



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB  
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS  
Curso de Bacharelado em Direito

**JOÃO VICTOR DE ARAÚJO TOCANTINS**

**A INAPLICABILIDADE DA TEORIA DO ATO *INTERNA CORPORIS* FRENTE AO  
DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO: as normas dos regimentos internos como  
normas jurídicas**

**BRASÍLIA**

**2020**

**JOÃO VICTOR DE ARAÚJO TOCANTINS**

**A INAPLICABILIDADE DA TEORIA DO ATO *INTERNA CORPORIS* FRENTE AO  
DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO: as normas dos regimentos internos como  
normas jurídicas**

Artigo Científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador(a): Professora Dra. Patrícia Perrone Campos Mello.

**BRASÍLIA**

**2020**

**JOÃO VICTOR DE ARAÚJO TOCANTINS**

**A INAPLICABILIDADE DA TEORIA DO ATO *INTERNA CORPORIS* FRENTE AO  
DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO: as normas dos regimentos internos como  
normas jurídicas**

Artigo Científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador(a): Professora Dra. Patrícia Perrone Campos Mello.

**BRASÍLIA, 30 DE OUTUBRO DE 2020**

**BANCA AVALIADORA**

---

**Professor(a) Orientador(a) Dra. Patrícia Perrone Campos Mello**

---

**Professor(a) Avaliador(a) Dr. Antonio Henrique Graciano Suxberger**

# **A INAPLICABILIDADE DA TEORIA DO ATO *INTERNA CORPORIS* FRENTE AO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO: as normas dos regimentos internos como normas jurídicas**

João Victor de Araújo Tocantins<sup>1</sup>

**Resumo:** O objetivo deste estudo é desconstruir a teoria do ato *interna corporis* no processo legislativo brasileiro. Caso desconstruída, podemos chamar este processo de devido, porque observados os pressupostos comunicativos para democrática participação parlamentar. Na primeira etapa, conceituamos as categorias essenciais ao entendimento da temática em exame. Na segunda etapa, fazemos uma análise tópica de cinco julgados do Supremo Tribunal Federal em que a corrente minoritária se faz presente. Na terceira etapa, elencando os conceitos abordados e a análise jurisprudencial, avançamos à teorética habermasiana para proposta de solução que se apresenta ao final.

**Palavras-chave:** Teoria do Ato *Interna Corporis*. Devido Processo Legislativo. Regimento Interno. Normas Jurídicas.

**Sumário:** Introdução. 1 - Categorias Essenciais. 1.1 – A sistemática do Congresso Nacional. 1.2 – Em que consiste o devido processo legislativo? 1.3 - O controle judicial sob a perspectiva dos atos vinculados e discricionários. 1.4 - O problema e as duas correntes sobre ele e seus fundamentos. 2 - Os Julgados do Supremo Tribunal Federal. 2.1 - Análise jurisprudencial e a corrente minoritária do Supremo Tribunal Federal. 2.1.1 - MS 21754 AgR/DF. 2.1.2 - MS 31.816 MC-AgR/DF. 2.1.3 - MS 34637 AgR/DF. 2.1.4 - MS 34327/DF. 2.1.5 - MS 34127 MC/DF. 3 - A Teoria Discursiva de Habermas e o Devido Processo Legislativo Brasileiro. Considerações Finais. Referências.

---

<sup>1</sup> Bacharelado em Direito, pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS, do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). cursando o último período do curso. E-mail: jvtocantins@internationali.com.br.

## INTRODUÇÃO

Não há como depositar na Constituição Federal a regulamentação de todos os direitos dos parlamentares. O texto constitucional trilha as normas de âmbito amplo, inerentes ao processo legislativo brasileiro, localizadas no Título IV, Capítulo I, da CF/88. Os Regimentos Internos visam justamente pormenorizar a organização dos trabalhos legislativos, prevendo direitos e deveres dos parlamentares no decorrer do mandato eletivo. São normas produzidas endogenamente, ou seja, internamente. Por esse motivo, em havendo acordado os parlamentares sobre as normas que lhes seriam aplicadas, quando há descumprimento, cabe recurso para garantir o direito líquido e certo e, mais, exigível.

Consoante dispõe o art. 3º do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados (parte integrante do Regimento Interno), é dever do deputado respeitar as decisões legítimas dos órgãos da Casa. Ou seja, quando não é legítima a decisão, não está obrigado a acatar, cabendo revisão no âmbito administrativo interno e acesso ao Judiciário para que se controle a conformidade da decisão ilegítima à luz dos preceitos que regem o ordenamento jurídico brasileiro.

Nesse sentido, as normas constantes nos regimentos internos são dotadas de intenso teor jurídico, considerando que fundadas por resolução constitucional, as quais criam direitos e instituem obrigações. Assim, quando estas normas jurídicas são desrespeitadas, o Poder Judiciário é autorizado a fazer o *judicial review*, conforme restará demonstrado ao encerrar esse ensaio.

Por fim, registra-se que o marco teórico a ser feito nessa matéria é a democracia deliberativa de Habermas, considerando que é a partir teórica habermasiana que se darão as nossas avaliações e as nossas defesas por revisitar e desconstruir a teoria dos atos *interna corporis*, caminhando para o cenário onde o devido processo legislativo é plenamente observado, prestigiando o processo deliberativo da produção das normas.

## 1 CATEGORIAS ESSENCIAIS

### 1.1 A sistemática do Congresso Nacional

A nível federal, o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, conforme dispõe o art. 44, da CF/88.<sup>2</sup> Os deputados federais são eleitos pelo sistema proporcional, no qual o voto concedido ao candidato ou ao partido é decisivo para atribuição do mandato.<sup>3</sup> Os senadores são eleitos pelo sistema majoritário, no qual se é eleito por meio de maioria absoluta, com vistas a dar mais representatividade ao eleito.

Pelo próprio texto constitucional, a Câmara dos Deputados representa a vontade do povo, enquanto o Senado a vontade dos estados e do Distrito Federal. Anota Canotilho que a vontade do povo é uma ficção jurídica, embora necessária para construção e assentamento dos “regimes democráticos contemporâneos, ditos representativos.”<sup>4</sup>

Já a ideia de representação dos entes federados (excluídos os municípios) também é fictícia. A realidade demonstra que a dinâmica do Senado se aproxima com a da Câmara.<sup>5</sup> Os senadores seguem um raciocínio "partidário de blocos governista ou oposicionista em face das questões políticas nacionais". Adverte ainda Canotilho que o ocasional alinhamento de aparência federativa das bancadas se dá pela "lógica de interesses diferentes das elites políticas das regiões norte e sul" do Brasil.<sup>6</sup>

O estigma (que é verdadeiro) de o Senado ser mais aristocrático que a Câmara se deve não à idade mínima exigida ser superior, mas sim pelo “número reduzido de cadeiras e

---

<sup>2</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 07 jun. 2020.

<sup>3</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. p. 803.

<sup>4</sup> Esta ideia de representação do povo visa expressar dois lados, sendo um a "noção do mandato representativo livre" (*aqueles eleitos não estão submetidos à imperativa vontade do eleitorado, funcionando como 'poder de representação do povo como um todo'*) e o outro parte da ingênua premissa que o povo seja consciente no voto, ignorando que o processo de votação é interferido por "toda sorte de pressões e influências tão extensamente estudadas pela ciência política". CANOTILHO, J.J. Gomes; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz; MENDES, Gilmar Ferreira. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 1.078.

<sup>5</sup> CANOTILHO, op. cit., p. 1.078.

<sup>6</sup> Ibidem, p. 1.078.

caráter majoritário das eleições”, levando à atração de candidatos que possuam “maior peso político ante o colégio eleitoral total”<sup>7</sup>.

## 1.2 Em que consiste o devido processo legislativo?

A Constituição define os elementos norteadores do devido processo legislativo, que é complementado pelas regras constantes nos Regimentos Internos das Casas, dispondo como deve-se dar o processo de deliberação e votação dos projetos de lei e demais espécies legislativas no Brasil. Portanto, existe o devido processo legislativo brasileiro. Ocorre que, por meio da doutrina equivocada dos atos *interna corporis*, este processo é sistematicamente violado, fazendo com que o Poder Judiciário não aplique o controle judicial para corrigir as violações ao processo legislativo.

O devido processo legislativo é conceituado como sendo um “complexo de atos jurídicos, dispostos de forma orgânica e teleológica, necessários à concretização da função legislativa”<sup>8</sup>, sendo a dinâmica do processo legislativo dividida em três fases: introdutória (iniciativa); constitutiva (discussão, votação e sanção/veto) e complementar (promulgação/publicação)<sup>9</sup>. Atualmente, considerando que existe ainda a pecha de que os atos contidos nos Regimentos Internos dos Órgãos Legislativos não são sindicáveis pelo Poder Judiciário, classificando-os como atos *interna corporis*, verifica-se a irregularidade na elaboração das normas legislativas.

Desse modo, é de se notar que o devido processo legislativo não é inteiramente respeitado no Brasil, tendo em vista que existe o freio do Poder Judiciário em não analisar as violações aos dispositivos dos Regimentos Internos legislativos<sup>10</sup>. O devido processo legislativo deve ser aplicado plenamente, mediante a observância de instrumentos que consigam assegurar a participação dos agentes políticos e a representação do povo que os elegeu. Enquanto não for franqueado ao processo legislativo estes instrumentos, continuará a ser descumprido<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> Idem p. 1.078.

<sup>8</sup> MORAES, Guilherme Peña. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2020. p. 504.

<sup>9</sup> MORAES, op. cit., p. 504.

<sup>10</sup> Ibidem, p. 504.

<sup>11</sup> Idem, p. 504.

### 1.3 O controle judicial sob a perspectiva dos atos vinculados e discricionários

Assim como a Administração Pública é assegurada por “poderes que lhe garantam a posição de supremacia sobre o particular”,<sup>12</sup> as Mesas Diretoras das Casas Legislativas são dotadas de poderes constitucionais e regimentais que lhes proporcionem o poder efetivo a gerir o processo legislativo pátrio. Nesse sentido, os atos que exercem, com base nas normas constitucionais e regimentais devem respeitar o princípio da legalidade, previsto no art. 37 da Carta Magna.

Dessa forma, quando as Mesas Diretoras exercem seus poderes, não podem transbordar os limites que o constituinte lhes outorgou, bem como não podem desrespeitar as normas internas que fazem lei para os parlamentares e, sim, para os órgãos diretivos das Casas. Assim, todos os atos produzidos são vinculados ou discricionários. Ensina-nos a doutrina especializada que a diferenciação entre um e outro reside nos próprios elementos do ato administrativo.

Acerca do **sujeito**, o ato é vinculado todas as vezes. Somente pode praticá-lo quem o ordenamento determinou competente<sup>13</sup>. Quando à **finalidade**, é vinculado também, porquanto para cada norma há uma finalidade designada pelo ordenamento que não pode ser contrariada<sup>14</sup>. No que se refere à **forma**, igualmente é vinculado o ato, afinal, existe previsão expressa de como serão praticados, se por maioria simples ou absoluta, na votação, por exemplo<sup>15</sup>.

Então, a discricionariedade pode se localizar no motivo e no conteúdo do ato<sup>16</sup>. O **motivo** será discricionário quando o ordenamento não o definir, deixando ao critério da Mesa Diretora ou quando o ordenamento utilizar “noções vagas, vocábulos plurissignificativos, conceitos indeterminados”, cabendo à Mesa Diretora examinar sob os critérios de conveniência e oportunidade administrativos<sup>17</sup>. Porém, será vinculado quando o ordenamento se valer de “noções precisas, vocábulos unissignificativos e conceitos matemáticos”, não havendo abertura para interpretação de forma diferente daquela prevista na lei<sup>18</sup>.

---

<sup>12</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 248.

<sup>13</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 251.

<sup>14</sup> DI PIETRO, op. cit., p. 251.

<sup>15</sup> Ibidem, p. 251.

<sup>16</sup> Idem, p. 251.

<sup>17</sup> Idem, p. 251.

<sup>18</sup> Idem, p. 251.



Já em relação ao **conteúdo**, o ato há de ser vinculado toda vez que o ordenamento fixar apenas um “objeto possível para atingir determinado fim”<sup>19</sup>. Sendo, por oposição, discricionário quando o ordenamento prever “vários objetos possíveis para atingir determinado fim”<sup>20</sup>. Assim sendo, a discricionariedade, ou seja, a “margem” de escolha da Mesa Diretora cinge no motivo e no conteúdo, observados os critérios supra mencionados, que conferem estrutura à análise orgânica do ordenamento jurídico.

A fonte da discricionariedade do processo legislativo é extraída do próprio ordenamento jurídico legislativo. A resolução, enquanto espécie legislativa prevista no art. 59, VII, da CF/88, cria o Regimento Interno, o qual, na condição ato normativo federal, é norma primária, passível de controle abstrato de constitucionalidade (art. 102, I, a, da CF/88).

Por força da teoria do desvio de poder, quando há desvio do poder discricionário para atingir fim diferente do fixado pelo ordenamento, o Judiciário é autorizado a decretar a nulidade do ato<sup>21</sup>. Por meio do uso da teoria dos motivos determinantes, quando o ato é praticado alegando-se motivos que não são verdadeiros, o Estado-Juiz examinará os motivos – “pressupostos de fato e provas de sua ocorrência” , quando checará a veracidade, podendo anular quando falsos<sup>22</sup>.

Quanto ao controle judicial em cada, impõe-se que: a) nos **atos vinculados**, a Mesa Diretora está obrigada a cumpri-los na sua integralidade – quando ultrapassa, viola o limite previamente preexistente, sujeitando-se à correção judicial, pois o parlamentar possui o direito subjetivo de participar do devido processo legislativo; b) nos **atos discricionários**, cabe o denominado “juízo de conveniência e oportunidade”, tendo em vista que o ordenamento permitiu esta margem de escolha da Mesa Diretora, que pode escolher pela solução x ou pela solução y. Nesse caso, quando há transgressão à lei ou ao Regimento Interno, cabe a intervenção judicial para que, observando os critérios já previstos, anule a ilegalidade, determinando que seja cumprida a norma violada.

Dessa forma, não se deve confundir o controle do mérito administrativo com o controle dos limites legais da discricionariedade. Afinal, mérito administrativo é somente o que o ordenamento deixa à Mesa Diretora a “possibilidade de escolher entre duas ou mais opções igualmente validas perante o Direito”. Nesse caso, o Judiciário deve respeitar a

---

<sup>19</sup> Idem, p. 252.

<sup>20</sup> Idem, p. 252.

<sup>21</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 256.

<sup>22</sup> DI PIETRO, op. cit., p. 256.

escolha motivada. Já o controle dos limites legais da discricionariedade é permitido, pois cabe ao Poder Judiciário a análise de qualquer ameaça ou lesão a direito, nos termos do art. 5º, XXXV, da Constituição.

#### **1.4 O problema, suas duas correntes e seus fundamentos**

O problema do presente estudo trata-se de postura defensiva pelo Supremo Tribunal Federal quanto à incidência do controle judicial em atos praticados nas Casas Legislativas que tenham como transgressão Regimentos Internos, rotulando-os como atos *interna corporis*, violando o princípio da inafastabilidade da jurisdição.

No nosso sentir, as normas dispostas no regimento interno dos órgãos legislativos, que versem sobre o procedimento deliberativo da elaboração legislativa são normas jurídicas que criam direitos e instituem obrigações, submetendo-se ao controle judicial, afastando a incidência da teoria *interna corporis*. Afinal, o ordenamento jurídico tutela a atividade parlamentar, quando alça ao patamar constitucional o pluralismo político e quando prestigia a democracia representativa.

Todavia, não é este o entendimento adotado pela corrente majoritária do Supremo Tribunal Federal, que entende pela impossibilidade de incidência de controle judicial em dispositivos regimentais das casas legislativas por violar no princípio da separação dos poderes (Ministros Celso de Mello, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Carmen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Edson Fachin e Alexandre de Moraes). Nesse sentido, citamos oito julgados representativos (decisões monocráticas), uma para cada ministro integrante da corrente majoritária (2015 - 2019):

- I. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 24104. Relator(a): Min. **CELSO DE MELLO**. Julgamento: 08 de setembro de 2015.
- II. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 36791 Relator(a): Min. **GILMAR MENDES**. Julgamento: 06 de dezembro de 2019.
- III. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 34402. Relator(a): Min. **RICARDO LEWANDOWSKI**. Julgamento: 17 de abril de 2018.
- IV. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 34274 MC. Relator(a): Min. **CÁRMEN LÚCIA**. Julgamento: 04 de julho de 2016.

- V. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 33833 Relator(a): Min. **DIAS TOFFOLI**. Julgamento: 11 de maio de 2017.
- VI. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 34989 MC Relator(a): Min. **ROSA WEBER**. Julgamento: 10 de julho de 2017.
- VII. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 36313 Relator(a): Min. **EDSON FACHIN**. Julgamento: 04 de setembro de 2019.
- VIII. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 36243 Relator(a): Min. **ALEXANDRE DE MORAES**. Julgamento: 01 de fevereiro de 2019.

Por outro lado, a corrente minoritária da Corte reconhece a possibilidade da incidência referida por entender que existe vinculação das normas regimentais (Ministros Marco Aurélio, Luiz Fux e Roberto Barroso). Nesse sentido, elencamos e analisamos 5 (cinco) julgados representativos, um para cada ministro integrante da corrente minoritária (1993 – 2020), os quais se verificam no tópico 2.

## **2 OS JULGADOS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Para fins de escolha dos julgados a serem analisados, adotou-se um critério objetivo para seleção dos julgados a seguir analisados. Ao se pesquisar ato “*interna corporis*” pela indexação do STF, encontra-se com muita facilidade acórdãos que compõe a chamada corrente majoritária. Todavia, o que se quer neste trabalho é analisar a corrente minoritária. Assim, todos os julgados abaixo possuem, em sua estruturação, a divergência que é a base do presente ensaio.

### **2.1 Análise jurisprudencial e a corrente minoritária do Supremo Tribunal Federal**

#### **2.1.1 MS 21754 AgR/DF**

Neste primeiro caso, tratava-se de Senador da República que impugnou ato coator do Presidente do Senado Federal, o qual, presidindo o Congresso Nacional, permitiu o início da 47ª Sessão Extraordinária sem que estivesse à sessão o número mínimo de congressistas exigidos pelo art. 28 do Regimento do Congresso Nacional. Requereu que a Corte sustasse a tramitação do Projeto de Resolução, tornando ineficaz o ato praticado.

Distribuído à relatoria ao Min. Marco Aurélio, foi concedida medida liminar para suspender a eficácia do procedimento formalizado na Sessão impugnada. Todavia, após a interposição de agravo regimental por parte do Impetrado, por maioria de votos, o Tribunal conheceu parte do agravo e, nessa extensão, deu-lhe provimento para não conhecer do mandado de segurança, extinguindo-se o processo sem julgamento de mérito e insubsistente a medida liminar deferida.

A tese vencedora foi a do Ministro Francisco Rezek, para quem, ainda que houvesse prerrogativa do parlamentar arranhada, “ainda que as normas regentes do funcionamento da casa não forem fielmente obedecidas, a solução há de encontrar-se dentro do próprio Congresso”.

O Relator foi voto vencido, argumentando no sentido de que não se discutia a conveniência e oportunidade do ato impugnado, mas sim a violação do Regimento Interno, “que é o diploma legal que encerra normas”. Nesse sentido, por haver inobservância ao processo legislativo de reforma constitucional, caberia o controle judicial.

Esse julgado (1993) é importantíssimo para o debate, porque utilizado pelo Relator como precedente de seu posicionamento sobre a matéria. Inclusive, tendo-o utilizado 27 (vinte e sete) anos depois da data do julgamento, quando do voto divergente no MS 34327 (2020). Ainda em 93, Marco Aurélio foi firme no sentido de que a norma jurídica regimental possuía o condão de obrigar a Mesa a cumprir a regra desrespeitada, qual seja o art. 28 do Regimento Interno do Congresso Nacional. Foi com este precedente que se inaugurou a corrente minoritária no Supremo.

### **2.1.2 MS 31.816 MC-AgR/DF**

Neste caso, cuidava-se de mandado de segurança impetrado por Deputado Federal, o qual impugnou ato da Mesa Diretora do Congresso Nacional, em face do acolhimento de requerimento conjunto de urgência que tornou iminente a possibilidade de apreciação do veto parcial pelo Presidente da República em projeto de lei. No que toca a análise de violação regimental, na visão do impetrante, quando a Mesa acolheu o requerimento e submeteu à votação, violou o direito líquido e certo do parlamentar à observância ao devido processo legislativo, malferindo as normas regimentais que versavam sobre o: “(i) o impedimento à

*apreciação de matérias que não estejam na ordem do dia; (ii) a constituição de Comissão Mista para elaborar relatório acerca dos vetos presidenciais; e (iii) a estipulação que eventuais lacunas normativas devam ser colmatadas prioritariamente com recurso ao Regimento do Senado Federal (e não ao da Câmara dos Deputados)”.*

Distribuído ao Ministro Luiz Fux, foi concedida a liminar, determinando à impetrante que se abstinhasse de deliberar acerca do veto parcial antes que se procedesse à análise de todos os vetos pendentes com prazo de análise expirado até a presente data, em ordem cronológica de recebimento da respectiva comunicação, observadas as regras regimentais pertinentes. Todavia, após interposição de agravo regimental contra a monocrática, o Tribunal, por maioria, deu provimento ao agravo, vencidos os Ministros Luiz Fux (Relator), Marco Aurélio, Celso de Mello e Joaquim Barbosa (Presidente). Plenário, 27.02.2013.

O voto condutor do acórdão, de lavra do Ministro Teori Zavaski, asseverou que é impossível ao Supremo Tribunal Federal apreciar norma regimental do Congresso Nacional, por se tratar de matéria *interna corporis*. Já o voto vencido, do Relator, foi no sentido de referendar a medida liminar, tendo em vista que seria necessário revisitar a jurisprudência atávica que havia formado a Corte, quanto à dificuldade em superar os atos *interna corporis*.

A decisão liminar é extremamente importante para fins de análise do papel da corrente minoritária no Supremo. Naquela ocasião, o Ministro fixou a premissa de que “a questão que se coloca consistia em precisar, à luz do que dispõe a sistemática constitucional, o alcance da tutela judicial para apreciar os vícios ocorridos no âmbito interno do procedimento de deliberação das Casas Legislativas”.<sup>23</sup>

Para o Ministro Luiz Fux, seria paradoxal aceitar que existem campos adstritos à exclusiva seara de determinado Poder. Por este motivo, aduziu que consignar que as violações às normas regimentais se revestiriam de proteção do controle judicial malferiria a “própria higidez do processo legislativo e, no limite, o adequado funcionamento das instituições democráticas”. Desse modo, asseverou que a jurisprudência do Supremo sobre a temática

---

<sup>23</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Mandado de Segurança. CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI. VETO PRESIDENCIAL. CONGRESSO NACIONAL DELIBERAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. PERDA SUPERVENIENTE DO OBJETO. WRIT PREJUDICADO. **MS 31816 DF**. Impetrante: Alessandro Lucciola Molon. Impetrado: Presidente do Congresso Nacional. Relator(a): Min. Luiz Fux. Brasília, 27 de fevereiro de 2013. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4345967>. Acesso em: 07 jun. 2020.

estava ultrapassada, explicando em quatro argumentos substantivos reformadores a razão da necessária mudança de entendimento daquele momento em diante:

- a) As normas dos regimentos internos não são de adesão facultativa para os parlamentares, constituindo verdadeiras normas jurídicas, dotadas de caráter vinculante e de imperatividade;
- b) Com a autorização constitucional, o legislador criou as normas regimentais que, como as leis, vinculam os destinatários finais. Logo, não pode o legislador descumprir norma voluntariamente produzida em espaço endógeno;
- c) As disposições regimentais conferem segurança e previsibilidade às minorias parlamentares, não sendo permitido descumprir as normas ao arrepio do equilíbrio firmado entre maioria e minoria; e
- d) Por fim, o controle judicial se justifica em virtude da necessidade de assegurar as regras do jogo democrático e o pluralismo na elaboração das leis<sup>24</sup>.

Aqui, houve um manejo complexo de articulação doutrinária com verdadeira empiria em buscar a melhor solução para o caso quando da prolação da liminar. Na decisão, o Relator cita tratados estadunidenses e articula-os com precedentes históricos do Tribunal para que, com base nesses substratos, pudesse, por analogia, conferir a força vinculante que deveria ter o Regimento Interno aos participantes do processo legislativo. Portanto, o Ministro Luiz Fux se alinha ao Ministro Marco Aurélio em 2012, sendo o segundo componente da corrente minoritária da Corte.

---

<sup>24</sup> Na esteira, traz consigo trecho doutrinário representativo: “(...) *esses requisitos formais são, de uma perspectiva normativa, condições processuais que devem garantir um processo legislativo democrático, ou seja, a institucionalização jurídica de formas discursivas e negociais que, sob condições de complexidade da sociedade atual, devem garantir o exercício da autonomia jurídica – pública e privada – dos cidadãos. O que está em questão é a própria cidadania em geral e não o direito de minorias parlamentares ou as devidas condições para a atividade legislativa de um parlamentar ‘X’ ou ‘Y’. Não se deve, inclusive, tratar o exercício de um mandato representativo como questão privada, ainda que sob o rótulo de ‘direito público subjetivo’ do parlamentar individualmente considerado, já que os parlamentares, na verdade, exercem função pública e representação política; e é precisamente o exercício necessariamente público, no mínimo coletivo ou partidário, dessa função que se encontra em risco. Trata-se da defesa da garantia do pluralismo no processo de produção legislativa, na defesa da própria democracia enquanto respeito às regras do jogo (...)*”. OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. **Devido processo legislativo**: uma justificação democrática do controle jurisdicional de constitucionalidade das leis e do processo legislativo. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 25-26.

### 2.1.3 MS 34637 AgR/DF

Trata-se de mandado de segurança impetrado por Deputado Federal contra o Presidente da Câmara dos Deputados, com o fito de anular ato de criação da Comissão Especial para análise de Proposta de Emenda à Constituição. Sustenta que o vício no ato de criação da aludida comissão transgrediu o art. 8º, §4º e art. 12, §§2º e 5º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. O Tribunal, por maioria, negou provimento ao agravo, nos termos do voto do Relator, Ministro Celso de Mello, vencido o Ministro Marco Aurélio. Plenário, Sessão Virtual de 21.8.2020 a 28.8.2020.

Para o relator, a deliberação legislativa questionada exauriu-se no domínio estrito do regimento interno da Casa, o que torna inviável o controle judicial, baseando-se na corrente majoritária da Corte e no princípio da divisão funcional do poder. Afinal, para a corrente majoritária, da qual o Relator foi componente aguerrido, os atos com base regimental, emanados pelos órgãos diretivos das Casas Legislativas, não possuem índole jurídico-constitucional.

Novamente, a voz firme da corrente minoritária se fez presente. Para o Ministro Marco Aurélio, a matéria de fundo “alcança a segurança das relações parlamentares, do processo legislativo e da intangibilidade da ordem jurídica”. Nessa ótica, afirma que, tal como exarado no MS 21.754 (item 2.1.1.), quando presente violação do Regimento Interno, com repercussão no processo legislativo de reforma da Constituição, cabe o controle judicial, ao que asseverou: “evitando-se que parâmetros legais venham a ser substituídos por critérios que variem ao sabor das forças em conflito”.

Afinal, conforme analisou o voto vencido<sup>25</sup>, o art. 12 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados previa expressamente, no §2º, quando à perda de atribuições e prerrogativas regimentais, por parte das Lideranças dos Partidos, quando se coligarem em blocos parlamentares. Logo, quando esta regra foi descumprida, a violação regimental atacou intimamente a segurança das relações parlamentares, devendo ser franqueado o acesso ao Poder Judiciário, para fins de controle da legalidade que deve incidir sobre o ato administrativo do Presidente da Casa.

---

<sup>25</sup> “Embora tenha formado na corrente vencida, no Pleno, ao examinar o agravo no mandado de segurança nº 21.754, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 21 de fevereiro de 1997, continuo convencido de, presente transgressão ao Regimento Interno, com repercussão no processo legislativo de reforma da Constituição, caber acesso ao Judiciário, evitando-se que parâmetros legais venham a ser substituídos por critérios que variem ao sabor das forças em conflito”.

#### 2.1.4 MS 34327/DF

Nessa oportunidade, cuidava-se de mandado de segurança impetrado por Deputado Federal contra atos da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e do Conselho de Ética e Decoro da Câmara dos Deputados. Quanto à análise estritamente regimental, tece o impetrante que o perigo da demora se verifica pelo rito exíguo do processo de perda do mandato de deputado federal, consoante dita o art. 16, §3º, III, do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Requer a concessão da liminar para que se determine a suspensão da tramitação da representação feita contra o impetrante até que se julgasse, em definitivo, o mandado de segurança. O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, denegou a segurança, vencido o Ministro Marco Aurélio. Plenário, 08.09.2016.

O pedido liminar foi indeferido em razão de que, para o voto do Relator, Ministro Roberto Barroso, em se tratando “de processos de cunho acentuadamente político, como é o caso da cassação de mandato parlamentar, a Corte deve se pautar pela deferência e pela autocontenção, somente intervindo em casos excepcionalíssimos”. A tese vencedora, de autoria do Ministro Marco Aurélio, lastreou-se na premissa que, partindo da cláusula pétrea da inafastabilidade da jurisdição, caberia, sim, o mandado de segurança, não se operando a matéria do contorno buscado pela corrente majoritária em tachar de ato *interna corporis*.

Inegável o cunho acentuadamente político do caso em exame. Embora afastado do exercício de suas funções por força de determinação do plenário do STF (AC 4.070, referendo da monocrática em 05.05.2016), o impetrante continuava sendo titular do mandato e estava sendo processado por atos que teriam sido praticados no exercício do mandato. Por essa razão, ainda que integrante da corrente minoritária, o Relator encurtou o alcance do controle judicial, mas, ainda sim, alarga em extensa medida o que a corrente majoritária entende.

O ponto mais interessante é que, mesmo havendo encurtado o alcance do *judicial review*, analisou cada ponto suscitado pelo impetrante, inclusive nas disposições do Regimento Interno. Pode-se deduzir hipoteticamente: não acolheu as alegadas transgressões, logo entende serem de resolução interna da Casa. Salientamos que essa dedução estaria equivocada. É justamente por entender que o parlamentar possui direito subjetivo a participar de processo hígido, que o Relator examinou todas as violações e, alicerçado no ordenamento jurídico, julgou não estarem presentes os requisitos para procedência dos pedidos inaugurais liminares.



### 2.1.5 MS 34127 MC/DF

Por último, analisemos a medida cautelar em dois mandados de segurança, apreciados e relatados unicamente, nos quais Deputados Federais impetraram ação mandamental contra ato do Presidente da Câmara dos Deputados, que formalizou interpretação ao art. 187, §4º, do Regimento Interno da Casa, o qual disciplina acerca do rito de votação de autorização a instaurar processo de *impeachment* contra o Presidente da República. Sustentam que a interpretação dada pelo Presidente violou a literalidade do Regimento Interno, pleiteando que se condesse a liminar para fins de determinação à Presidência da Casa que respeitasse a literalidade do Regimento Interno, para estabelecer “a alternância, intercalando-se a votação entre iniciada por deputado do norte em seguida outro do sul do País”.

O Tribunal, por maioria, entendeu pela manutenção do ato impugnado, vencidos os Ministros Roberto Barroso (Relator), Rosa Weber, Edson Fachin, Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski (Presidente). Plenário, 14.04.2016. Para a corrente majoritária, capitaneada pelo Ministro Teori Zavascki, a interpretação dada pelo impetrado é uma das interpretações possíveis do Regimento Interno, não havendo qualquer afronta à Constituição e, ainda, tece que a matéria atacada quanto às normas regimentais não é possível de apreciação pelo Judiciário.

Já para a corrente minoritária, liderada pelo Ministro Roberto Barroso, cabe a postulação em sede de mandado de segurança, para que o Regimento Interno fosse cumprido. A partir desse momento, o Ministro Roberto Barroso passou a integrar a corrente minoritária do Tribunal.<sup>26</sup> Nesse julgado, discorreu que, ainda que não considerasse particularmente importante, reconheceu que a questão do rito de votação ao *impeachment* está no Regimento Interno. Por esse motivo, determinou a sua aplicação. Isto é, embora sequer vislumbrasse

---

<sup>26</sup> “Concedo a medida liminar apenas no que diz respeito ao ponto que foi suscitado pelo Procurador-Geral da República, Doutor Rodrigo Janot, quanto à não observância da ordem geográfica das capitais dos Estados. **Eu devo dizer, para ser totalmente franco, que nem considero essa questão particularmente importante, mas como ela está no Regimento, e nós aqui estamos determinando a aplicação do Regimento, eu acho que é natural que façamos a coisa da forma correta.** De modo, Presidente, que eu estou aqui deferindo a medida cautelar apenas para o que considero esta retificação necessária”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Medida Cautelar em Mandado de Segurança. **MS 34127 MC/DF**. Impetrante: Weverton Rocha Marques de Sousa. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator(a): Min. Roberto Barroso. Brasília, 14 de abril de 2016. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur357841/false>. Acesso em: 20 set. 2020. *Grifos nossos*.

questão de fundo significativa, não deixou de aplicar o Regimento, reconhecendo o caráter vinculante.

Após o voto do Relator, abriu-se o debate. Colacionamos trecho representativo que reforma a demonstração da filiação do Ministro Roberto Barroso à corrente minoritária:

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Aqui, estamos diante de um debate a propósito de norma regimental. E, aí, perguntar-se-ia: é a mesma situação? Cabe? Porque, a rigor, só se pode falar de cabimento de mandado de segurança se estivermos tratando não de uma eventual lesão objetiva que envolva interesse, mas de direito subjetivo. **Se não se caracterizar direito subjetivo, não há cogitar de mandado de segurança.**

SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – **Seria o interesse subjetivo funcional do parlamentar.** Acabei de extinguir um mandado de segurança, em que cidadão comum pediu o afastamento, da presidência do processo de impeachment na Câmara dos Deputados, do Deputado Eduardo Cunha. Entendi que se mostraria parte ilegítima. Mas, no caso, nós temos parlamentares impetrando para que se observe o devido processo legal segundo Regimento Interno.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR) - Ministro Marco Aurélio, se fosse indiferente, não estaria havendo essa disputa. **Eles consideram que a ordem faz alguma diferença.** E, se o **Regimento estabelece a ordem, e se o parlamentar acha que a ordem faz alguma diferença, eu acho que ele tem direito subjetivo.**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – **Nesse caso, é interessante, o Tribunal abrir o embrulho.**

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - **Pois é. É que os parlamentares alegam que têm direito líquido e certo à estrita observância daquilo que dispõe o Regimento Interno da Câmara.**

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR) - **Mas aqui não é mais uma discussão constitucional. Ele postula, na sua condição de Deputado, que o Regimento seja cumprido.**

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI - Certo, **mas a matéria é regimental. Justamente por ser matéria regimental e, portanto, interpretação de norma regimental, em relação à qual a jurisprudência do Supremo tem restrições,** a rigor, deve-se prestigiar, na medida do possível, a não ser que atente manifestamente contra a Constituição, a interpretação dada ao Regimento Interno<sup>27</sup>.

Ao ler-se a transcrição da discussão, a primeira pergunta que se formula é: a que se refere o Ministro Marco Aurélio quanto ao embrulho? Refere-se à matéria que se discutirá.

<sup>27</sup> Embora não mais integrante da Corte, o Ministro Teori sempre foi um ferrenho defensor da aplicabilidade da teoria dos atos *interna corporis*.

Para a corrente minoritária, o parlamentar possui direito líquido e certo à fiel observância daquilo que dispõe o Regimento Interno, mesmo que não se trate de matéria constitucional.

### **3 A TEORIA DISCURSIVA DE HABERMAS E O DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO**

Ao fim e ao cabo, concluímos que, após analisar os julgados da Corte em que se enfrenta a temática dos atos *interna corporis*: a corrente majoritária entende que a interpretação e aplicação do Regimento Interno das Casas Legislativas constituem matéria *interna corporis*, insuscetível de apreciação pelo Poder Judiciário, diferentemente da corrente minoritária, para qual não há a vedação absoluta do controle judicial dos atos políticos, tendo em vista que são atos jurídicos, não escapando da inafastabilidade da jurisdição.

Para Menelick de Carvalho Netto, o “conhecimento normativo-científico do procedimento legislativo enquanto instrumento essencial à consolidação do regime democrático e, por com seguinte, do respeito aos direitos da cidadania” seria firmado em acordo com as exigências da democracia participativa<sup>28</sup>. Ocorre que ainda não houve a concretização da democracia participativa e, portanto, tampouco do devido processo legislativo.

A ordem constitucional assegura, expressamente, desde a Carta de 1946 (art.141, §4º)<sup>29</sup>, que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário: lesão *ou* ameaça a direito. O texto constitucional de 1988 reiterou a redação, elevando-a à estatura de direito fundamental, previsto no rol do art. 5º (inc. XXXV). Faz-se relevante recordar que a tutela judicial efetiva não será assegurada apenas quando houver efetiva lesão<sup>30</sup>.

Haverá incidência em “*qualquer lesão potencial ou ameaça de direito*”, abarcando medidas cautelares ou antecipatórias, a depender da natureza do ato perquirido<sup>31</sup>. Portanto, a conduta defensiva, que pode ser interpretada erroneamente, como se fosse uma suposta

---

<sup>28</sup> Conforme quisto por Menelick, orientador de Cattoni, esta consolidação iria se dar a nível teórico e jurisprudencial no Brasil.

CARVALHO NETTO, Menelick de. **A Sanção no Procedimento Legislativo**. Belo Horizonte: Del Rey, 1992. p. 298.

<sup>29</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade**: estudos de direito constitucional (Série EDB). 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 219.

<sup>30</sup> MENDES, op. cit., p. 219.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 219.

deferência às escolhas políticas da maioria do Congresso, viola o princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição.

Diversamente do que entende a corrente majoritária do STF, “os requisitos formais, são, de uma perspectiva normativa, condições processuais que devem garantir um processo legislativo democrático”<sup>32</sup>. Significa compreender que a “institucionalização jurídica de formas discursivas negociais”, no contexto de condições de complexidade modernas, precisam assegurar, aos cidadãos, o exercício da autonomia jurídica<sup>33</sup>. Toda a sistemática constitucional veda a compreensão de que os vícios formais, cometidos no processo legislativo, não seriam passíveis de controle judicial. A forma é sempre vinculada, conforme já aduzido neste trabalho.

Reitera-se que não se defende aqui o controle do mérito em qualquer ato legislativo. Há diversos exemplos que, pela interpretação gramatical, afastam a possibilidade de modificação do que fora firmado internamente. Hipóteses de não incidência do controle de mérito, por absoluta delegação do ordenamento às Casas e ao Congresso Nacional, se verificam ao analisar sistemicamente os três diplomas regimentais.

Na Câmara, a escolha dos deputados que integrarão as comissões (art. 28, *caput*, RICD<sup>34</sup>) não é passível do *judicial review*. No Senado, a escolha da liderança da maioria e a minoria dos blocos parlamentares (art. 65, *caput*, RISF<sup>35</sup>) são atos discricionários no motivo e no conteúdo. No Congresso Nacional, cabe aos senadores e deputados a escolha de quais os Chefes de Estados estrangeiros serão homenageados (art. 1º, §1º, RICN<sup>36</sup>), onde não há margem para controle de qual Chefe foi escolhido ou não escolhido.

O que se apresenta nesse estudo é que não pode o juiz constitucional se eximir da análise do ato impugnado. Até mesmo porque, para poder externar opinião que é válido ou

---

<sup>32</sup> OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. **Devido processo legislativo**: uma justificação democrática do controle jurisdicional de constitucionalidade das leis e do processo legislativo. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 32.

<sup>33</sup> OLIVEIRA, op. cit., p. 32.

<sup>34</sup> Art. 28. Definida, na 1ª (primeira) sessão legislativa de cada legislatura, a representação numérica dos Partidos e Blocos Parlamentares nas Comissões, os Líderes comunicarão à Presidência, no prazo de 5 (cinco) sessões, os nomes dos membros das respectivas bancadas que, como titulares e suplentes, as integrarão; esse prazo contar-se-á, nas demais sessões legislativas, do dia de início dessas.

<sup>35</sup> Art. 65. A Maioria, a Minoria e as representações partidárias terão líderes e vice-líderes.

<sup>36</sup> Art. 1º A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, sob a direção da Mesa deste, reunir-se-ão em sessão conjunta para: § 1o Por proposta das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, poderão ser realizadas sessões destinadas a homenagear Chefes de Estados estrangeiros e comemorativas de datas nacionais.

inválido, precisa perpassar os elementos do ato administrativo, concluindo, só então, pela discricionariedade e vinculatividade. Anulando ou não.

Portanto, é imperativo entender que não se pode simplificar o devido processo legislativo. O direito de ver asseguradas as regras regimentais decorre da “(...) própria cidadania em geral e não o direito de minorias parlamentares ou as devidas condições para a atividade legislativa de um parlamentar “X” ou “Y”. Isto é, a observância do devido processo tem como causa a cidadania e não apenas o direito das minorias parlamentares ou, ainda, o direito do parlamentar enquanto titular do direito público subjetivo de participar de processo hígido<sup>37</sup>.

Ao transportar à literatura esse debate entre a possibilidade ou não do exame judicial em atos tidos como “internos”, contata-se que, na Teoria Discursiva do Direito e da Democracia, de Jürgen Habermas, funda-se a legitimidade do direito moderno em uma compreensão discursiva da democracia. Para que seja legítimo, o direito positivo deve ter, em sua própria gênese, o vínculo de procedimentos democráticos formadores de vontade e de opinião<sup>38</sup>.

Ainda sob a perspectiva de Habermas, os procedimentos devem ainda receber os chamados influxos comunicativos, criados pela esfera pública política, na qual um sistema representativo não promova segregações quanto à renda, educação, origem – sendo estampada a relação entre positividade e legitimidade, que é a tensão interna entre a facticidade e a validade<sup>39</sup>. Por esta tensão é que consiste na realização paradoxal do direito: “condicionar o potencial de conflito em liberdades subjetivas desencadeadas”, ao usar regramentos, já

---

<sup>37</sup> E segue: “já que os parlamentares, na verdade, exercem função pública de representação política; e é precisamente o exercício necessariamente público, no mínimo coletivo ou partidário, dessa função, que se encontra em risco. Trata-se da defesa da garantia do pluralismo no processo de produção legislativa, da defesa da própria democracia enquanto respeito às regras do jogo, da possibilidade de que a minoria de hoje possa vir a se tornar a maioria de amanhã”. OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. **Devido processo legislativo**: uma justificação democrática do controle jurisdicional de constitucionalidade das leis e do processo legislativo. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

<sup>38</sup> SCOTTI, Guilherme. Teoria Discursiva do Direito. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz. Teoria. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**: Teoria Geral e Filosofia do Direito. 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. p. 2-11. Disponível em: [https://enciclopediajuridica.pucsp.br/pdfs/teoria-discursiva-do-direito\\_58ec73dc8379f.pdf](https://enciclopediajuridica.pucsp.br/pdfs/teoria-discursiva-do-direito_58ec73dc8379f.pdf). Acesso em: 23 set. 2020.

<sup>39</sup> SCOTTI, op. cit., p. 2-11.

reconhecidos como legítimos, “na corda bamba das liberdades comunicativas desencadeadas”<sup>40</sup>.

Habermas discorre<sup>41</sup> sobre essa necessidade imperativa – não no sentido kantiano, mas sim de eminente – de o direito não se valer tão somente com a carta pronta do instrumento normativo, deve-se ir além: compreender que esse instrumento normativo, entendido como procedimento, não pode excluir agentes do processo, seja essa exclusão pela ordem que for (seja econômica, social, educacional). Ou seja, por meio da racionalidade pura, do efetivo direito à participação, venceria o melhor argumento. E não por solavancos regimentais, ao arrepio do devido processo legislativo.

Com a superação dos ideais republicanos e democráticos<sup>42</sup>, no que se refere à ideia liberal de processo político, a Carta Magna será tida como exegese e fonte de um globo de direitos fundamentais. Nesse globo, não se desce às minúcias, é verdade. Todavia, são desenhadas as “condições procedimentais de institucionalização jurídica das formas de comunicação necessárias para uma legislação política autônoma”<sup>43</sup>.

Sendo assim, a própria sistemática reconstrutiva deve ser lida no desfazer das amarras paradoxais de legitimidade do direito moderno, tendo em vista que “somente as condições processuais para a gênese democrática das leis asseguram a legitimidade do

---

<sup>40</sup> HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia:** entre facticidade e validade. V. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. p. 325.

<sup>41</sup> Esta nota foi colhida do posfácio de *Direito e Democracia: X*, momento precioso em que o autor expõe angústias e reflexões.

<sup>42</sup> Ao que afirma Cattoni: “A Teoria Discursiva da Democracia reveste o processo democrático de conotações normativas mais fortes que as encontradas no modelo liberal, ou seja, busca superar seu ceticismo, mas mais fracas que as encontradas no modelo republicano, ou seja, procura ultrapassar a sua excessiva eticidade, o seu excessivo particularismo culturalista.” OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. **Devido processo legislativo:** uma justificação democrática do controle jurisdicional de constitucionalidade das leis e do processo legislativo. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 48.

<sup>43</sup> Calha fazer rápida digressão: o princípio do democrático garante as chamadas condições de institucionalização jurídica das formas discursivas e negociais, englobando as formas: *morais, éticas, pragmáticas e racionais*. É, pois, justificador ao princípio do discurso, não se constituindo como sendo necessário à construção, mas como primal basilar. O próprio autor tece que: *Essa institucionalização jurídica das formas de comunicação necessárias para uma legislação política autônoma deverá estabelecer, em termos constitucionais, as condições para um processo legislativo democrático, no qual a soberania popular e os direitos humanos, concebidos, desde o início, como princípios jurídico-constitucionais, fazem valer o nexo interno entre autonomia pública e autonomia privada dos cidadãos, estas também consideradas, desde o início, de forma jurídica, co-originárias e com igual relevância, em contraponto com as tradições republicana e liberal, que relevam apenas uma delas e as compreendem inicial e respectivamente ou como autodeterminação ética, ou como autonomia moral*”. CATTONI, 2015, OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. **Devido processo legislativo:** uma justificação democrática do controle jurisdicional de constitucionalidade das leis e do processo legislativo. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 49.

Direito”<sup>44</sup>. Portanto, em se tratando as normas regimentais de verdadeiros instrumentos processuais ao alcance do processo legislativo, o qualitativo “devido” será tido quando se operar a efetivação da ampla defesa dos participantes, da igualdade de condições dos parlamentares e da garantia ao fiel cumprimento das normas produzidas internamente nas Casas, que devem vincular todos os agentes, inclusive as Mesas Diretoras.

Em compreensão democrática, as competências da Corte Constitucional ganham sentido quando se voltam à busca de divisão dos poderes no âmago do Estado Democrático de Direito. Nesse vértice, impera reconhecer que a clássica separação de poderes não mais subsiste frente à superação social do estamento liberal, criado para proteger o indivíduo do Estado.

Defende Dallari que a separação de poderes é uma teoria meramente formalista, jamais havendo sido praticada, haja vista que sempre houve interpenetração entre os poderes<sup>45</sup>. É dizer, ao fim e ao cabo, que se consiste em dogma, aliado à ideia de democracia, razão pela qual se procuram novas formas de soluções que possibilitem a maximização da eficiência estatal, concomitantemente à manutenção aparente da separação dos poderes<sup>46</sup>.

Esta aludida luta por manter as aparências pelo receio de enfrentar expressamente faz com que a teoria e prática incorram em simplismos: ao legislativo cabe editar, ao judiciário julgar, ao executivo executar. Até mesmo a clássica teoria admite os poderes implícitos de cada Poder republicano. Este sistema de feios e contrapesos dá o início da tônica essencial a rever não só a jurisprudência do Supremo em relação ao controle judicial de interpretação e aplicação regimental, bem como um prelúdio à reestruturação do ente estatal. Somente assim conciliarão “os princípios democráticos com a necessidade de eficiência”<sup>47</sup>.

Desse modo, a jurisdição constitucional não precisa fazer verdadeira ginástica discursiva apta a legitimar-se em condições extraordinárias<sup>48</sup>, podendo perdurar na quadra de sua própria autoridade aplicando o direito, tendo como certo que este processo democrático –

---

<sup>44</sup> HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. V. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. p. 326.

<sup>45</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do Estado**. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 138.

<sup>46</sup> DALLARI, op. cit., p. 138.

<sup>47</sup> Ibidem, p. 138.

<sup>48</sup> HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. V. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. p. 343-344.

que é de sua tutela – “não precisa ser descrito como um estado de exceção”<sup>49</sup>. Nesse interim, o devido processo legislativo e a teoria discursiva se fundem, em verdadeiro processo endotérmico de absorção de energia constitucional.

O registro que é pertinente à esta compreensão, cinge-se em afirmar que, na proposta de aplicarmos ao processo legislativo à teoria do discurso implica, necessariamente, que a autonomia pública jamais poderá implicar em “revestir o processo político de condições excepcionais de um virtuosismo cívico”, em crítica a todo o republicanismo<sup>50</sup>. Em especial, a Bruce Ackerman e seu modelo dual democrático.

Por essas razões aduzidas, não se pode cogitar que o Supremo Tribunal Federal mantenha posição da corrente majoritária. Quando os Ministros Marco Aurélio, Luiz Fux e Roberto Barroso vão, um a um, desconstruindo a grande muralha de ferro que separa, de um lado, a lesão e ameaça a direito e, de outro, os juízes constitucionais, ocorre um fenômeno interessantíssimo: assecuração aos parlamentares que participem de processo legislativo hígido. E mais: garante o avanço da cidadania enquanto não só conceito, mas direito concretamente exercido na ágora do Legislativo.

Não é maçante recordar a pontual observação que fez Habermas, quanto à proibição de tornar a jurisdição constitucional como se ela fosse a regente “que ocupa o lugar do sucessor menor de idade ao trono”<sup>51</sup>. Quando Habermas promove essa ponderação, é no sentido de que a teoria discursiva faria com que a própria força democrática da vontade popular não excluísse a forma de legitimação da sinergia inaugural de costumes éticos, permitindo que, no curso do processo deliberativo, tragam-se à lume as melhores teses. É reconhecer que, novamente, não se espera do Tribunal Constitucional o papel de simples árbitro do jogo político, que se desenvolve independente de mecanismos pré-fixados<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. **Devido processo legislativo**: uma justificação democrática do controle jurisdicional de constitucionalidade das leis e do processo legislativo. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 50.

<sup>50</sup> OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. **Devido processo legislativo**: uma justificação democrática do controle jurisdicional de constitucionalidade das leis e do processo legislativo. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 50.

<sup>51</sup> HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. V. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. p. 347.

<sup>52</sup> Paulo Sérgio Novais de Macedo, “de acordo com o sistema de princípios estabelecido na Constituição, a própria dinâmica democrática se encarregará de criar tantos mecanismos quantos forem necessários para a efetiva e real participação popular, vez que a democracia passa a ser baseada não nesses ou naqueles institutos da democracia direta ou indireta, mas na dinâmica democrática, perante uma consciente participação da população por todas as formas previstas e possíveis, no controle das atividades estatais, com o próprio estado a fomentar essa participação”. De acordo com o sistema de princípios estabelecido na Constituição, a própria



Não melhor poderia ter previsto Habermas. A já desgastada crítica que formula a corrente majoritária quanto “invasão da competência do poder legislativo” é derradeiramente excluída. De acordo com o que já fora exposto, não se deve confundir o controle do mérito administrativo com o controle dos limites legais da discricionariedade. Afinal, mérito administrativo é somente o que o ordenamento deixa à Mesa Diretora a “possibilidade de escolher entre duas ou mais opções igualmente validas perante o Direito”. Nesse caso, o Judiciário deve respeitar a escolha motivada. Agora, o controle dos limites legais da discricionariedade é permitido, pois cabe ao Poder Judiciário a análise de toda ameaça ou lesão a direito, nos termos do art. 5º, XXXV, da Constituição.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Portanto, nota-se que a jurisdição constitucional, da forma com que propõe Habermas, impõe ao Supremo Tribunal Federal a superação da teoria dos atos *interna corporis*. Quando o parlamentar pleiteia a segurança em virtude de violação de dispositivo regimental por parte da Mesa da Casa Legislativa, deve a Corte Constitucional, ao verificar que não estão preenchidos os pressupostos comunicativos democráticos do ato violado, entendidos como elementos do procedimento deliberativo apto a assegurar igualdade de participação aos parlamentares (ampla defesa, o direito à recorrer e o acesso à Jurisdição), deve o STF determinar que a Casa aplique a norma já estabelecida regimentalmente.

Não se cuida de substituição do Parlamento eleito, mas sim a obrigação de que o mandato faça jus à confiança depositada pelo povo representado naquele ato (art. 2º, CF/88), em evidente prestígio ao modelo também adotado por esta República: a democracia participativa. O povo representado no ato é justamente o eleitorado que elegeu o parlamentar, mas não só este eleitorado. Enquanto 1/513<sup>53</sup> ou 1/81<sup>54</sup> ou 1/594<sup>55</sup>, o parlamentar dirige-se à

---

dinâmica democrática se encarregará de criar tantos mecanismos quantos forem necessários para a efetiva e real participação popular, vez que a democracia passa a ser baseada não nesses ou naqueles institutos da democracia direta ou indireta, mas na dinâmica democrática, perante uma consciente participação da população por todas as formas previstas e possíveis, no controle das atividades estatais, com o próprio estado a fomentar essa participação”. MACEDO, Paulo Sérgio Novais de. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, v. 45, n. 178, abr./jun. 2008. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496910>. Acesso em: 23 set. 2020.

<sup>53</sup> Composição da Câmara dos Deputados. BRASIL. **Resolução nº 17, de 1989**. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>. Acesso em: 07 jun. 2020.

Corte Suprema não somente como titular de direito subjetivo a participar de processo idôneo, como também representante do povo brasileiro, titular do poder – art. 1º, parágrafo único, da Carta Política.

Por fim, a legitimação do discurso jurídico, por meio do uso do argumento de autoridade enquanto opinião de agentes especializados, não somente aproxima os tribunais do ambiente acadêmico, bem como estimula o processo deliberativo social quanto à razão de existir das instituições jurídicas e das normas<sup>56</sup>. Portanto, esclarecemos que a doutrina invocada a conferir embasamento às ideias autorais deste trabalho não funcionam como formalismo padronizado, mas sim em ferramentas aptas a dar legitimação à teoria discursiva de Habermas com a aplicação ao devido processo legislativo constitucional.

## REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 07 jun. 2020.

BRASIL. **Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 1970**. Texto consolidado pela Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal, publicado no Suplemente Único do diário do Congresso Nacional, de 07 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/regimento-do-congresso-nacional>. Acesso em: 07 jun. 2020.

BRASIL. **Resolução nº 17, de 1989**. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>. Acesso em: 07 jun. 2020.

---

<sup>54</sup> Composição do Senado Federal. BRASIL. **Resolução nº 93, de 1970**. Dá nova redação do Regimento Interno do Senado Federal. Brasília: Senado Federal, 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno>. Acesso em: 07 jun. 2020.

<sup>55</sup> Composição do Congresso Nacional. BRASIL. **Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 1970**. Texto consolidado pela Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal, publicado no Suplemente Único do diário do Congresso Nacional, de 07 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/regimento-do-congresso-nacional>. Acesso em: 07 jun. 2020.

<sup>56</sup> CARVALHO, Ângelo Gamba Prata de. ROESLER, Claudia Rosane. O argumento de autoridade no Supremo Tribunal Federal: uma análise retórica em perspectiva histórica. *Direito, Estado e Sociedade*, Rio de Janeiro, nº 55, 2019, p. 42-68.

BRASIL. **Resolução nº 93, de 1970**. Dá nova redação do Regimento Interno do Senado Federal. Brasília: Senado Federal, 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno>. Acesso em: 07 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Agravo Regimental em Mandado de Segurança. **AgR em MS 34637 / DF**. Arguente: Arnaldo Faria de Sá. Arguido: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator(a): Min. Celso de Mello. Brasília, 31 de agosto de 2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur432150/false>. Acesso em: 23 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Agravo Regimental em Mandado de Segurança. **AgR em MS 34327 / DF**. Arguente: Arnaldo Faria de Sá. Arguido: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator(a): Min. Roberto Barroso. Brasília, 08 de setembro de 2016. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur370659/false>. Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Agravo Regimental em Mandado de Segurança. **MS 21754 AgR / DF**. Arguido: Luis Alfredo Salomão e Outros. Arguente: Presidente do Congresso Nacional. Relator(a): Min. Marco Aurélio. Brasília, 07 de outubro de 1993. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur118549/false>. Acesso em: 30 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Mandado de Segurança. **MS 31816 DF**. Impetrante: Alessandro Lucciola Molon. Impetrado: Presidente do Congresso Nacional. Relator(a): Min. Luiz Fux. Brasília, 27 de fevereiro de 2013. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4345967>. Acesso em: 07 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Medida Cautelar em Mandado de Segurança. **MS 34127 MC/DF**. Impetrante: Weverton Rocha Marques de Sousa. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator(a): Min. Roberto Barroso. Brasília, 14 de abril de 2016. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur357841/false>. Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. **MS 24104/DF**. Impetrante: Rodrigo Monteferrante Ricupero. Impetrado: Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal. Relator(a): Min. Celso De Mello. Brasília, 08 de setembro de 2015. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho562087/false>. Acesso em: 23 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. **MS 34274 / DF**. Impetrante: Telmário Mota de Oliveira. Impetrado: Presidente do Senado Federal. Relator(a): Min. Cármen Lúcia. Brasília, 04 de julho de 2016. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho658934/false>. Acesso em: 23 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. **MS 36791/DF**. Impetrante: Hiran Manuel Gonçalves da Silva. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator(a): Min. Gilmar Mendes. Brasília, 06 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1055147/false>. Acesso em: 23 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. **MS 34402 / DF**. Impetrante: João Carlos Paolilo Bacelar Filho. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator(a): Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, 17 de abril de 2018. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho854324/false>. Acesso em: 23 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. **MS 36313 / DF**. Impetrante: Partido Democrático Trabalhista. Impetrado: Presidente Do Senado Federal. Relator(a): Min. Edson Fachin. Brasília, 04 de setembro de 2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1026577/false>. Acesso em: 23 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. **MS 36243 / DF**. Impetrante: Luis Eduardo Grangeiro Girão. Impetrado: Presidente da Mesa Diretora do Senado. Relator(a): Min. Alexandre de Moraes. Brasília, 01 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho945048/false>. Acesso em: 23 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Mandado de Segurança. **MC em MS 33833 DF**. Impetrante: Benevenuto Daciolo Fonseca dos Santos. Impetrado: Presidência da Câmara dos Deputados. Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI. Brasília, 11 de maio de 2017. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=307996198&tipoApp=.pdf>. Acesso em: 23 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Mandado de Segurança. **MC em MS 34989**. Impetrante: Paulo Renato Paim e Outros(a/s). Impetrantes: José Barroso Pimentel e Outros(a/s). Relator(a): Min. Rosa Weber. Brasília, 10 de julho de 2017. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho760558/false>. Acesso em: 23 set. 2020.

CANOTILHO, J.J. Gomes; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz; MENDES, Gilmar Ferreira. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

CARVALHO NETTO, Menelick de. **A Sanção no Procedimento Legislativo**. Belo Horizonte: Del Rey, 1992.

CARVALHO, Ângelo Gamba Prata de; ROESLER, Claudia Rosane. O argumento de autoridade no Supremo Tribunal Federal: uma análise retórica em perspectiva histórica. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, n. 55, p. 42-68, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/download/907/578>. Acesso em: 22 set. 2020.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do Estado**. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. V. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. V. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

LAGES, Cintia Garabini. Interna Corporis Acta e os limites do controle judicial dos Atos Legislativos. **Revista Brasileira de Políticas Públicas Interna Corporis Acta e os limites do controle judicial dos atos legislativos**, Brasília, v. 6, n. 2, p. 89-103, 2016. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/download/4125/pdf>. Acesso em: 23 set. 2020.

MACEDO, Paulo Sérgio Novais de. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, v. 45, n. 178, abr./jun. 2008. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496910>. Acesso em: 23 set. 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional (Série EDB)**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

MORAES, Guilherme Peña. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. **Devido processo legislativo: uma justificação democrática do controle jurisdicional de constitucionalidade das leis e do processo legislativo**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

SCOTTI, Guilherme. Teoria Discursiva do Direito. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz. Teoria. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP: Teoria Geral e Filosofia do Direito**. 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: [https://enciclopediajuridica.pucsp.br/pdfs/teoria-discursiva-do-direito\\_58ec73dc8379f.pdf](https://enciclopediajuridica.pucsp.br/pdfs/teoria-discursiva-do-direito_58ec73dc8379f.pdf). Acesso em: 23 set. 2020.