo governo Dilma (2015-2016), o governo Temer (2016-2018) e o governo Bolsonaro (2018-2022)¹⁷. Esse recorte também se justifica pela percepção de que esses períodos foram marcados por grandes turbulências políticas, como a Operação Lava Jato, o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, o crescimento da extrema direita e as tendências autoritárias adotadas por Jair Bolsonaro, que não favoreceram a construção de consensos, afastando-se do modelo de presidencialismo de coalizão.

Neste contexto, é plausível esperar que a dinâmica de separação de poderes tenha sido impactada em decorrência desses acontecimentos. Especialmente no que se refere à atuação do Supremo Tribunal Federal, como foi mencionado no início desta monografia, há a percepção de que o tribunal se fez cada vez mais presente e interventivo.

Importante explicitar que a escolha pela data de julgamento foi feita devido à inviabilidade de identificar-se a data de realização de cada ato julgado. Inicialmente, pretendia-se utilizar acórdãos em que o ato julgado ocorreu entre 2015 e 2022, com o objetivo de correlacionar os atos julgados com contextos políticos específicos. No entanto, essa classificação tornou-se difícil quanto às normas: uma determinada lei pode ter sido proposta em um governo e seu questionamento ter sido levantado somente no contexto específico de outro governo. Aqui tomou-se como exemplo os casos que questionam a constitucionalidade da lei do impeachment¹⁸, que, apesar de

¹⁷ Reconhece-se que este recorte cria um intervalo de dois anos não analisados entre 2012 e 2014. No entanto, devido às limitações temporais de realização da pesquisa, optou-se por priorizar casos mais recentes. Além disso, um recorte alternativo entre 2012 e 2020, por exemplo, também seria prejudicado por se iniciar e se concluir no meio de mandatos presidenciais.

¹⁸ Estes casos são a ADPF 378 MC e a ADPF 378 ED. As referências completas a esses casos podem ser encontradas no final da monografia.

muito antiga, só foi questionada no contexto específico de impeachment da ex-presidente Dilma.

Com base nos critérios explicitados, dos 53 acórdãos inicialmente selecionados, 16 foram excluídos do escopo da pesquisa, sendo eles: ADI 5947, Rcl 42358 AgR, RE 1227490 AgR-EDv, ADI 5683, ADI 3308, RE 1297884 ED, MS 34378, MS 34379, ADI 7064, ADI 7047, STP 915 AgR, MI 7362 AgR, ADPF 992, ACO 1394, ADI 6230, SL 1294 AgR. Dessa forma, a presente monografia teve como escopo de análise os 37 acórdãos restantes: ADI 5127, ADPF 378 MC, ADPF 378 ED, MS 34063 AgR, MS 27931, ADO 26, AO 2330 AgR, ADI 5685, ADI 6524, RE 1297884, ADI 6968, MS 38208 AgR, MS 38034 Agr, MS 38485 AgR, MS 33558 AgR, MS 34040 AgR, MS 34127 MC, ADI 5498 MC, MS 34327, MS 25144 Agr, HC 146216 AgR, MS 34578 AgR, MS 35581 AgR, MS 34099 AgR, HC 129129, MS 36662 AgR, MS 36817 AgR, MS 34637 AgR, ADI 6696, MS 38199 MC, MS 38133 AgR, MS 37187 AgR, MS 37083 Ag, MS 37721 AgR, ADI 5769, MS 33705 AgR, ADI 3395. As referências completas a esses casos podem ser encontradas no final da monografia.

2.3. Estruturação e análise de dados

Para a análise desses acórdãos, optou-se por focar nas menções à expressão "*interna corporis*", procurando-se os critérios utilizados para definição deste conceito em cada uma delas. Para isso, criou-se uma tabela de coleta de dados que pode ser acessada no link disponível no Anexo II. Nela, os dados foram organizados nas seguintes colunas: "Acórdão", "Relator", "Data do julgamento", "Qual o ato julgado?", "Onde a expressão *interna corporis* é mencionada?", "Quais os critérios utilizados para definir *interna corporis*?", "O STF se julgou competente?" e "O ato foi declarado inconstitucional?".

Na coluna "Qual o ato julgado?", está disponível a descrição do ato julgado. Durante a análise dos dados, surgiu a possibilidade de existir uma divisão temática entre os atos examinados, a qual poderia afetar o resultado de o STF se considerar competente ou não. Por essa razão, foi

considerada a análise desses atos por categorias, levantando-se duas possíveis abordagens de classificação.

A primeira delas envolvia a divisão dos atos com base no tema, com possíveis categorias como “impeachment” e “processo legislativo”. No entanto, constatou-se que os casos não se dividiam em temas consistentes a ponto de justificar a classificação.

Essas tentativas, contudo, resultaram em algumas considerações relevantes. A divisão preliminar entre impeachment e processo legislativo revelou incoerências no tratamento de casos semelhantes, as quais são analisadas no Capítulo 3.3., nas seções denominadas “(ii) Impeachment” e “(iii) Processo Legislativo”.

A segunda abordagem consistiu em classificar os atos com base na autoridade que os realizaram. Essa classificação foi testada, dividindo-se os atos em quatro tipos: (i) ato do presidente da Câmara ou do Senado, (ii) ato da mesa diretora, (iii) normas abstratas e (iv) outros atos. Contudo, essa classificação apresentou desafios significativos, especialmente devido à falta de clareza sobre os atores envolvidos em alguns casos e sobre o que caracterizaria a adoção de uma norma abstrata. Por exemplo: em um caso em que se questiona a constitucionalidade de uma norma abstrata com base em um vício em um ato realizado por um parlamentar, a dúvida surgiu sobre se esse caso se enquadraria no critério de norma abstrata, inicialmente pensado para situações que envolvem a constitucionalidade de dispositivos dos regimentos.

Novamente, porém, o esforço de classificação com base na autoridade responsável pela emissão do ato também proporcionou insights valiosos acerca da influência da autoridade do presidente da Câmara e do Senado na análise dos atos *interna corporis*. Por isso, dividiu-se a coluna “Qual o ato julgado?” em duas partes: uma com a descrição do ato e outra identificando se “É ato do presidente da Câmara ou do Senado?”. Esses resultados são apresentados no Capítulo 3.3., na seção intitulada “(iv) Atos do presidente da Câmara ou do Senado”.

Já na coluna “Onde a expressão *interna corporis* é mencionada?”, foi registrado o trecho específico do acórdão onde a expressão aparece, a

página correspondente e a transcrição da menção. O escopo de análise da presente pesquisa concentrou-se nesses trechos em que a expressão *interna corporis* foi mencionada. O procedimento adotado consistiu basicamente em localizar a menção e ler os trechos acima ou abaixo que fossem necessários para compreender seu contexto. Além disso, foi essencial realizar uma leitura da ementa e relatórios para identificar o escopo da ação em cada caso. Portanto, apesar do foco nas menções, isso não impediu a utilização de outras partes dos acórdãos que se mostraram relevantes para a compreensão dos casos. Essa escolha levou em conta tanto o tempo disponível para a realização da pesquisa quanto o seu objetivo específico, que não era estudar os casos em si, mas sim analisar o uso do argumento *interna corporis*.

Para responder à pergunta "Quais os critérios utilizados para definir *interna corporis*?", foi realizada uma análise das menções presentes na coluna supracitada, o que permitiu identificar a existência de dois grupos principais: um grupo de menções que utilizavam variações de um critério predominante e um grupo de menções com critérios variados.

Identificou-se que o critério predominantemente utilizado era: *interna corporis* se refere à interpretação e aplicação de normas regimentais, desde que não haja conflito ou base constitucional. Constatou-se também que, muitas vezes, este critério era utilizado de forma a se dividir em duas partes: (i) *interna corporis* se refere à interpretação e aplicação de normas regimentais e (ii) *interna corporis* se afasta quando há conflito ou base constitucional. Como esse critério, em alguns casos, aparecia de forma conjunta e, em outros, apenas com uma de suas partes, ele foi dividido em três classificações possíveis na tabela.

Por fim, identificou-se uma categoria de critérios diversos. Essa categoria reúne critérios apresentados pontualmente em alguns casos, os quais, embora destoem do critério predominante, não aparecem com frequência suficiente para justificar a criação de categorias próprias. Por exemplo:

A decisão que negou seguimento ao mandado de segurança está baseada no fundamento de que a providência pleiteada está inserida na competência discricionária do Poder

Legislativo, tratando-se de matéria estritamente interna corporis¹⁹

Alguns desses critérios diversos serão apresentados durante a monografia, especificamente no Capítulo 3.3., intitulado “Casos que divergem dos critérios predominantes”. Ademais, muitas vezes essas menções não estão associadas a critérios definidos, limitando-se a mencionar a palavra, como na seguinte menção: “Candidatura avulsa é interna corporis, e já há jurisprudência da Corte nesse sentido”²⁰.

Essa análise resultou em quatro possibilidades de classificação, as quais foram posteriormente preenchidas conforme a abordagem de cada menção. Essas classificações foram então agrupadas da seguinte forma: (i) *interna corporis* refere-se à interpretação e aplicação de normas regimentais; (ii) *interna corporis* se afasta quando há conflito ou base constitucional; (iii) *interna corporis* refere-se à interpretação e aplicação de normas regimentais, desde que não haja conflito ou base constitucional; (iv) critérios diversos. Vale destacar que o terceiro critério é o supracitado critério predominante, sendo uma combinação dos dois anteriores.

Ainda, a coluna “O STF se julgou competente?” indica se o caso foi considerado uma questão *interna corporis* e, portanto, insindicável pelo Poder Judiciário, ou se foi entendido como passível de análise judicial. Por fim, dos casos em que o Supremo se declarou competente, verificou-se se o ato foi declarado inconstitucional.

3. Resultados

O capítulo de resultados será apresentado a seguir, iniciando com uma visão geral dos critérios identificados e dos dados quantitativos correspondentes no subcapítulo 3.1, “Panorama dos resultados”. Em seguida, o subcapítulo 3.2, “O critério predominante”, aprofunda a análise do principal critério identificado na pesquisa. Esse subcapítulo é dividido em dois subtítulos: (i) “Interna corporis se refere à interpretação e aplicação de

¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Mandado de Segurança nº 25144. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Voto do Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 27 out. 2017. p. 8.

²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Voto do Ministro Teori Zavascki. Brasília, DF, 16 mar. 2016. p. 288.

normas regimentais” e (ii) “Interna corporis se afasta quando há conflito ou base constitucional”.

Por fim, o subcapítulo 3.3, "Casos que divergem dos critérios predominantes", examina grupos de casos que não seguem esses critérios ou apresentam inconsistências internas. Ele é estruturado nos seguintes subtítulos: (i) "ADO 26", (ii) "Impeachment", (iii) "Processo legislativo" e (iv) "Atos do presidente da Câmara ou do Senado".

3.1. Panorama dos resultados

O presente capítulo tem como objetivo apresentar uma visão geral dos resultados obtidos na análise dos acórdãos. A seguir, serão apresentados dados quantitativos e uma síntese dos padrões observados, com ênfase nas variáveis mais significativas que surgiram durante a pesquisa. Essas variáveis correspondem às seguintes colunas da tabela: “Data do julgamento”, “É ato do presidente da Câmara ou do Senado?”, “Quais os critérios utilizados para definir *interna corporis*?”, “O STF se julgou competente?” e “O ato foi declarado inconstitucional?”.

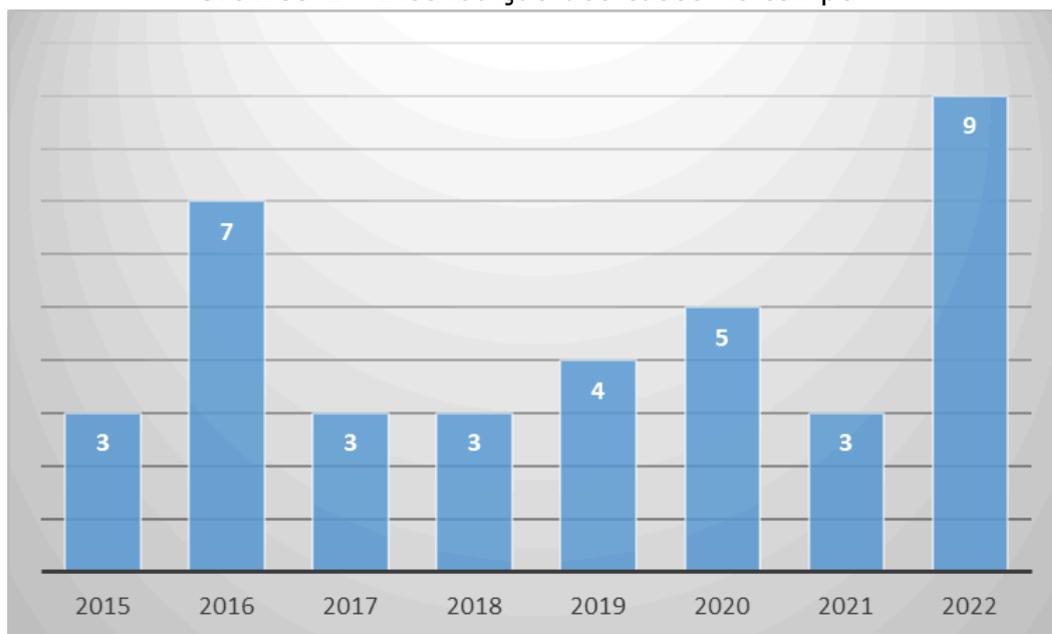
Nos casos analisados, verificou-se que o critério predominante adotado foi: *interna corporis* refere-se à interpretação e aplicação de normas regimentais, desde que não haja conflito ou base constitucional. Observou-se também que esse critério frequentemente aparecia desdobrado em duas partes: (i) *interna corporis* refere-se à interpretação e aplicação de normas regimentais e (ii) *interna corporis* se afasta quando há conflito ou base constitucional.

Sendo assim, foram identificadas quatro possíveis classificações de definição do que são atos *interna corporis*: (i) *interna corporis* se refere à interpretação e aplicação de normas regimentais; (ii) *interna corporis* se afasta quando há conflito ou base constitucional; (iii) *interna corporis* se refere à interpretação e aplicação de normas regimentais, desde que não haja conflito ou base constitucional; (iv) critérios diversos. Observa-se que o terceiro critério resulta da combinação do primeiro e do segundo, sendo este o critério preponderantemente utilizado pelo Supremo Tribunal Federal para identificar o que são questões *interna corporis*. É importante ressaltar

que, em todos os casos analisados, estão presentes, ao menos, uma das partes deste critério, ou ambas em conjunto. Por isso, este foi denominado como critério predominante. Há apenas um caso em que nenhuma das partes deste critério predominante foi aplicada: a ADO 26, um caso peculiar que será detalhado no Capítulo 3.3, subtítulo (i) "ADO 26".

Dos casos analisados, o Supremo Tribunal Federal julgou 3 em 2015, 7 em 2016, 3 em 2017, 3 em 2018, 4 em 2019, 5 em 2020, 3 em 2021 e 9 em 2022 (Gráfico 1). Observa-se, portanto, um destaque para os anos de 2016, com 7 casos, e 2022, com 9, que registraram os números mais altos de casos julgados no período analisado. O gráfico abaixo ilustra esses resultados:

Gráfico 1 - Distribuição dos casos no tempo



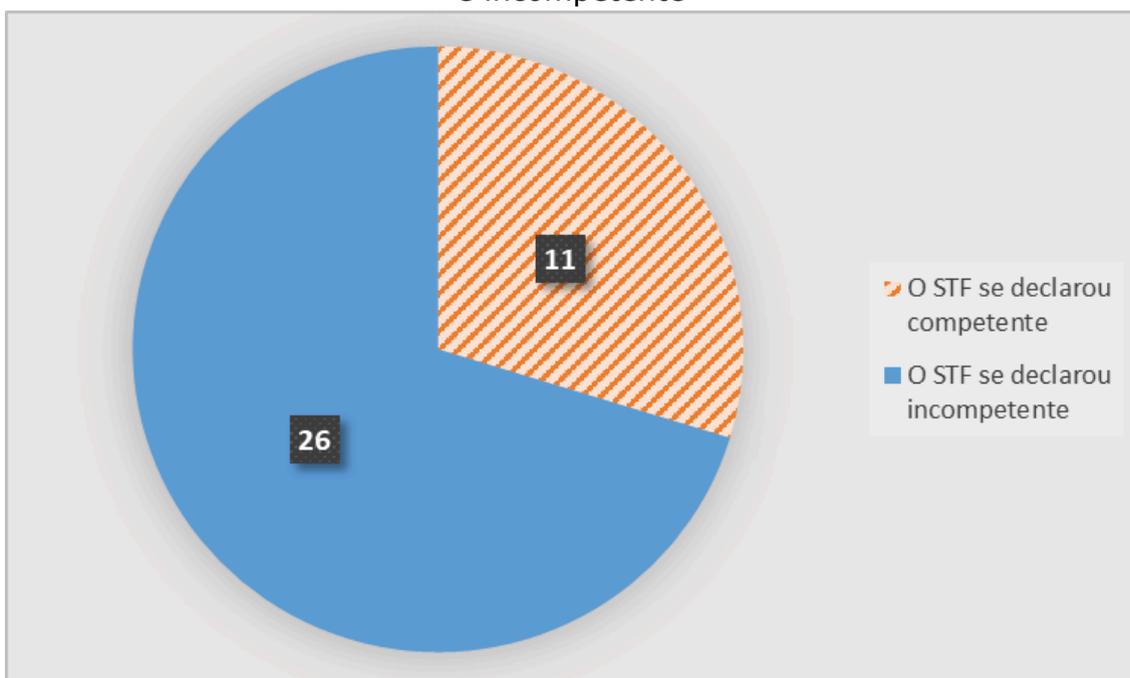
Fonte: elaboração própria.

Dos 37 acórdãos analisados, o Supremo se declarou incompetente em 26 dos casos analisados (Gráfico 2). Isso significa que os atos em análise foram considerados como atos *interna corporis* e, portanto, fora do alcance do controle judicial, 26 vezes²¹. Por outro lado, o Supremo se

²¹ Os acórdãos em que o STF se declarou incompetente foram: MS 34063 AgR, AO 2330 AgR, ADI 5685, RE 1297884, ADI 6968, MS 38208 AgR, MS 38034 Agr, MS 38485 AgR, MS 33558 AgR, MS 34040 AgR, MS 34327, MS 25144 Agr, HC 146216 AgR, MS 34578 AgR, MS 35581 AgR, MS 34099 AgR, MS 36662 AgR, MS 36817 AgR, MS 34637 AgR, ADI 6696, MS 38199 MC, MS 38133 AgR, MS 37187 AgR, MS 37083 Ag, MS 37721 AgR, MS 33705 AgR.

declarou competente para analisar a demanda em 11 casos²². Nestes acórdãos, o argumento *interna corporis* foi afastado. Esses resultados podem ser observados no presente gráfico:

Gráfico 2 - Quantidade de vezes que o STF se declarou competente e incompetente



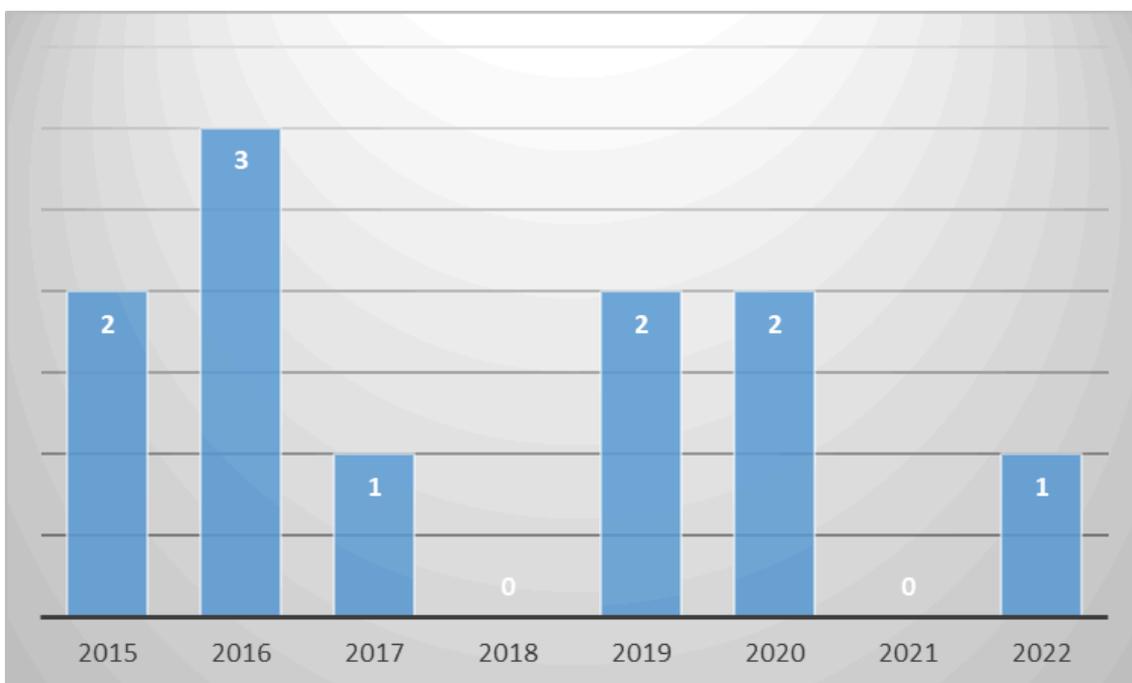
Fonte: elaboração própria.

Dos 11 acórdãos em que o Supremo se declarou competente, 2 foram julgados em 2015, 3 em 2016, 1 em 2017, 2 em 2019, 2 em 2020, e 1 em 2022 (Gráfico 3). Percebe-se que o destaque em relação ao maior número de casos julgados em 2016 e 2022 não se reproduz neste contexto, ou seja, não é pelo aumento no número de casos julgados que o Supremo interveio mais vezes. Uma hipótese é que os números elevados estejam relacionados a momentos políticos conturbados e à judicialização da política: em 2016, o impeachment da ex-presidente Dilma, e em 2022, a crise que marcou o final do governo Bolsonaro. A maior judicialização, no entanto, não se reproduz necessariamente em uma posição mais interventiva do Supremo,

²² Os acórdãos em que o STF se declarou competente foram: ADI 5127, ADPF 378 MC, ADPF 378 ED, MS 27931, ADO 26, ADI 6524, MS 34127 MC, ADI 5498 MC, HC 129129, ADI 5769, ADI 3395.

como demonstrado pelos dados presentes. Esses resultados estão dispostos no gráfico abaixo:

Gráfico 3 - Vezes que o STF se declarou competente por ano



Fonte: elaboração própria.

Dos 11 acórdãos em que o Supremo Tribunal Federal se declarou competente para julgar a demanda, em 7 deles o ato analisado foi declarado inconstitucional: ADPF 378 MC, ADPF 378 ED, MS 27931, ADO 26, ADI 6524, HC 129129, ADI 3395. Por outro lado, em 4 deles, o ato foi declarado constitucional: ADI 5127, MS 34127 MC, ADI 5498 MC, ADI 5769.

Dos 37 casos analisados, 15 tratavam de atos do presidente da Câmara dos Deputados ou do Senado. Em 3 desses casos, o Supremo se declarou competente e declarou a inconstitucionalidade. Esses resultados serão detalhadamente estudados no Capítulo 3.3., subtítulo (iv) "Atos do presidente da Câmara ou do Senado".

3.2. O critério predominante

Identificou-se que o principal critério utilizado pelo Supremo Tribunal Federal para definir *interna corporis* é a necessidade de interpretação e aplicação de normas regimentais, desde que não haja conflito ou base

constitucional. Esse critério pode ser indicado em duas partes: (i) *interna corporis* se refere à interpretação e aplicação de normas regimentais e (ii) *interna corporis* se afasta quando há conflito ou base constitucional.

Este critério está de acordo com o definido no julgamento do tema de repercussão geral 1.120, cujo leading case é o **RE 1297884**, no qual foi firmada a seguinte tese:

Em respeito ao princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, quando não caracterizado o **desrespeito às normas constitucionais** pertinentes ao processo legislativo, é defeso ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional em relação à **interpretação do sentido e do alcance de normas meramente regimentais** das Casas Legislativas, por se tratar de matéria *interna corporis*.²³

O caso tratava da constitucionalidade da norma que excluiu o uso de arma branca como causa de aumento da pena no crime de roubo majorado, em razão da revogação promovida pelo art. 4º da Lei nº 13.654/2018. Pleiteava-se inconstitucionalidade formal, uma vez que o texto final elaborado pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) para ciência do plenário e publicação no Diário do Senado Federal não correspondeu ao que foi efetivamente aprovado pela CCJ, omitindo a supressão da referida majorante. O Órgão Especial do TJDFT declarou incidentalmente a inconstitucionalidade formal desse artigo, com base em violações aos arts. 58, § 2º, inc. I, da Constituição Federal e 91 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

O Supremo Tribunal Federal deu provimento ao recurso extraordinário para cassar o acórdão recorrido na parte em que reconheceu como inconstitucional o art. 4º da Lei nº 13.654/2018, nos termos do voto do Relator, ministro Dias Toffoli, vencido o Ministro Marco Aurélio. O voto do relator destacou uma ampla jurisprudência da Corte que reforça a impossibilidade de o Poder Judiciário interferir na interpretação de normas regimentais do Poder Legislativo, as quais devem ser definidas internamente, em respeito ao princípio da separação dos poderes. O ministro também ressaltou que o caso em questão se enquadra nessa

²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.297.884. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, DF, 14 jun. 2021. Ementa, p. 1 do PDF.

jurisprudência, pois o julgamento se limitou à interpretação do art. 91 do Regimento Interno do Senado Federal, sem que houvesse qualquer violação às normas constitucionais que regem o processo legislativo, previstas nos arts. 59 a 69 da Constituição Federal.

Por outro lado, o Ministro Marco Aurélio diverge porque entende que decidir pela inconstitucionalidade de lei federal em controle difuso desclassificaria a qualificação *interna corporis*. O Ministro não ofereceu mais argumentos para sustentar essa posição.

(i) *Interna corporis* se refere à interpretação e aplicação de normas regimentais

Quanto à primeira parte do critério, os acórdãos analisados demonstraram que o Supremo costuma se declarar incompetente para realizar a aplicação e interpretação de disposições previstas nos regimentos internos das Casas Legislativas, em respeito ao preceito da Separação dos Poderes. Essa postura visa preservar a independência e a soberania do Poder Legislativo na definição de suas questões internas, do contrário, haveria risco de um desrespeito flagrante ao princípio da Separação dos Poderes, configurando uma intromissão indevida do Judiciário no Legislativo.

A ideia é de que em matérias que envolvem a interpretação do Regimento Interno de uma Casa Legislativa, o Supremo Tribunal Federal deve agir com a menor intrusão possível, demonstrando a máxima deferência. Assim, se houver mais de uma interpretação razoável, é preferível prestigiar aquela que foi adotada pela própria Casa.

Nesse sentido, voto do ministro Alexandre de Moraes no **MS 38208 AgR** e **MS 38034 AgR**, o qual aparece diversas vezes na tabela de menções, já que os ministros frequentemente recorrem a essa citação:

Ocorre que não é possível o controle jurisdicional em relação à interpretação de normas regimentais das Casas Legislativas, sendo vedado ao Poder Judiciário, substituindo-se ao próprio Legislativo, dizer qual o verdadeiro significado da previsão regimental, por tratar-se de assunto *interna corporis*, sob

pena de ostensivo desrespeito à Separação de Poderes, por intromissão política do Judiciário no Legislativo.²⁴

O MS 38034 AgR questionava a ausência de análise de denúncia contra o Presidente da República. Já o MS 38208 AgR também questionava a análise dessa denúncia, mas o questionamento envolvia o suposto impedimento do Deputado Arthur Lira, presidente da Câmara dos Deputados à época, em vista de que ele seria testemunha ocular dos fatos narrados na denúncia. O agravante afirma que, nesta impetração, discute-se exclusivamente o impedimento de uma testemunha de participar de qualquer fase do processo, conforme disposto expressamente no art. 36, 'b', da Lei nº 1.079/50, com solução prevista no Regimento Interno.

De forma semelhante, a Corte decidiu pela aplicação do argumento *interna corporis* no **MS 38199 MC**, que discutia a aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 112/21, o qual propunha a criação de um novo Código Eleitoral. No caso, os impetrantes apontaram que foram desrespeitados requisitos constitucionais do processo legislativo, incluindo a proporcionalidade partidária e o trâmite pelas comissões, conforme previsto no art. 58, caput, §§ 1º e 2º, da Constituição de 1988. Afirmam que esses dispositivos, regulamentados pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), vedam expressamente a tramitação de um Código em regime de urgência. Além disso, argumentam que o art. 64, § 4º, da Constituição, ao reconhecer a complexidade dos Códigos, impede a aplicação do rito acelerado estabelecido no § 2º para tais projetos.

No entanto, a Corte decidiu que os impetrantes incorreram em erro ao tentar aplicar o § 4º do art. 64 da CF ao caso em análise. Em primeiro lugar, porque o dispositivo trata da "urgência constitucional", distinta da "urgência regimental" e, em especial, da "urgência urgentíssima" prevista no art. 155 do RICD, que foi o regime de tramitação utilizado para o PLP nº 112/2021. Em segundo lugar, porque os parágrafos do art. 64 da CF aplicam-se exclusivamente a projetos de autoria do Presidente da

²⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Mandado de Segurança nº 38.208. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, DF, 23 mai. 2022. Voto do Ministro Alexandre de Moraes, p. 24. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 38.034, Agravo Regimental. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, DF, 23 mai. 2022. Voto do Ministro Alexandre de Moraes, p. 21.

República, o que não é o caso em questão. Ainda, evidenciou-se que a determinação do regime de tramitação e a avaliação da complexidade da matéria são prerrogativas regimentais do Presidente da Câmara.

Ademais, os ministros destacaram que a Constituição de 1988 não menciona a necessidade de Código Eleitoral, somente estabelecendo a exigência de lei complementar em determinadas matérias relativas à seara eleitoral. Assim, o questionamento se limitaria ao não enquadramento do PLP nº 121/2021 no rito legislativo para projetos de código estabelecido nos arts. 205 a 211 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Portanto, inexistindo qualquer conflito constitucional, a questão se limita à interpretação e aplicação de normas regimentais, o que, como demonstrado, é vedado ao Poder Judiciário examinar, constituindo matéria *interna corporis*.

Este caso é um exemplo em que o Tribunal utilizou de maneira muito eficaz os critérios de classificação dos atos como *interna corporis*. Isso porque justifica-se detalhadamente a inexistência de base constitucional para a questão em análise e, em seguida, explicita-se que o caso envolvia, na realidade, uma análise restrita ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados, caracterizando-se, portanto, como matéria *interna corporis*. Percebe-se que não há apenas uma afirmação da aplicação do critério ao caso, mas uma argumentação eficiente e fundamentada nesse critério.

Outro caso em que o argumento *interna corporis* foi utilizado para afastar a competência do STF foi o **MS 34040 AgR**. Este mandado de segurança questiona atos do Presidente da Câmara dos Deputados, da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, do Presidente do Senado Federal e da Mesa Diretora do Congresso Nacional consistentes no descumprimento do acordo com lideranças partidárias de apreciação, em data combinada, dos vetos da Presidente da República que foram destacados, o que teria resultado em ofensa ao direito dos impetrantes, Deputados Federais, de exercerem o direito de votar, em especial, o veto presidencial 26/2015.

O Supremo decidiu que a alegação de que não houve tempo suficiente para que os parlamentares que estavam nas dependências do Congresso Nacional pudessem exercer seu direito de votar tem relação com

a interpretação e aplicação de normas regimentais, daí a configuração de questão *interna corporis*, que não pode ser discutida em mandado de segurança no Supremo Tribunal Federal.

Similarmente, o Supremo se declarou incompetente no **MS 34637 AgR**. Trata-se de um agravo regimental apresentado contra uma decisão que não conheceu de um mandado de segurança impetrado com o objetivo de anular o ato de criação de uma comissão especial para analisar a PEC 287/2016. A Corte decidiu pela incidência do argumento *interna corporis* por entender limitar-se a insurgência ao campo da obediência às normas regimentais. Nesse sentido, voto do ministro Celso de Melo:

Entende-se, nesses termos, adequada a conclusão de que a matéria é '*interna corporis*', o que resulta do reconhecimento, ante a divisão funcional e as distintas capacidades institucionais dos poderes componentes da República, da existência de espaço jurídico-político próprio das Casas Legislativas.²⁵

Ademais, muitas vezes, a noção de atos *interna corporis* apareceu associada à ideia de que esses atos, previstos nos regimentos internos das Casas Legislativas, referem-se a matérias de competência exclusiva do Legislativo, ou seja, à sua esfera de discricionariedade. O argumento é o de que essa discricionariedade é essencial para que o Legislativo mantenha sua autonomia na deliberação sobre questões internas, assegurando que suas decisões não sejam sujeitas à intervenção de outros poderes.

Por isso, qualquer tentativa de controle jurisdicional sobre os atos *interna corporis* é percebida como uma intromissão indevida e capaz de comprometer a autonomia e a soberania do Legislativo. Conforme destacou o ministro Luiz Fux no **MS 35581 AgR**:

(...) atos *interna corporis* do Legislativo são aquelas deliberações do Plenário, das Comissões ou da Mesa que entendem direta e exclusivamente com as atribuições e prerrogativas da corporação.²⁶

Da mesma forma, voto do ministro Luís Roberto Barroso no **MS 25.144 Agr**:

²⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Mandado de Segurança nº 34637. Relator: Ministro Celso de Mello. Voto do Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 31 ago. 2020. p. 10.

²⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Mandado de Segurança nº 35581. Relator: Ministro Luiz Fux. Voto do Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 15 jun. 2018. p. 11.

A decisão que negou seguimento ao mandado de segurança está baseada no fundamento de que a providência pleiteada está inserida na competência discricionária do Poder Legislativo, tratando-se de matéria estritamente *interna corporis*.²⁷

Sendo assim, conclui-se que o critério de interpretação e aplicação de regimento é objetivo e aplicado de forma consistente pelo STF para delimitar casos em que a análise de determinados atos do Legislativo deve permanecer no âmbito interno deste poder, sem interferência judicial. O desafio surge, no entanto, com a exceção aplicada pelo tribunal, que consiste na análise de possível base ou conflito constitucional. Quando o tribunal entende que há tal base ou conflito, reconhece sua competência para julgar o ato. O problema, portanto, reside em demonstrar a ausência de uma base constitucional no ato em questão, já que não há limites claramente definidos para determinar o que configura uma base ou conflito constitucional. O próximo tópico analisa essa questão de forma mais detalhada.

(ii) *Interna corporis* se afasta quando há conflito ou base constitucional

Em relação à segunda parte do critério, a base de dados analisada evidenciou que, mesmo em casos que envolvam a interpretação e aplicação de normas regimentais, o Supremo entende possível afastar a caracterização *interna corporis* quando há conflito ou base constitucional. A ideia central é que a norma regimental, embora sustentada pelo princípio da independência parlamentar, perde essa proteção ao ultrapassar os limites de competência que a Constituição lhe impõe. Nesse cenário, a norma deixa de ser exclusivamente interna ao Legislativo e torna-se sujeita ao controle judicial por afetar valores e direitos de índole constitucional, devendo, assim, a soberania do Parlamento subordinar-se à soberania superior da Constituição. Nesse sentido, voto proferido pelo ministro Celso de Melo no **MS 27931 e MS 34327**²⁸:

²⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Mandado de Segurança nº 25144. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Voto do Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 27 out. 2017. p. 8.

²⁸ No julgamento do Mandado de Segurança nº 34.327, o Ministro Celso de Mello restou vencido quanto ao argumento *interna corporis*. As razões que levaram a esse desfecho serão detalhadamente analisadas ao final deste capítulo.

os desvios jurídico-constitucionais eventualmente praticados pelas Casas legislativas – mesmo quando surgidos no contexto de processos políticos – não se mostram imunes à fiscalização judicial desta Suprema Corte, como se a autoridade e a força normativa da Constituição e das leis da República pudessem, absurdamente, ser neutralizadas por estatutos meramente regimentais ou pelo suposto caráter “*interna corporis*” do ato transgressor de direitos e garantias assegurados pela própria Lei Fundamental do Estado.²⁹

No mesmo sentido, a existência de conflito constitucional é utilizado para justificar a competência do Supremo na **ADI 6524**. O caso questiona a constitucionalidade do artigo 59 do Regimento Interno do Senado Federal bem como do art. 5º, caput e § 1º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, ambos os quais versam a respeito da eleição para a mesa das Casas Legislativas. O autor argumenta que estes dispositivos deveriam ser interpretados conforme o artigo 57, §4º da Constituição Federal, o qual vedaria a recondução para o mesmo cargo da Mesa na eleição imediatamente subsequente, independentemente se na mesma legislatura ou se em nova legislatura

A ministra Rosa Weber argumenta que não se trata de um caso *interna corporis*, pois a análise de eventual afronta aos preceitos constitucionais invocados não depende da verificação prévia de descumprimento de normas regimentais do Congresso Nacional.

Critica-se, no entanto, a falta de uma explicação quanto aos critérios para definir quando uma matéria é constitucional ou meramente regimental. Ou seja, embora na maioria das vezes tenha sido levantada uma base constitucional para o exame — sendo que, em muitos casos, o tribunal acaba por afastá-la — a Corte não esclarece como identificar se há, de fato, base ou conflito constitucional, o que descaracterizaria a matéria como *interna corporis*.

Essa distinção é fundamental, pois determina se o ato será julgado ou não: um ato qualificado como *interna corporis* escapa ao controle judicial, enquanto um ato que não seja *interna corporis* pode ser analisado pelo Judiciário, mesmo que ao final não se declare sua

²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 27.931. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 29 jun. 2017. Voto do Ministro Celso de Mello, p. 19. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 34.327. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, DF, 08 set. 2016. Voto do Ministro Celso de Mello, p. 31.

inconstitucionalidade. Nesse sentido, poderia-se dizer que há duas perguntas fundamentais a serem feitas, uma para desclassificar o ato como *interna corporis*: “existe base ou conflito constitucional?”, e outra para identificar a constitucionalidade do ato: “houve infração de norma constitucional?”. Ressalta-se que, se a resposta à segunda pergunta for positiva, então a resposta à primeira também será, já que não é possível haver violação à constituição sem haver base ou conflito constitucional. Essa distinção é crucial, pois altera a interpretação que temos do princípio da separação dos poderes.

Além disso, a ausência de parâmetros objetivos para esse tipo de exame gera insegurança jurídica e amplia a discricionariedade na aplicação do conceito de *interna corporis*.

Retomando o **RE 1297884**, leading case do tema de repercussão geral 1.120, esse ponto torna-se ainda mais relevante ao considerar que o voto condutor do acórdão recorrido foi assim fundamentado, na parte que interessa: “uma fase do processo legislativo foi suprimida, o que não se confunde com matéria *interna corporis*, em clara violação aos arts. 58, § 2º, inc. I, da CF e 91 do RISF”³⁰. Mesmo assim, o ministro relator limitou-se a afirmar não ter sido caracterizado desrespeito às normas pertinentes ao processo legislativo previstas nos arts. 59 a 69 da Constituição Federal. Aqui, ele não responde à pergunta “existe base ou conflito constitucional?”, identificada como critério de desclassificação do ato como *interna corporis*. Na verdade, ele apenas aponta que não há infração de norma constitucional, o que não quer dizer que não haja conflito ou base constitucional.

O ideal seria que o ministro deixasse clara a base de sua decisão, distinguindo entre a inexistência de violação constitucional e a ausência de matéria constitucional na controvérsia. Caso entendesse que não houve afronta ao processo legislativo, deveria explicitar quais aspectos da norma constitucional foram observados. Por outro lado, se considerasse o tema como *interna corporis*, afastando sua análise por falta de relevância

³⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1297884. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, DF, 14 jun. 2021. Voto do Ministro Dias Toffoli, p. 13 do PDF.

constitucional, deveria justificar por que a questão não ultrapassa o âmbito do regimento interno.

Há uma distinção fundamental entre concluir que não se deve intervir por ausência de violação à Constituição e sustentar que a matéria não possui natureza constitucional, tornando indevida a intervenção do Judiciário. No primeiro caso, admite-se que a questão se insere no âmbito constitucional, ainda que, no caso concreto, não haja afronta às normas aplicáveis. Isso significa que, em uma situação similar, mas com circunstâncias diferentes, poderia haver violação e, conseqüentemente, controle judicial. No segundo, nega-se qualquer relevância constitucional ao tema, classificando-o como interna corporis e, conseqüentemente, excluindo-o do controle judicial. Ou seja, as justificativas para a não intervenção possuem fundamentos completamente distintos, o que impõe um ônus argumentativo.

Portanto, é importante destacar que sempre que há violação da Constituição, não se pode falar em *interna corporis*. No entanto, a simples inexistência de violação não implica, automaticamente, que a questão seja *interna corporis*. Muitas vezes, a ausência de afronta significa apenas que o ato está em conformidade com a Constituição.

No mesmo sentido, no **HC 129129**, a Corte reafirmou o entendimento de ser necessário o controle jurisdicional para salvaguardar os preceitos constitucionais, afastando a definição *interna corporis*. O caso questionava atos do Presidente da Comissão Especial e do Presidente da Câmara, os quais declararam publicamente que a votação no Plenário sobre a proposta de redução da maioria penal, encabeçada pela PEC 171/93, não seria aberta ao público e que a entrada de cidadãos nas galerias do Plenário seria impedida durante sua realização.

Neste caso, a Corte acompanhou o voto da ministra relatora Cármen Lúcia, que afirmou que há base constitucional para a intervenção jurisdicional quando os corpos legislativos ultrapassam os limites estabelecidos pela Constituição ou exercem suas atribuições institucionais de forma a violar direitos públicos subjetivos com qualificação constitucional. Entretanto, embora seja possível intuir quais limites foram

ultrapassados ou quais direitos estão em questão, o voto não especifica a base constitucional utilizada. Assim, novamente, a Corte não cumpre com o ônus argumentativo de esclarecer como se deve identificar a presença de um conflito ou base constitucional.

Ainda que a Corte seja, em regra, silente acerca de como identificar a presença de um conflito ou base constitucional, existem poucos casos em que há tentativa de apontar razões para isso. No já mencionado **MS 34327**, por exemplo, o ministro Luís Roberto Barroso ressaltou que questões relacionadas a direitos de minorias parlamentares ou às condições de funcionamento do regime democrático e das instituições republicanas costumam indicar a presença de um conflito constitucional.

No entanto, o ministro entende que nenhuma das hipóteses ocorre no presente caso. O caso diz respeito a mandado de segurança impetrado pelo Deputado Eduardo Cunha contra atos da CCJC e do Conselho de Ética da Câmara dos Deputados, alegando: (i) necessidade de suspensão do processo para garantir defesa; (ii) impedimento do relator por vínculo partidário; (iii) desrespeito ao devido processo legal; (iv) irregularidade na votação do Conselho de Ética; e (v) violação do quórum na CCJC por contagem duplicada de suplentes e titulares. Pelo contrário, o ministro ressalta que se trata de processos de natureza marcadamente política, nos quais a Corte deve atuar com deferência e autocontenção. Ademais, afirma-se que o impetrante teve garantido o direito de apresentar sua defesa ao longo do processamento, bem como de utilizar os recursos previstos no Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Em síntese, conclui-se que o critério para afastar o caráter de interna corporis diante da existência de conflito ou base constitucional é frequentemente empregado, porém raramente os ministros delineiam parâmetros objetivos para sua definição. Nas poucas ocasiões em que isso ocorre, o enfoque recai, em geral, sobre temas como os direitos de minorias parlamentares e as condições essenciais ao funcionamento do regime democrático. Ainda que tais diretrizes apresentem maior especificidade em relação à mera menção a conflito ou base constitucional, elas permanecem

relativamente amplas, permitindo que diversos casos sejam interpretados como relacionados à democracia ou aos direitos de minorias.

3.3. Casos que divergem do critério predominante

Apesar de a Corte utilizar de forma frequente e razoavelmente consistente os critérios predominantes apontados acima, verificou-se a existência de alguns casos em que são adotados critérios distintos, aplicados de forma pontual, os quais não justificam a criação de categorias próprias, sendo, portanto, classificados sob a denominação de "critérios diversos", conforme explicitado na seção metodológica desta monografia. Ademais, há também situações em que casos semelhantes são tratados de maneira contraditória. Alguns desses casos, aos quais se considerou pertinente atribuir maior destaque, serão apresentados no presente capítulo.

Esses casos indicam que os parâmetros utilizados pela Corte não estão completamente consolidados, ainda havendo incertezas quanto à sua aplicação. Além disso, tais casos apontam para a existência de situações peculiares que podem não ser adequadamente abordadas pelos critérios tradicionais, os quais geralmente aparecem relacionados à questões de grande turbulências políticas.

Isso evidencia a dificuldade decorrente da ausência de uma definição clara sobre o que constitui uma base ou um conflito constitucional, o que indica uma certa insuficiência no critério adotado. Tal inconsistência pode gerar incerteza quanto à estabilidade das decisões do STF, dificultando a atuação dos parlamentares em conformidade com elas. Além disso, pode ser interpretada como um indicativo de que a Corte não está seguindo uma linha consistente de raciocínio, o que compromete a percepção sobre sua autoridade e imparcialidade.

Quanto ao uso de critérios que se afastam dos predominantes, isso pode indicar que os critérios não são tão consolidados. A ampliação do alcance do conceito de *intra corporis* compromete a identificação precisa dos casos que efetivamente estariam protegidos por esse argumento, além de abrir margem para decisões menos uniformes e potencialmente mais

sujeitas a subjetividades. Novamente, isso dificulta que os parlamentares moderem seu comportamento de acordo com as diretrizes do STF.

A hipótese, entretanto, é que esses novos conceitos surgem porque existem situações tão peculiares que não podem ser adequadamente tratadas apenas dentro da dicotomia regimento versus constituição. Essas situações frequentemente envolvem questões de grande impacto público, eventos de crise política ou a atuação de figuras políticas com influência decisiva no cenário nacional. Embora essa hipótese sugira que os ministros possam ter identificado a necessidade de abordar peculiaridades de forma específica, ela evidencia, de forma mais acentuada, os desafios já mencionados, relacionados à segurança jurídica e à fundamentação das decisões.

(i) ADO 26

A ADO 26 é um caso peculiar porque, nele, o STF menciona o conceito de *interna corporis* apenas uma vez, estabelecendo um critério diferente do predominante, o de que "prioridades políticas e conjunturais" são *interna corporis*. Dessa forma, trata-se do único acórdão identificado em que não se menciona nenhuma das partes que compõem o critério predominante.

O caso aborda a inércia do Poder Legislativo em legislar contra práticas discriminatórias baseadas na orientação sexual e na identidade de gênero: a homofobia e a transfobia. Argumenta-se que a omissão legislativa impediria a efetiva implementação de mandados constitucionais de criminalização desses atos, conforme o artigo 5º, incisos XLI e XLII da Constituição Federal.

Em sua decisão, o Supremo reconheceu que a omissão legislativa em punir essas práticas configura um grave desrespeito aos direitos fundamentais dos integrantes da comunidade LGBTQIA+ e estabeleceu que o Congresso Nacional deveria editar leis para implementar os mandados constitucionais de criminalização. No entanto, até que o Congresso legislasse sobre o tema, o STF determinou que a prática da homofobia e

transfobia fosse equiparada ao racismo, com base na Lei nº 7.716/1989, por meio de interpretação conforme a Constituição.

A menção que traz critério divergente do predominante é feita pelo ministro Alexandre de Moraes, o qual adota a posição de que ao Supremo não está constitucionalmente atribuída a possibilidade de substituir-se ao Poder Legislativo com a criação de novo tipo penal. Apresenta-se a seguir esta menção:

Da mesma maneira, entendo que a exigência constitucional de equilíbrio e harmonia entre os poderes constituídos não permite que esta CORTE SUPREMA fixe prazo de atuação do CONGRESSO NACIONAL, no exercício de suas competências constitucionais, cujas prioridades políticas e conjunturais devem ser decididas *interna corporis*. Ressalte-se, ainda, não ser razoável a fixação de prazo impróprio, cujo eventual descumprimento não acarretará nenhuma consequência prática ou jurídica, no sentido de colmatação da omissão constitucional³¹

No entanto, o ministro Alexandre esclarece que a impossibilidade de suprir a omissão constitucional por meio da criação de um novo tipo penal pelo Poder Judiciário não se confunde com o legítimo exercício hermenêutico pela Suprema Corte, permitindo a utilização da denominada interpretação conforme a Constituição.

A posição do ministro Alexandre de Moraes é relevante, pois fundamenta-se em uma inovação do argumento *interna corporis*. Isso porque apoia-se exclusivamente na ideia de que a definição de "prioridades políticas e conjunturais" enquadra-se como matéria *interna corporis*, fugindo do critério de não realizar interpretação do regimento, desde que não haja base ou conflito constitucional.

Este critério não dialoga com os predominantes e revela baixa efetividade, considerando que a caracterização de prioridades políticas como matéria de *interna corporis* apresenta significativa ambiguidade, devido à ampla abrangência do termo "política". Praticamente qualquer decisão tomada no âmbito do Legislativo pode ser interpretada como contendo um componente de avaliação de prioridades políticas. Tal característica dificulta a delimitação precisa dos casos que estariam efetivamente protegidos por

³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 26. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Celso de Mello. Voto do Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 13 jun. 2019. p. 258.

essa prerrogativa, resultando nos problemas de segurança jurídica e fundamentação já apontados no início deste capítulo.

(ii) Impeachment

Entre os casos que se destacam porque os parâmetros aplicados diferem dos critérios tradicionalmente adotados, está a **ADI 5498 MC**. O caso em questão discutiu a constitucionalidade dos artigos 218, § 8º, e 187, § 4º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, os quais versam sobre a denúncia contra o presidente da república por crime de responsabilidade e o seu processo de votação. O Tribunal conheceu da ação, vencidos os Ministros Gilmar Mendes e Celso de Mello e, em seguida, indeferiu a medida liminar.

De acordo com os critérios tradicionais, a Corte deveria ter reconhecido o caráter *interna corporis* devido à necessidade de interpretação de normas regimentais, ou demonstrado a existência de uma base ou conflito constitucional capaz de afastá-lo. Entretanto, somente o ministro Gilmar Mendes adota essa posição tradicional, não conhecendo da ação por entender que se trata de um ato típico *interna corporis* e que não há sequer indício de lesão a direito, sendo acompanhado por Celso de Mello.

Apesar de Gilmar Mendes ter sido vencido, o argumento *interna corporis* não foi diretamente enfrentado ou afastado pela maioria. Apenas o ministro Luís Roberto Barroso abordou o argumento *interna corporis*, mas trouxe uma interpretação inovadora, fugindo ao critério tradicional de exclusão. Barroso justificou que a questão não é *interna corporis* por se tratar de um tema de grande relevância:

E acho que esta questão está longe de ser uma questão *interna corporis*, porque é uma questão que envolve, em última análise, a destituição ou não de um chefe de outro Poder. De modo que, se há uma questão que não é *interna corporis*, é essa questão.³²

O mesmo argumento é levantado pelo ministro Ricardo Lewandowski no **MS 34127 MC**:

³² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5498. Relator: Ministro Marco Aurélio. Voto do Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 14 abr. 2016. p. 24.

Bem, em primeiro lugar, eu queria assentar, com a devida vênia, que afasto este argumento, e com todo o respeito, de que se trata de matéria *interna corporis*. Mas aqui nós estamos diante da votação de uma das mais graves sanções previstas no ordenamento constitucional, que é justamente o impeachment, que é o afastamento do Presidente da República. Portanto, com a devida vênia, nós não podemos simplesmente afastar a questão e dizer: "Não conheço, porque é matéria *interna corporis*". Portanto, essa situação se aparta, mas se aparta com uma radicalidade tal que tem que ser conhecida, porque não pode ser colocada naquelas situações corriqueiras que a Corte examina em seu dia a dia, classificando-as de matéria *interna corporis*.³³

Neste caso, questionou-se a interpretação dada pelo Presidente da Câmara dos Deputados ao art. 187, § 4º, do seu Regimento Interno, o qual versa sobre a ordem de votação de autorização para instauração de processo de impeachment contra a Presidente da República. O Tribunal, por maioria, conheceu da ação, vencidos novamente os Ministros Gilmar Mendes e Celso de Mello.

Outros dois acórdãos relevantes que trataram do processo de impeachment na Câmara dos Deputados e no Senado Federal são a **ADPF 378 MC** e a **ADPF 378 ED**. Nessas ações, foram debatidos diversos aspectos do processo de impeachment. Por isso, foram identificados três temas centrais nos quais foi invocado o argumento *interna corporis*: (i) a aplicação subsidiária dos Regimentos Internos da Câmara e do Senado ao processo de impeachment; (ii) a possibilidade de realização de votação secreta na eleição para a Comissão Especial de Impeachment; e (iii) a admissibilidade de candidaturas avulsas para a composição dessa Comissão.

Na ADPF 378 MC, quanto à aplicação subsidiária dos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado ao processo de impeachment, o Supremo decidiu que esta não contraria a reserva de lei especial prevista no art. 85, parágrafo único, da Constituição. Isso desde que as normas regimentais sejam compatíveis com os preceitos legais e constitucionais aplicáveis, restringindo sua aplicação à disciplina de questões *interna corporis*.

³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar no Mandado de Segurança nº 34127. Relator: Ministro Roberto Barroso. Voto do Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 14 abr. 2016. p. 45.

Em relação a possibilidade de realização de votação secreta na eleição para a Comissão Especial de Impeachment, o ministro Teori Zavascki entendeu tratar-se de matéria *interna corporis*. No entanto, a Corte se julgou competente para controlar o ato, determinando que o silêncio da Constituição, da Lei nº 1.079/1950 e do Regimento Interno da Câmara dos Deputados sobre a forma de votação não autoriza o Presidente da Câmara a, de forma discricionária, estender por analogia a hipótese de votação secreta prevista no Regimento Interno à eleição para a referida Comissão. A fundamentação foi no sentido de que, em uma democracia, a publicidade das votações é a regra, e o escrutínio secreto somente pode ser admitido em hipóteses excepcionais e expressamente previstas.

Ademais, afirmou-se que a gravidade e a natureza do processo de impeachment, que trata de crime de responsabilidade, tornariam o sigilo incompatível, reforçando a necessidade de transparência. Nesse sentido, o argumento se aproxima ao adotado pelos ministros Gilmar Mendes e Ricardo Lewandowski.

Quanto à admissibilidade de candidaturas avulsas para a composição da Comissão Especial de Impeachment, os Ministros Teori Zavascki e Dias Toffoli defenderam que o tema seria matéria *interna corporis*. Isso porque não haveria fundamento constitucional que justifique a exclusão de candidaturas avulsas enfatizando que essa prática faz parte das competências internas dos Poderes, sendo inclusive prática da cultura da Casa. Nesse sentido, expressou o ministro Dias Toffoli:

Mas dizer se pode ou não pode ter candidatura avulsa, se as indicações tem que ser do líder partidário ou do presidente de partido, isso não é matéria que tenha base constitucional, e nós estamos aqui em uma arguição de descumprimento de preceito fundamental. Que preceito fundamental é esse que dá ensejo a nós glosarmos candidaturas avulsas em colegiados do Congresso Nacional? (...) Ela é da cultura da Casa! Nós estamos interferindo numa posição absolutamente *interna corporis* da Câmara dos Deputados. Eu não dou esse passo. Eu respeito as atividades e as competências *interna corporis* de todos os Poderes.³⁴

³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Voto do Ministro Dias Toffoli. Brasília, DF, 16 mar. 2016. p. 290.

No entanto, eles foram vencidos e o STF decidiu não ser admissível a apresentação de candidaturas ou chapas avulsas, por tal prática ser incompatível com o disposto no art. 58, caput e § 1º, da Constituição Federal. Entendeu-se que a norma exige que os representantes na Comissão sejam indicados pelos líderes partidários ou dos blocos parlamentares, conforme previsto no Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Dessa forma, permitir que o Plenário escolha esses representantes diretamente, "de fora para dentro", violaria a autonomia partidária e o equilíbrio representativo entre as forças políticas no Parlamento.

Na ADPF 378 ED, o Supremo reafirmou sua posição anterior sobre a aplicação subsidiária do Regimento Interno e a vedação à votação secreta no processo de impeachment. No entanto, o Ministro Gilmar Mendes manifestou divergência, defendendo que a questão da votação secreta seria matéria *interna corporis* da Câmara, ou seja, de competência interna do Legislativo. Apesar dessa divergência, o Supremo, em sua maioria, entendeu que a Corte possuía competência para analisar a questão, reafirmando sua posição sobre a não admissão da votação secreta na eleição da Comissão Especial de Impeachment.

Por outro lado, existe uma série de ações que questionam a demora em receber e encaminhar denúncia contra o Presidente da República ao Plenário da Câmara dos Deputados: **MS 33558 AgR, MS 34099 AgR, MS 38133 AgR, MS 37083 Agr, MS 38208, MS 38034 e MS 37187 AgR**. Todas essas ações não são conhecidas com base no argumento de *interna corporis*, apresentando, assim, um resultado diferente do verificado no MS 34127 MC, na ADI 5498 MC, na ADPF 378 MC e na ADPF 378 ED. Apesar de todos os casos tratarem de processos de impeachment, que poderiam justificar a aplicação do argumento de relevância supracitado, este foi ignorado.

Por isso, foram levantadas hipóteses sobre as razões para o tratamento diferenciado, com foco em dois principais pontos: a conjuntura do período em que o ato foi julgado e a natureza do próprio ato.

A ADPF 378 MC foi julgada em 17/12/2015, dias após o ex-presidente da Câmara, Eduardo Cunha, anunciar o acolhimento do pedido de impeachment contra a ex-presidente Dilma, em 2 de dezembro de 2015. O MS 34127 MC e a ADI 5498 MC foram ambos julgados em 14/04/2016, aproximadamente um mês antes da aprovação, pelo Senado, da abertura do processo de impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, ocorrida em 12 de maio de 2016. Em sequência, a ADPF 378 ED, reafirmando o posicionamento da Corte na ADPF 378 MC, foi julgada em 11/5/2016.

Já os casos MS 33558 AgR, MS 34099 AgR, MS 38133 AgR, MS 37083 AgR, MS 38208, MS 38034 e MS 37187 AgR foram julgados, respectivamente, em 25/11/2015, 05/10/2018, 23/05/2022, 16/08/2022, 23/05/2022, 23/05/2022 e 16/08/2022. O primeiro julgamento ocorreu em novembro de 2015, pouco antes de Eduardo Cunha acolher o pedido de impeachment contra a ex-presidente Dilma. Os demais foram julgados em 2018 e 2022, durante o governo Bolsonaro.

Ocorre que, nos casos de novembro de 2015, 2018 e 2022, ainda não havia um processo de impeachment em andamento. Por outro lado, em dezembro de 2015 e em 2016, com o impeachment já em pauta, havia um intenso debate sobre a constitucionalidade e a legitimidade das etapas do processo. Nessa conjuntura, o STF pode ter visto a necessidade de atuar para estabelecer diretrizes que garantissem um procedimento formalmente regular e juridicamente seguro, controlando atos internos que, em outras circunstâncias, seriam considerados *interna corporis*. A própria justificativa de relevância do tema adotada pelos ministros Gilmar Mendes e Ricardo Lewandowski demonstra uma inclinação nesse caminho.

A natureza do ato em questão é igualmente relevante: o acolhimento ou rejeição de uma denúncia é visto como um ato discricionário, essencialmente político. Ainda, é especialmente relevante que é um ato que tem como ator competente o presidente da Câmara dos deputados, um ator com grande poder político. Aqui se trata de uma decisão efetivamente política. Por outro lado, uma vez acolhida a denúncia pelo presidente, definir o processo é uma questão de legalidade.

(iii) Processo legislativo

Outro caso que se destaca é o **MS 27931**. Este mandado de segurança foi proposto contra uma decisão do Presidente da Câmara dos Deputados que formalizou, em sessão plenária, entendimento no sentido de que o sobrestamento das deliberações legislativas, previsto no § 6º do art. 62 da Constituição Federal, só se aplicaria aos projetos de lei ordinária.

Neste caso, o Supremo se declarou competente e julgou o ato inconstitucional. Isso porque entendeu-se que haveria alteração do processo legislativo, o que representaria conflito constitucional. Este conflito seria instaurado entre os ora impetrantes, em sua condição de membros do Congresso Nacional, e o Senhor Presidente da Câmara dos Deputados quanto à interpretação do § 6º do art. 62 da Constituição Federal. Nesse sentido, voto ministra Cármen Lúcia:

Por ter a solução dada à Questão de Ordem n. 411/2009 alterado diretamente o processo legislativo das proposições não ordinárias, não se há de cogitar ter esse ato caráter '*interna corporis*', pelo que reconheço, como o fez o eminente Relator, a viabilidade da presente impetração³⁵

No entanto, o processo legislativo é entendido em outros casos como um fator regimental. É o caso da **AO 2330 AgR**, em que entendeu-se pelo caráter regimental do processo legislativo. O caso trata de suposta inconstitucionalidade formal do art. 93, inciso VI, da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda Constitucional 20/1998. Afirma-se que o vício de inconstitucionalidade formal ocorreu porque, após a exclusão da expressão "no que couber", não houve apreciação da emenda em dois turnos pelo Senado. Ademais, o agravante defende a nulidade, tendo em vista que esta teria sido omissa em relação a aplicação do disposto no art. 363, do Regimento Interno do Senado Federal, que veda a alteração do texto de mérito, relacionado à proposta de emenda constitucional aprovada no primeiro turno; a não apreciação quanto ao art. 314, II, do regimento interno; e a aplicação do disposto no art. 60, § 2º, da Constituição Federal.

A Corte entendeu pela ausência de fundamento constitucional no ato, que teria se baseado exclusivamente na interpretação do Regimento Interno

³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 27931. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Celso de Mello. Voto da Ministra Cármen Lúcia. Brasília, DF, 29 jun. 2017. p. 80-81.

das Casas Legislativas, configurando uma situação de aplicação do argumento *interna corporis*. Essa posição foi destacada no voto do ministro Gilmar Mendes.

Em outras palavras, o que a parte pretende é dar interpretação própria ao trâmite do processo legislativo, estabelecido de acordo com a exegese conferida pelo Senado Federal ao seu regimento interno, matéria *interna corporis*, a qual é sabidamente incognoscível pelo Poder Judiciário, sob pena de violação ao postulado da separação de poderes.³⁶

De forma semelhante, na **ADI 6968**, considerou-se que não havia base ou conflito com as normas constitucionais do processo legislativo. O caso questionava a constitucionalidade do art. 336 do Regimento Interno do Senado Federal e dos arts. 153 e 155 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que tratam do regime de urgência.

Igualmente, no **MS 25144 Agr**, o Supremo afastou sua competência ao entender que a questão era regimental, sem base constitucional. O caso tratava da não publicação de parecer da CCJ no Projeto de Resolução n. 1/1999. Este ato foi considerado restrito ao âmbito *interna corporis* da Câmara dos Deputados, não cabendo, portanto, controle pelo Poder Judiciário.

Ou seja, há a possibilidade do processo legislativo ser considerado como questão regimental ou constitucional. Dessa forma, persiste a dificuldade de definir quais partes do processo legislativo estão expressamente previstas no texto constitucional ou decorrem implicitamente dele, sendo especialmente desafiador estabelecer o que exatamente decorre do texto constitucional. Novamente, incorre-se em um grande ônus argumentativo e na necessidade do estabelecimento de parâmetros mais objetivos. Essa mesma dificuldade foi abordada no tópico “(ii) *interna corporis* se afasta quando há conflito ou base constitucional” e é refletida nas opiniões divergentes dos ministros sobre o tema.

Na **ADI 5685**, por exemplo, o ministro Gilmar Mendes entendia que se tratava de ato *interna corporis* enquanto o ministro Ricardo Lewandowski

³⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental na Ação Originária nº 2.330. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Santa Catarina. Julgamento em 04 out. 2019. Voto do Ministro Gilmar Mendes, p. 38.

entendia haver base constitucional. Neste caso, questionava-se a Lei 13.429, de 31 de março de 2017, por inconstitucionalidade formal por suposta violação à independência dos Poderes durante o processo legislativo. Os impetrantes recordam que o Projeto de Lei de autoria do Poder Executivo Federal foi apresentado à Câmara dos Deputados, em 19 de março de 1998, pelo então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso. Em 19 de agosto de 2003, o então Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva solicitou a retirada de tramitação do referido Projeto de Lei, pedido que não foi apreciado pela Câmara dos Deputados.

No voto do ministro Gilmar Mendes, foi destacado que a tramitação do Projeto de Lei 4.302/1998 seguiu o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD). Mesmo que não fosse o caso, o ministro identifica entendimento da Corte no sentido de que o Poder Judiciário não poderia analisar ou modificar a interpretação dada pelas Casas Legislativas às suas previsões regimentais de organização procedimental, considerando tratar-se de uma questão *interna corporis*.

Por outro lado, o ministro Ricardo Lewandowski argumentou que, ao afetar o processo complexo de formação da lei e desconsiderar a prerrogativa constitucional do Executivo, o vício ocorrido na Câmara dos Deputados ultrapassava a natureza de uma simples vicissitude interna da tramitação parlamentar, tratando-se de algo além de uma questão *interna corporis*.

Da mesma forma, a **ADI 5127** é um exemplo que esclarece a dificuldade da distinção entre o processo legislativo de base constitucional e o processo legislativo de base regimental. O caso questionava o art. 76 da Lei nº 12.249/2010, nela incluído por emenda parlamentar ao projeto de conversão da Medida Provisória nº 472/2009. Alegava-se inconstitucionalidade pela ausência de relação temática entre a emenda parlamentar que introduziu o dispositivo impugnado e a medida provisória. Neste caso foi declarada a inconstitucionalidade das chamadas emendas jabuti.

Todavia, o ministro Dias Toffoli concluiu que não havia previsão sobre o tema no texto constitucional nem qualquer derivação dele, aplicando,

assim, o argumento *interna corporis*, uma vez que a questão se restringia à aplicação de normas regimentais. Nesse sentido, trecho do voto:

Naquele caso, estava-se diante de ofensa direta a norma que compõe o devido processo legislativo constitucional. No caso presente, suscita-se ofensa a uma norma de processo legislativo de conversão de medida provisória que não consta do texto constitucional, nem decorre dele. E mais, trata-se de uma norma somente prevista no Regimento Interno do Congresso Nacional, o que evidencia ser essa questão *interna corporis* do Poder Legislativo.³⁷

A ADI 5127 foi julgada em 2016, e, após seis anos, o ministro reiterou o mesmo argumento na ADI 5769, julgada em 2022. A **ADI 5769** contestava a constitucionalidade do art. 7º da Lei Federal nº 13.424/17, aduzindo que este padece de inconstitucionalidade formal, porquanto advindo de emenda parlamentar sem pertinência temática com a medida provisória submetida ao processo de conversão em lei.

(iv) Atos do presidente da Câmara ou do Senado

Durante a análise dos dados, levantou-se a possibilidade de que os atos de autoria do presidente da Câmara ou do Senado eram menos controlados pelo Supremo. Essa proposição foi influenciada principalmente por algumas menções que valorizavam especialmente a discricionariedade desses agentes.

Nesse sentido, levantou-se a hipótese que o Supremo teria maior deferência aos atos dos presidentes das casas legislativas porque eles são atores cujas prerrogativas são essencialmente políticas e cuja tomada de decisões envolve conveniências conjunturais, geralmente não submetidas ao controle judicial. Essas decisões são conjunturais por refletirem a dinâmica entre os poderes, caracterizada por uma constante avaliação de oportunidades, tanto entre os próprios parlamentares quanto entre os parlamentares e os outros poderes. Além disso, intervir nas ações de uma figura de tão elevado poder político pode implicar um custo institucional mais elevado para o Tribunal.

³⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5127. Tribunal Pleno. Relatora: Ministra Rosa Weber. Voto do Ministro Dias Toffoli. Brasília, DF, 11 mai. 2016. p. 76.

De acordo com essa orientação, há manifestações dos ministros que ressaltam a excepcionalidade dos atos de competência do presidente da Câmara ou do Senado, indicando seu caráter *interna corporis*. Neste sentido, voto do ministro Celso de Mello no **MS 33558 AgR** e no **MS 34637 AgR**:

É por tal razão que o Plenário do Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente advertido que atos emanados dos órgãos de direção das Casas do Congresso Nacional – o Presidente da Câmara dos Deputados, p. ex. –, quando praticados, por eles, nos estritos limites de sua competência e desde que apoiados em fundamentos exclusivamente regimentais, sem qualquer conotação de índole jurídico-constitucional, revelam-se imunes ao “judicial review”, pois – não custa enfatizar – a interpretação de normas de índole meramente regimental, por qualificar-se como típica matéria “*interna corporis*”, suscita questão que se deve resolver “no âmbito do Poder Legislativo, não ficando sujeito à apreciação do Poder Judiciário”³⁸

Similarmente, voto do ministro Luiz Fux no **MS 36817 AgR**:

Assim, é fácil observar que o ato praticado pelo Presidente da Câmara dos Deputados, o qual submeteu ao Plenário da Câmara dos Deputados a apreciação dos recursos interpostos pelos Deputados Federais ora agravantes, possui caráter exclusivamente *interna corporis*, pois está enquadrado nas “deliberações do Plenário, das Comissões ou da Mesa que entendem direta e exclusivamente com as atribuições e prerrogativas da corporação”³⁹

Assim, 15 atos praticados pelos presidentes das casas legislativas foram levados à Corte, nos seguintes casos: MS 27931, MS 38208 AgR, MS 38034 AgR, MS 38485 AgR, MS 33558 AgR, MS 34040 AgR, MS 34127 MC, HC 146216 AgR, MS 35581 AgR, MS 34099 AgR, HC 129129, MS 36817 AgR, MS 38199 MC, MS 38133 AgR, MS 37187 AgR, MS 37083 Agr, MS 33705 AgR.

O Supremo se declarou competente em três desses casos: MS 27931, MS 34127 MC, HC 129129. Entende-se que este é um número expressivo, o que indica que a ideia de que os atos dos presidentes das casas legislativas

³⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Mandado de Segurança nº 33558. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 25 nov. 2015. Voto do Ministro Celso de Mello, p. 9. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Mandado de Segurança nº 34637. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 31 ago. 2020. Voto do Ministro Celso de Mello, p. 11.

³⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Mandado de Segurança nº 36817. Relator: Ministro Luiz Fux. Voto do Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 22 mai. 2020. p. 10

são mais protegidos pelo argumento *interna corporis* não pode ser considerada absoluta. Contudo, buscou-se investigar os motivos que poderiam diferenciar esses casos dos outros doze em que o Supremo não exerceu controle sobre este tipo de atos.

Nesse sentido, levantou-se a hipótese de que a atuação no MS 34127 MC se justificaria porque este é um dos casos de exceção mencionados. Nele, a Corte entendeu que a questão não era de natureza *interna corporis*, devido à grande relevância do tema em questão: o impeachment de um presidente da República. Como já foi destacado, o contexto de um impeachment em curso, que por si só é um processo turbulento, aliado ao intenso debate sobre a constitucionalidade e a legitimidade das etapas do processo, pode ter levado o Supremo a intervir. Isso é especialmente relevante, pois este é um tema em que, normalmente, o Tribunal não costuma intervir, conforme demonstrado.

A intervenção no HC 129129 pode ser justificada por se tratar de uma questão que envolve o direito fundamental do cidadão de acessar as casas legislativas, um direito que está diretamente ligado ao exercício da cidadania e à participação popular no processo democrático. Diferentemente da maioria dos casos analisados pelo Supremo, que envolvem questões relacionadas aos direitos dos parlamentares em sua atuação dentro do Legislativo, este caso em particular coloca em jogo um direito da população em geral. Assim, a intervenção do Supremo se justifica na medida em que a proteção desses direitos democráticos constitucionais seriam mais importantes que a deferência aos atos do presidente. Além disso, essa decisão não carrega o valor político característico da constante avaliação de oportunidades, tanto entre os próprios parlamentares quanto entre os parlamentares e os outros poderes.

O MS 27931 é o menos atípico, mas trata-se de um caso em que o presidente da casa legislativa deu interpretação a um artigo constitucional. Nesse contexto, pode-se entender que o Supremo interveio porque é sua competência determinar as interpretações da Constituição. Dessa forma, não seria o Supremo intervindo no Legislativo, mas sim o Legislativo intervindo na competência do Tribunal. Vale ressaltar que este caso já foi

mencionado para demonstrar que o Supremo pode entender o processo legislativo como uma questão constitucional ou regimental.

4. Conclusão

Esta conclusão retoma os principais resultados encontrados ao longo da pesquisa, compara-os com os trabalhos analisados na introdução e, por fim, sugere possíveis caminhos para investigações futuras.

O presente estudo teve como objetivo investigar se o Supremo Tribunal Federal adota critérios consistentes para definir atos do Poder Legislativo Federal como *interna corporis*. Concluiu-se que em 26 casos o Supremo Tribunal Federal se declarou incompetente, aplicando o argumento *interna corporis*, e em 11 se declarou competente. Desses 11, em 7 declarou os atos em análise inconstitucionais.

Os anos de 2016 e 2022 destacam-se como os períodos com o maior número de casos julgados no intervalo analisado. No entanto, esse aumento no número de decisões não se reflete em um aumento proporcional na atuação do Supremo Tribunal Federal, no que se refere ao reconhecimento de sua competência ou à declaração de inconstitucionalidade. Ou seja, o maior volume de processos não implicou, necessariamente, em maior intervenção. Isso sugere que o aumento no número de julgamentos pode estar relacionado a uma maior demanda por revisão de atos ou questões, mas não necessariamente a um aumento na disposição do STF em revisar diretamente a atuação dos outros poderes. A hipótese levantada é que os números elevados estejam associados a momentos de turbulência política e à judicialização da política, como o impeachment da ex-presidente Dilma em 2016 e a crise no final do governo Bolsonaro em 2022.

A hipótese inicial sugeria que os critérios eram inconsistentes e que o Supremo adotaria o discurso de que só interviria em questões internas do Poder Legislativo em casos de violação à Constituição, declarando, em especial, que não faria interpretação de normas regimentais. No entanto, propunha-se que esse primeiro critério seria excessivamente genérico, o que dificultaria a criação de critérios bem definidos, e que o segundo critério, na prática, não fosse rigorosamente seguido.

Verificou-se que o critério aplicado é quase sempre “*interna Corporis* se refere à interpretação e aplicação de normas regimentais, desde que não haja conflito ou base constitucional”. Este critério foi denominado critério predominante e as menções que utilizavam critério diverso foram classificadas como tal. Somente um caso aplicou exclusivamente um critério diverso, sem a aplicação do critério predominante: a ADO 26.

O critério predominante foi consolidado com o julgamento do tema de repercussão geral 1.120, que reafirma o respeito ao princípio da separação dos poderes ao evitar o controle jurisdicional sobre interpretações de normas regimentais internas das Casas Legislativas, salvo quando houver clara violação a normas constitucionais.

Contrariamente à hipótese inicial, constatou-se que a primeira parte do critério, referente à interpretação e aplicação de normas regimentais, é objetiva e aplicada de maneira razoavelmente consistente. O problema, contudo, está na segunda parte do critério, que prevê que o conceito de *interna corporis* se afasta quando há conflito ou base constitucional. Isso porque o STF não esclarece como identificar com precisão a presença de um fundamento constitucional, gerando dificuldade em definir o que está expressamente previsto ou decorre implicitamente do texto constitucional, especialmente no que se refere à identificação dessas implicações constitucionais.

Ademais, foram identificados três grupos temáticos em que os critérios foram aplicados de forma inconsistente com os demais: impeachment, processo legislativo e atos do presidente da Câmara ou do Senado. Casos que tratam de impeachment e do processo legislativo revelaram incoerências no tratamento de casos semelhantes. Já a tentativa de classificação com base na autoridade responsável pela emissão do ato também proporcionou reflexões relevantes sobre a influência da autoridade do presidente da Câmara e do Senado na análise dos atos *interna corporis*.

Em relação às ações que se relacionavam ao processo de impeachment, constatou-se que, na ADI 5498 MC e no MS 34127 MC, houve uma inovação no entendimento de que a questão em análise não se enquadraria no conceito de *interna corporis*. Isso porque, o Tribunal se

declarou competente em razão de tratar-se de tema de considerável relevância: a destituição ou não de um chefe de outro Poder. Na ADPF 378 MC e na ADPF 378 ED, o Supremo Tribunal Federal igualmente reconheceu sua competência para intervir em aspectos procedimentais do processo de impeachment.

Por outro lado, uma série de ações questiona a demora em receber e encaminhar a denúncia contra o Presidente da República ao Plenário da Câmara dos Deputados: MS 33558 AgR, MS 34099 AgR, MS 38133 AgR, MS 37083 Agr, MS 38208, MS 38034 e MS 37187 AgR. Todas essas ações não foram conhecidas com base no argumento de *interna corporis*, o que resultou em decisões que divergem das observadas no MS 34127 MC, na ADI 5498 MC, na ADPF 378 MC e na ADPF 378 ED.

Foram levantadas hipóteses para explicar o tratamento diferenciado, com ênfase em dois fatores principais: a conjuntura do período e a natureza do ato. A primeira hipótese é que, com o impeachment já em andamento, o STF teve maior atuação para garantir a regularidade do processo, controlando atos internos, enquanto sem o impeachment em andamento, não houve essa intervenção. Além disso, a natureza política do ato de acolhimento ou rejeição de denúncia, atribuído ao presidente da Câmara, um ator com grande poder político, também foi considerada relevante.

Quanto aos casos que envolvem o processo legislativo, observou-se que este pode ser considerado tanto uma questão regimental quanto constitucional. Isso evidencia a dificuldade em identificar quais aspectos do processo estão claramente previstos na Constituição e quais decorrem de forma implícita dela, sendo particularmente complexo determinar o que decorre do texto constitucional

A respeito da influência da autoridade responsável pela emissão do ato, levantou-se a hipótese de que o Supremo Tribunal Federal demonstraria maior deferência aos atos dos presidentes das casas legislativas, considerando que suas prerrogativas são essencialmente políticas e a intervenção nas ações de figuras com tanto poder político pode gerar um custo institucional elevado para o Tribunal. Nesse contexto, há manifestações de ministros que destacam a excepcionalidade dos atos de

competência do presidente da Câmara ou do Senado, sugerindo que tais atos possuem caráter *interna corporis*.

No entanto, ao separar os 15 casos identificados como atos de autoria do presidente, 3 foram objeto de controle, o que indica que a ideia de que os atos dos presidentes das casas legislativas são mais protegidos pelo argumento *interna corporis* não pode ser considerada absoluta. Contudo, é possível identificar motivos que poderiam diferenciar esses 3 casos dos outros 12, nos quais o Supremo não exerceu controle sobre tais atos, encontrando questões conjunturais políticas, de direitos fundamentais dos cidadãos ligados à democracia e de interpretação da Constituição.

Conclui-se, portanto, que é possível afirmar que o Supremo Tribunal Federal adota critérios consistentes para classificar atos do Poder Legislativo como *interna corporis*, no sentido de que existe um critério predominante. Este critério é, de fato, mencionado em 36 das 37 decisões analisadas, evidenciando a consistência na sua utilização.

No entanto, observa-se que a aplicação desse critério não é inteiramente consistente, especialmente porque os ministros, em sua maioria, não apresentam parâmetros claros para definir o que constituiria uma "base ou conflito constitucional". Essa indeterminação resulta em certa flexibilidade na interpretação do STF, o que, por vezes, provoca divergências nos resultados de casos semelhantes.

Além disso, sob outra perspectiva, os critérios não se mostram tão consistentes ao se considerar as menções a critérios diversos. A categoria "critérios diversos" engloba critérios apresentados de forma pontual em alguns casos, os quais, embora se distanciem do critério predominante, não aparecem com frequência suficiente para justificar a criação de categorias específicas. Um exemplo disso é a menção à relevância política no julgamento da ADO 26.

Portanto, embora o Supremo Tribunal Federal possua um critério predominante na classificação de atos do Poder Legislativo como *interna corporis*, a falta de clareza em certos aspectos e a aplicação de critérios diversos evidenciam a necessidade de maior uniformidade e precisão na definição dos parâmetros utilizados pelo Tribunal.

Em seguida, será realizada uma comparação dos resultados da presente pesquisa com os estudos apresentados na introdução da presente monografia. O primeiro é a monografia de Nikolay Bispo, elaborada no âmbito da Escola de Formação Pública da Sociedade Brasileira de Direito Público, intitulada: "O STF no Controle dos Atos Parlamentares Interna Corporis".

Os resultados quantitativos de ambos os estudos fornecem uma base inicial para avaliar o grau de intervenção do STF nos atos do Poder Legislativo. Na monografia de Nikolay Bispo, o autor verificou que dos 29 casos analisados na pesquisa, 17 passaram pelo crivo do STF, o que, segundo ele, indica que o STF tem examinado muitos atos do Poder Legislativo. Na presente pesquisa, dos 37 atos analisados, 11 passaram pelo crivo do STF.

Comparativamente, os resultados da pesquisa do autor indicam uma intervenção maior do STF no recorte por ele analisado em relação ao recorte da presente pesquisa. Em termos percentuais, na primeira pesquisa, o Supremo se declarou competente em aproximadamente 58% dos casos, enquanto na atual, esse índice foi de 29%⁴⁰, evidenciando uma diferença de 29 pontos percentuais.

A maior taxa de intervenção no estudo anterior pode refletir a inclusão de categorias como criação e extinção de CPIs, em que o STF tradicionalmente exerce controle mais frequente. Outra hipótese é que o aumento da judicialização da política pode ter levado o Tribunal a utilizar o argumento do interna corporis mais vezes para evitar intervir em questões que entende serem internas do Legislativo. Além disso, o tribunal pode estar recorrendo a esse argumento como forma de se esquivar de casos politicamente sensíveis, especialmente quando envolvem disputas entre poderes.

Ademais, o autor conclui que, entre os quatro tipos de atos analisados (de acordo com a divisão temática apresentada na introdução da

⁴⁰ O percentual foi calculado dividindo-se o número de casos em que o STF se declarou competente pelo total de casos analisados em cada pesquisa, multiplicando este resultado por 100. No estudo de Nikolay Bispo, o cálculo foi $17/29 \times 100$; já na presente pesquisa, $11/37 \times 100$. Os resultados foram arredondados para 58% e 29%, respectivamente.

presente monografia), apenas nos atos legislativos e nos relacionados à criação, modificação e extinção de CPIs é possível identificar critérios para o controle de constitucionalidade pelo STF. O critério encontrado foi de que quando um ato se fundamenta exclusivamente na interpretação de normas regimentais e não viola a Constituição, o STF não possui competência para analisar seu mérito ou exercer controle de constitucionalidade, em respeito ao princípio da separação dos poderes. Por outro lado, caso o ato, mesmo fundamentado em normas regimentais, contrarie a Constituição, o STF tem competência e o dever de realizar o controle de constitucionalidade, examinando o mérito da questão.

O autor, contudo, critica a falta de objetividade na definição de quando um ato contraria a Constituição. Ele aponta que essa avaliação é altamente discricionária, uma vez que depende da interpretação do próprio STF, que, na prática, não enfrenta limitações além das disposições do texto constitucional. Esse mesmo critério foi identificado na presente pesquisa, que também constatou o mesmo problema quanto à delimitação do que caracteriza um ato com base ou conflito constitucional.

A segunda pesquisa foi divulgada em um artigo de Ana Paula Barcellos, intitulado "O STF e os parâmetros para o controle dos atos do poder legislativo: limitações do argumento das questões interna corporis". A autora afirma que não se sustenta a alegação de que o critério utilizado pela Corte para determinar o que constitui ou não questão interna corporis seja a necessidade de interpretar normas regimentais. Em vez disso, ela propõe que o STF decide se deve revisar atos do Legislativo com base no impacto que esses atos possam ter sobre normas constitucionais, sejam elas explícitas ou implícitas. Segundo ela, esse critério é mais determinante do que a interpretação de normas regimentais. No entanto, a autora destaca que tal critério não é claro nem previsível, especialmente devido à amplitude da Constituição de 1988.

Na presente pesquisa, verificou-se que, de fato, assim como observado pela autora, há uma avaliação sobre a existência de base ou conflito constitucional para descaracterizar um ato como interna corporis. Além disso, o diagnóstico da autora de que é difícil a definição do impacto

de um ato sobre normas constitucionais é o mesmo identificado na pesquisa de Nikolay Bispo e, como já mencionado, também verificado na presente monografia.

Entretanto, o critério relativo à interpretação de regimento não deve ser descartado, como sugere a autora. Isso porque, como demonstrado, é um critério que é frequentemente citado nas menções analisadas nesta monografia, compondo, juntamente com a ausência de base ou conflito constitucional, o critério padrão. Além disso, depois de não verificada a base constitucional, é esse critério de interpretação e aplicação de normas regimentais que caracteriza a questão como interna corporis.

É fundamental dar continuidade a esse esforço analítico, com o objetivo de aprofundar a compreensão sobre a forma como o STF utiliza este conceito e suas implicações no controle dos atos do Poder Legislativo. Um ponto relevante que demanda uma análise mais detalhada refere-se à segunda parte do critério predominante, a fim de compreender a visão do STF sobre o que configura base ou conflito constitucional. Uma investigação específica que busque entender como o Tribunal interpreta e delimita esses conceitos poderia proporcionar uma análise mais clara dos fundamentos que sustentam sua utilização. A ausência de precisão nesse aspecto pode ser um fator que contribui para a flexibilidade interpretativa, dessa forma, compreender sua aplicação de forma mais detalhada pode resultar em aprimoramento na previsibilidade e consistência das decisões do STF.

Ademais, os critérios diversos, que fogem do critério predominante, também poderiam ser objeto de estudo. Isso porque a presença desses critérios ocasionais pode indicar uma flexibilidade interpretativa que merece ser mais explorada, principalmente em situações em que a aplicação do critério predominante não é suficientemente clara.

5. Referências

5.1. Bibliografia

BARCELLOS, Ana Paula de. O STF e os parâmetros para o controle dos atos do poder legislativo: limitações do argumento das questões interna corporis. *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 8, n. 2, p. 435, 17 set. 2021.

BISPO, Nikolay Henrique. O STF no Controle dos Atos Parlamentares Interna Corporis. 2012.

GLEZER, Rubens; VIEIRA, Oscar Vilhena. A. Supremocracia desafiada. *REI - Revista Estudos Institucionais*, [S. l.], v. 10, n. 2, p. 248–269, 2024.

HAMILTON, Alexander. Os juízes como guardiões da constituição. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O Federalista*. Cap. 78.

LAGES, Cintia Garabini. Interna Corporis Acta e os Limites do controle judicial dos atos legislativos. *Brazilian Journal of Public Policy*, [s. l.], v. 6, n. 2, p. 90–104, 2016.

VEJA MOMENTO EM QUE EDUARDO BOLSONARO FALA SOBRE FECHAR STF. Disponível em: <https://youtu.be/PB0mPzrBluY?si=pJ0V2kZ4RJAvFGyL>. Acesso em: 19/12/2023.

VIEIRA, Oscar Vilhena; GLEZER, Rubens; BARBOSA, Ana Laura Pereira. Supremocracia e infralegalismo autoritário: o comportamento do Supremo Tribunal Federal durante o governo Bolsonaro. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 41, p. 591–605, 9 jan. 2023.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. *Revista Direito GV*. 2008, v. 4, n. 2, pp. 441-463.

5.2. Julgados

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5127, Tribunal Pleno. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 11/5/2016

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 16/03/2016

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Embargos de Declaração na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 16/03/2016

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Mandado de Segurança nº 34063, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, DF, 01/07/2016

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 27931, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Celso de Melo. Brasília, DF, 29/06/2017

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 26, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 13 jun. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental na Ação Originária nº 2.330. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Santa Catarina. 04 out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5685. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 16 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6524. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 15 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1297884. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, DF, 14 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6968. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, DF, 22 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Mandado de Segurança nº 38208. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, DF, 23 mai. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 38034, Agravo Regimental. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, DF, 23 mai. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Mandado de Segurança nº 38485. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 22 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Mandado de Segurança nº 33558. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 25 nov. 2015

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Mandado de Segurança nº 34040. Relator: Ministro Teori Zavascki. Brasília, DF, 17 mar. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar no Mandado de Segurança nº 34127. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, DF, 14 abr. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5498. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, DF, 14 abr. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 34327. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, DF, 08 set. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Mandado de Segurança nº 25144. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 27 out. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Habeas Corpus nº 146216. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 27 out. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Mandado de Segurança nº 34578. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 27 abr. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Mandado de Segurança nº 35581. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 15 jun. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Mandado de Segurança nº 34099. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 05 out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº 129129. Relator: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, DF, 18 out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Mandado de Segurança nº 36662. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 25 out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Mandado de Segurança nº 36817. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 22 mai. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Mandado de Segurança nº 34637. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 31 ago. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6696. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 26 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar no Mandado de Segurança nº 38199. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, DF, 09 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Mandado de Segurança nº 38133. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, DF, 23 mai. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Mandado de Segurança nº 37187. Relator: Ministro Nunes Marques. Brasília, DF, 16 ago. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Mandado de Segurança nº 37083. Relator: Ministro Nunes Marques. Brasília, DF, 16 ago. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Mandado de Segurança nº 37721. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, DF, 26 set. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5769. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, DF, 28 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Mandado de Segurança nº 33705. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 03 mar. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3395. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 15 abr. 2020.

6. Anexos

https://osf.io/8kpbz/?view_only=0a9c65f03b6d4feea5c214c424c48446