

O STF E OS ATOS *INTERNA CORPORIS*¹

Nikolay Henrique Bispo²

RESUMO

O objetivo deste artigo é verificar se existem e, caso positivo, identificar o que são atos *interna corporis*, a partir da visão do STF. Cria-se uma classificação de atos do Poder Legislativo e analisa-se se há critérios na jurisprudência do STF que definem quando um ato é, ou não, *interna corporis*, e ele vem observando a sua própria jurisprudência. A classificação é a seguinte: (i) Ato administrativo-político; (ii) Ato de criação, modificação e extinção de CPI; (iii) Ato disciplinar; (iv) Ato legislativo. A conclusão é que o STF utiliza esse termo como sinônimo para afirmar a sua competência para controlar a constitucionalidade do ato parlamentar. O ato será *interna corporis* se for fundamentado em regimento interno e não violar a Constituição Federal. Há coerência na jurisprudência do STF em 3 grupos de espécies de atos, no “i”, “ii” e “iv”.

PALAVRAS CHAVES: STF; *interna corporis*; atos parlamentares; Poder Legislativo; Poder Judiciário.

¹ Este artigo foi desenvolvido com base na monografia apresentada na Escola de Formação (EF) da Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP) em 2012, sob orientação do professor Doutor Rodrigo de Souza Pagani.

² Mestrando em Direito e Desenvolvimento da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (DIREITO-GV). Pesquisador do Núcleo de Justiça e Constituição da Direito-GV. Pesquisador do STF em Pauta da Direito-GV.

THE STF AND THE *INTERNA CORPORIS* ACTS

ABSTRACT

The purpose of this article is to inspect and, if so, identify what are *interna corporis*, from the vision of the STF. Creates a classification of acts of the legislature and if there are criteria in the Supreme Court case law that define when an act is, or not, *interna corporis*, observing its own jurisprudence. The classification is as follows: (i) administrative-political Act; (ii) Act of creation, modification and extinction of CPI; (iii) disciplinary Act; (iv) Legislative Act. The conclusion is that the Supreme Court uses this term as a synonym for asserting its jurisdiction to control the constitutionality of the Act currently. The Act will be if it is based on *interna corporis* by laws and not to violate the Federal Constitution. There is consistency in the jurisprudence of the STF in 2 groups of species of acts, in "ii" and "iv".

KEY WORDS: STF; *interna corporis*; parliamentary acts; Legislative Power; Judiciary.

1. INTRODUÇÃO

A expressão *interna corporis* é de origem latina. Seu significado é “dentro do corpo” e no campo jurídico esse termo é apresentado como “no âmbito interno de um órgão de pessoa jurídica de direito público ou de direito privado” (DINIZ, 1998, p. 883).

A teoria sobre ato *Interna Corporis* tem origem na doutrina da Soberania do Parlamento, que teve seu auge no século XVII, na Inglaterra. Segundo essa teoria, o Judiciário era impedido de rever os atos praticados pelo parlamento e os monarcas precisavam de autorização, também do parlamento, para realização de diversos atos (MACEDO, 2007, pp. 18-21).

Essa doutrina foi adaptada nos Estados Unidos da América, que tinha uma cultura de *check and balances*. No começo do século XIX, o Judiciário americano reconhece a sua autoridade para realizar o controle dos atos dos poderes públicos, mas, também declarava que existiam questões que eram imunes à apreciação judicial, sendo elas, as questões políticas (MACEDO, 2007, pp. 34-35).

A denominação *Interna Corporis* não é apenas a evolução das teorias anteriores, mas também é uma adaptação delas.

Na metade do século XIX, a Europa voltava a ter monarcas em seus cenários políticos, Rudolf von Gneist, no Congresso de Juristas Alemães, afirmou que atos que violassem o procedimento constitucional e mesmo assim fossem aprovados, poderiam ser revistos pelo Judiciário, que, contudo, limitar-se-ia a analisar a validade da norma e não o seu conteúdo (MACEDO, 2007, pp. 46-47).

Sucintamente, o que a teoria dos atos *interna corporis* defende é a existência de atos que não são suscetíveis à interferência judicial quanto ao seu conteúdo, por terem natureza de questão política.

Mas, podemos afirmar que essa expressão tem sentido para o Direito brasileiro? Isso porque se a própria Constituição Federal (CF) afirma que não será excluída do judiciário lesão ou ameaça a direito ³, como se pode afirmar que existam atos que são imunes à apreciação do judiciário, mesmo que violem direito?

³ BRASIL, **Constituição Federal**, de 5 de Outubro de 1988: art. 5º, inciso XXXV.

É exatamente o que este artigo pretende investigar: o que são atos *interna corporis* para o direito brasileiro, mas, segundo a visão do Supremo Tribunal Federal (STF).

Para isso, o objeto de análise são decisões do STF. A escolha por esta Corte se deu pelos seguintes motivos: (a) o STF é a Corte de última instância do Poder Judiciário e tem como principal função a guarda da CF ⁴; (b) é ele o representante máximo do Poder Judiciário, assim sendo, é quem interage de forma direta com os demais poderes da União (Executivo e Legislativo); (c) o STF é a interface direta entre política e direito, o que faz presumir a existência de casos que envolvam questões consideradas *interna corporis*.

Em outras palavras, o objetivo deste artigo é verificar se existem e, caso positivo, identificar o que são atos *interna corporis*, para o direito, a partir da visão do STF.

Para isso, este artigo analisou 29 casos em que o STF usou como fundamentação o termo *interna corporis* ⁵⁻⁶.

1.1. A RELAÇÃO ENTRE OS PODERES

O Poder Legislativo da União possui autonomia organizacional ⁷ e funcional ⁸ para realizar as suas atribuições.

Contudo, esse é apenas um lado da laranja da autonomia dos poderes ⁹, do outro lado, há o STF que possui a atribuição de fiscalizar e controlar eventuais abusos

⁴ BRASIL, **Constituição Federal**, de 5 de Outubro de 1988: art. 102, *caput*.

⁵ A busca por esses casos foi feita em 2012. Foram utilizadas as seguintes chaves de busca no sítio do STF: (1º) “*interna corporis* e Câmara dos Deputados”. Resultado de 26 acórdãos. Por uma filtragem pelas ementas foram “excluídos” 7. (2º) “*interna corporis* e congresso”. Resultado de 19 acórdãos foram selecionados 3 (ainda foi feita a adição de “nacional” à chave de busca, porém, os acórdãos foram os mesmos); (3º) “*interna corporis* e senado”. Resultado de 20 acórdãos; desses, foram selecionados 7 (foi realizada a adição de “federal” à chave de busca, porém os acórdãos resultantes foram os mesmos); (4º) “*interna corporis*”. Resultado de 54 acórdãos; desses, não foi possível extrair acórdãos novos; (5º) “questão interna”, alterando com o nome das Casas (“Senado”, “Câmara” e “Congresso”). Não foram selecionados casos; (6º) “questões adjl políticas” e “questão adjl política” e apareceram poucos casos, sendo que, do resultado, não foi possível aproveitar nenhum acórdão, pois os que se enquadravam no filtro já estavam na pesquisa.

⁶ A forma de seleção do universo da pesquisa pode ser entendida melhor com a leitura do capítulo de metodologia da monografia: BISPO, Nikolay Henrique. **O STF no Controle dos Atos Parlamentares Interna Corporis**. SOUZA, Rodrigo Pagani de (Ori.). Monografia apresentada à EF/SBDP. São Paulo, 2012. Disponível em: < http://www.sbdp.org.br/ver_monografia.php?idMono=220>. Último acesso em: 26 de julho de 2014.

⁷ BRASIL, **Constituição Federal**, de 5 de Outubro de 1988: arts. 51, inciso III; 52, inciso XII.

⁸ BRASIL, **Constituição Federal**, de 5 de Outubro de 1988: arts. 51, inciso IV; 52, inciso XIII.

que o Legislativo cometa. Sendo assim, é possível afirmar que ele é, *a priori*, o moderador dessa autonomia.

Uns dos limites que são impostos ao STF, nesse controle, é a própria separação dos poderes – a Corte deve respeitar essa autonomia e apenas controlar eventuais abusos – e a necessidade de apenas enfrentar questões jurídicas, ou seja, questões que envolvam direito, pois essa é a única área de atuação do Poder Judiciário¹⁰.

Partindo-se disso, pode-se presumir que há atos que não são analisados pelo STF, por serem atos *interna corporis*. Mas quais seriam esses atos? Como identificá-los?

Traduzindo o ato *interna corporis* para uma linguagem técnica-jurídica, esses atos seriam o limite da competência do STF.

A análise da competência está inserida dentro dos pressupostos processuais de validade do processo. Em regra, o Estado-juiz ao ter o primeiro contato com a ação faz a verificação do preenchimento desse pressuposto, porém, isso não impede que a sua ausência seja verificada em qualquer fase do processo, podendo, se for o caso, até mesmo extinguir o processo por um vício processual absoluto (BUENO, 2007, pp. 348-405).

Essa discussão, no STF, sobre a existência ou não de competência para efetuar o controle de constitucionalidade do ato parlamentar, não é marcada por um embate sobre questões processuais, como o preenchimento dos pressupostos de julgamento de mérito¹¹, como ocorre na maioria dos casos.

Na verdade, o que há é um grande embate sobre o impacto que a decisão de efetuar o controle de constitucionalidade do ato pode causar no sistema político nacional.

Sendo assim, a preocupação não é, exatamente, com sua competência constitucional de análise do ato, mas sim com o impacto que sua decisão de afirmar sua competência para controlar a constitucionalidade do ato causará no sistema político e na sociedade.

⁹ BRASIL, **Constituição Federal**, de 5 de Outubro de 1988: art. 2º, *caput*.

¹⁰ Isso é o que se pode interpretar dos artigos 5º, XXXI e 102 da CF.

¹¹ “As duas primeiras categorias (‘condições da ação’ e ‘pressupostos processuais’), na linha do que é sustentado por larga parcela da doutrina, podem ser identificadas como os ‘pressupostos de julgamento de mérito’. O Estado-juiz, antes de definir qual é o ‘direito aplicável à espécie’ (...)” (BUENO, 2007, p.348).

Como poderá ser visto adiante.

Surge um problema complementar à pergunta principal, se existem atos que são imunes ao controle judicial, que é: nota-se algum critério para o STF afirmar que um ato é ou não *interna corporis*? Existe limite para este seu poder de controle de constitucionalidade dos atos parlamentares?

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

O tema em análise é muito delicado, pois é exatamente o limite da separação dos poderes.

De um lado, a independência entre os Poderes, tanto organizacional quanto funcional; de outro lado, o STF como o principal guardião e fiscal do cumprimento da CF.

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

Guarda da Constituição, o Supremo tribunal tem a responsabilidade cotidiana de decidir da juridicidade da ação dos demais Poderes do estado, no desempenho da qual há de manter atuação escrupulosa aos dois prismas da limitação de sua função institucional: o primeiro - negativo e óbvio - é de não lhe ultrapassar as raias e invadir a órbita da livre decisão política dos demais Poderes; o segundo - positivo e não menos importante - é o de ocupar integralmente o seu espaço, de modo a não se demitir do poder que é seu - não para afirmar orgulhosamente a própria força - mas, sim, para não sonegar a garantia constitucional de acesso à jurisdição de quem quer que se pretenda lesado ou ameaçado de lesão a direito seu¹².

2. OS ATOS PARLAMENTARES *INTERNA CORPORIS*

¹² STF: MC-MS nº 25.579, Rel. Joaquim Barbosa. J. 19/10/2005, p. 423.

A partir da análise dos casos, identifica-se que ato *interna corporis* é uma forma de afirmar a inexistência de competência do STF para controlar a constitucionalidade do ato parlamentar.

Apenas para introduzir esse debate à técnica-jurídica, a análise de competência é um dos pressupostos de validade do processo.

Assim, se o STF decide que determinada questão não é *interna corporis*, é o mesmo que afirmar que o caso é de sua competência e, portanto, passível de processamento e julgamento.

Em seguida ele verifica se houve, de fato, desrespeito às determinações constitucionais de procedimentos que o ato deveria ter seguido ou, ainda, se houve violação a direitos fundamentais do parlamentar, ou de terceiros ¹³.

O contrário ocorre quando o STF decide que um ato é *interna corporis*. Neste caso, a Corte não tem competência material para processar e julgar o mérito da questão. Portanto, não há o controle de constitucionalidade desse ato. Geralmente o fundamento dessa decisão é pautado pela “separação dos poderes” e é considerado reservado ao Poder Legislativo.

Apesar dessa tradução técnica, esses casos são fascinantes, porque o STF ao fazer essa análise de competência ele não o faz, apenas por meio de a análise da CF ou alguma lei.

A análise é quase restrita à questão material que está sendo discutida, ou seja, a questão de fundo do ato e o impacto que sua decisão poderá causar no Poder Legislativo.

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

O resultado disso, é que em vez de uma análise do Código de Processo Civil, da CF e de outras leis que delimitam a competência legal e constitucional do STF para apreciar questões, a decisão é pautada mais por argumentos políticos¹⁴.

As decisões do STF podem ser pela inconstitucionalidade ou¹⁵ constitucionalidade¹⁶ desses atos.

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

Diferentemente da preocupação acadêmica, o STF não se dedica a fazer uma classificação dos tipos de atos parlamentares¹⁷; mas sim, por meio de um simples termo, está interessado em afirmar a sua (in)competência para controlar a constitucionalidade do ato parlamentar, mesmo que essa fundamentação seja mais consequencialista do que processualista.

Os casos analisados tinham uma das seguintes discussões: (a) desrespeito à disposição constitucional (direitos fundamentais ou procedimentos); (b) desrespeito à disposição regimental e à CF¹⁸.

O caso “b” é interessante, pois há decisões em que o STF afirma que interpretar regimento interno (RI) do Poder Legislativo é uma atividade restrita àquele Poder, sendo imune à interpretação judicial¹⁹.

¹⁴ Argumentos políticos no sentido de afirmar que a questão discutida em cada caso ultrapassa o limite do Poder Legislativo, e não pela utilização de argumentos processuais, no sentido de decidir que o caso não pode ser julgado por falta de um dos pressupostos de validade do processo, que é a competência.

¹⁵ Ações que demonstram que o STF declarou o ato não *interna corporis* e realizou o controle e declarou a inconstitucionalidade do ato: STF: **MS 24.845**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 24.846**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 24.847**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 24.848**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 24.849**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 24.831**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 26.441**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 25/04/2007.

¹⁶ Ações que demonstram que o STF declarou o ato não *interna corporis* e realizou o controle e confirmou a constitucionalidade do ato: STF: **INQ 307**, Rel. Min. Djaci Falcão, j. 28/09/1988; STF: **MS-MC 25.579**, Rel. p. acórdão Min. Joaquim Barbosa, j. 19/10/2005; STF: **MS 21.360**, Rel. p. acórdão Min. Marco Aurélio, j. 12/03/1992; STF: **MS 21.374**, Rel. Min. Moreira Alves, j. 13/08/1992; **MS-Agr 21.754**, Rel. p. acórdão Min. Francisco Rezek, j. 07/10/1993; STF: **HC 71.193**, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 06/04/1994; STF: **MS 22.503**, Rel. p. acórdão Min. Maurício Corrêa, j. 08/05/1996; STF: **ADC 3**, Rel. Min. Nelson Jobim, j. 01/12/1999; STF: **ADI 2.666**, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 03/10/2002; **MS-MC 25.579**, Rel. p. acórdão Min. Joaquim Barbosa, j. 19/10/2005; STF: **ADI 3.146**, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 11/05/2006.

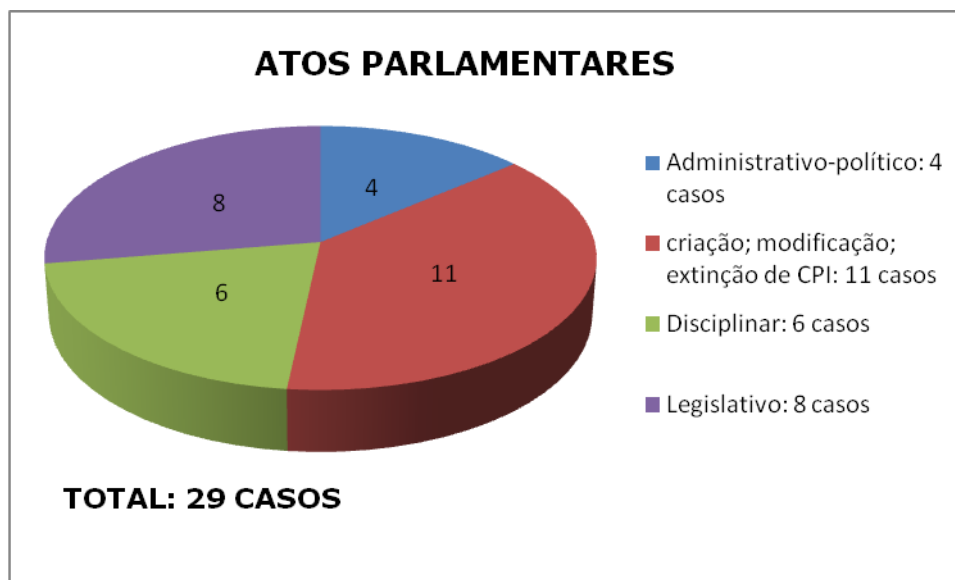
¹⁷ Por exemplo, afirmar que determinado tipo de ato é *interna corporis* e o outro tipo não é.

¹⁸ O Regimento Interno tem muito de seus procedimentos e atribuições designados pela CF, o que acaba sempre gerando uma possível violação reflexa à CF.

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

E, essa análise, em regra, envolve atos parlamentares discutidos que são fundamentados em dispositivo regimental, o que obriga ao menos uma análise superficial do RI.

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



BISPO, 2012.

A primeira conclusão é que esses atos são *interna corporis*, mas, em regra, se existir possibilidade deles estarem contrariando procedimentos constitucionais, ou direito fundamental previsto na CF, eles poderão passar pelo controle de constitucionalidade no STF.

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

Então questiona-se: existe coerência em todas as vezes em que o STF declarou que havia desrespeito à CF? E nos casos em que ele não declarou? No tópico abaixo passarei a expor as características e possíveis critérios de aplicação da regra geral em cada ato parlamentar.

2.1. ATO ADMINISTRATIVO-POLÍTICO ²⁰

Considerarei como ato administrativo-político aqueles casos em que se questionavam atos de organização e administração interna dos trabalhos do Legislativo, como processamento de denúncia contra o Presidente da República ²¹, administração das eleições da Mesa Diretora ²² e a forma de composição de alguma comissão permanente ou temporária ²³.

Nesses casos há uma discricionariedade ampla de decisão ao Legislativo, por não ter previsão na CF sobre o procedimento de produção desses atos ²⁴.

²⁰ Os seguintes acórdãos representam essa espécie de ato: STF: **MS 20.509**, Rel. Min. Octávio Gallotti, j. 16/10/1985; STF: **MS 22.183**, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 05/04/1995; STF: **MS-AgR 26.062**, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 10/03/2008. ; STF: **MS-AgR 25.588**, Rel. Min. Menezes Direito, j. 02/04/2009.

²¹ São casos de processamento de denúncia contra o Presidente da República, feitos por terceiros, que não são parlamentares. Esses apresentam, para o Poder Legislativo, uma acusação contra o Presidente da República. Essa denúncia não é aceita pelo Presidente da Câmara, e, por conta disso, o ato questionado é o indeferimento da denúncia. Cf. STF: **MS-AgR 26.062**, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 10/03/2008; STF: **MS-AgR 25.588**, Rel. Min. Menezes Direito, j. 02/04/2009.

²² Trata-se de questionamento de decisão da Mesa Diretora, que indefere o pedido de um parlamentar para concorrer, nas eleições internas, a cargo para a Mesa Diretora. Cf. STF: **MS 22.183**, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 05/04/1995.

²³ Este caso tem como característica o questionamento, por um parlamentar, da decisão do Presidente da Câmara, que altere a formação de alguma comissão interna da Casa, que gera como consequência a diminuição do tempo destinado à comunicação dessa comissão em plenário. Cf. STF: **MS 20.509**, Rel. Min. Octávio Gallotti, j. 16/10/1985.

²⁴ Apenas como exemplo para ilustrar essa espécie de ato, apresento a síntese de um julgado sobre o tema. MS-AgR 26.062/ DF, o autor era o senhor Luís Carlos Crema e a autoridade coatora era o então Presidente da Câmara dos Deputados, senhor Arlindo Chinaglia (PT). O autor questionava a decisão do Presidente da Câmara dos Deputados de não aceitar o seu recurso ao Plenário da Câmara, contra a sua decisão de rejeitar uma denúncia contra o Presidente da República (rejeitou as matérias jornalísticas como prova, pois não eram suficientes para comprovar a acusação). O Relator do MS foi o Min. Gilmar Mendes, que decidiu por não controlar a constitucionalidade do ato, pois esse estaria fundamentado em RI e não teria suposta violação à CF. Então, contra essa decisão do Min. é que o autor interpõe um agravo regimental, pedindo que o Pleno do STF se manifeste sobre o tema. A decisão final da Corte foi de que: como não havia previsão legal que obrigasse a aceitação da denúncia, e justamente por não haver lei sobre o tema, o Presidente da Câmara fundamentou seu ato exclusivamente em RI, por isso, esse ato constitui matéria *interna corporis* e o torna insuscetível de apreciação judicial.

Vide o trecho do voto do Min. Gilmar Mendes: “Conforme salientei na decisão agravada, a sistemática interna de procedimentos da Presidência da Câmara dos Deputados para processar os recursos dirigidos ao Plenário daquela Casa, desde que não seja contrária aos comandos regimentais e constitucionais

Neste grupo de casos o STF não realizou o controle de nenhum ato. Demonstrando que a característica dos casos desta espécie de ato é de que não haja controle de constitucionalidade.

A fundamentação para isso era: ato proferido para regulamentar os trabalhos, dentro dos limites de competência e fundamentado em RI, com eficácia interna, e que não tenha problemas formais de desrespeito à CF são imunes à apreciação pelo Judiciário²⁵.

Além disso, esses casos não envolvem direitos fundamentais ou desrespeito a procedimentos constitucionais, o que o torna totalmente imune ao controle judicial, tendo em vista a separação dos poderes.

2.2. ATO DE CRIAÇÃO, MODIFICAÇÃO E EXTINÇÃO DE COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO (CPI)²⁶

Não aloquei as questões de CPI com as questões do tópico anterior, pelos seguintes motivos: (a) por ser um tipo específico de comissão temporária, tendo poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas²⁷; (b) por conter regras de criação previstas na CF; (c) por ter caráter contramajoritário, ou seja, é um direito de fiscalização não só da maioria parlamentar, mas principalmente da minoria, por conta do seu *quorum* de criação, que é de 1/3 dos membros da respectiva Casa²⁸.

expressos, não pode ser questionada perante o Poder Judiciário. (...) No caso ora em análise, a interpretação dada pelo Presidente da Câmara dos Deputados ao artigo 218, § 3º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, ainda que restritiva, não afrontou o direito líquido e certo do impetrante, pois envolve norma de organização e procedimento [sic] necessária ao funcionamento administrativo daquele órgão” (p. 475).

²⁵ Essa conclusão pode ser verificada em todos os 4 acórdãos dessa espécie de ato e, mais especificamente, na ementa de 3 casos, são eles: STF: **MS 20.509**, Rel. Min. Octávio Gallotti, j. 16/10/1985; STF: **MS 20.509**, Rel. Min. Octávio Gallotti, j. 16/10/1985; STF: **MS-AgR 25.588**, Rel. Min. Menezes Direito, j. 02/04/2009.

²⁶ Os seguintes acórdãos tratam dessa espécie de ato: STF: **MS 20.415**, Rel. Min. Aldir Passarinho, j. 19/12/1984; STF: **MS 21.374**, Rel. Min. Moreira Alves, j. 13/08/1992; STF: **HC 71.193**, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 06/04/1994. ; STF: **MS 22.494**, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 19/12/1996 STF: **MS 24.831**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 24.845**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 24.846**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 24.847**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 24.848**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 24.849**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 26.441**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 25/04/2007.

²⁷ Sobre os poderes de investigação das CPIs: PALMA, 2004.

²⁸ Vide: BRASIL, **Constituição Federal**, de 5 de Outubro de 1988: art. 58, § 3º.

Esse grupo tem como característica o questionamento de decisões da Mesa Diretora da Casa Legislativa (ou do Presidente), que decidam pela extinção, ou pela não criação, ou então pela modificação de CPI.

Outra característica importante é que geralmente as propostas de criação das CPIs são assinadas pela oposição, que representa a minoria parlamentar, e o Presidente (ou a Mesa do Legislativo) representa a maioria do parlamento²⁹.

Esses atos passaram por um avanço de interpretações desde a década de 1990 até 2005.

Durante a década de 1990, o STF não controlou nenhum ato desse tipo. A justificativa era que a formação de comissões não violava a direitos fundamentais e que porque não tinham procedimento estabelecido pela CF, salvo o quorum mínimo. Portanto, eram totalmente internos às Casas³⁰⁻³¹.

Com a entrada do ministro Celso de Mello na Corte, uma nova corrente começou a surgir, ainda de forma solitária, mas que ganharia força mais a frente.

A principal tese do ministro era que as CPIs são um direito da minoria parlamentar de investigar a maioria parlamentar. E, mesmo que a CF não preveja

²⁹ Síntese do MS 24.831/ DF: Essa ação foi proposta pelo senador, senhor Pedro Jorge Simon e outros, contra o ato do Presidente do Senado Federal, senhor José Renan Vasconcelos, de se negar a indicar senadores para comporem a chamada CPI dos Bingos. O Presidente do Senado fundamentou seu ato no entendimento de que: se não há previsão no RI que o determine a agir assim, então, ele não pode tomar tal medida; e, além disso, quem deveria indicar os senadores seriam os líderes partidários, e não ele (Presidente do Senado). O impetrante alegou que há previsão nos RIs das outras Casas, e que era direito da minoria parlamentar exercer investigação a eventuais irregularidades.

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

³⁰ Sobre essa afirmação, conferir: STF: **MS 20.415**, Rel. Min. Aldir Passarinho, j. 19/12/1984; STF: **MS 21.374**, Rel. Min. Moreira Alves, j. 13/08/1992; STF: **HC 71.193**, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 06/04/1994. ; STF: **MS 22.494**, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 19/12/1996.

³¹ Ao chegar à metade da década de 1990, apesar de o STF continuar entendendo não cabível o controle de constitucionalidade dessa espécie de ato, começaram a surgir sinais de possíveis alterações, pois a decisão deixa de ser unânime e começa a haver dissidência sobre a possibilidade de controle desses atos. O ministro Celso de Mello foi o primeiro a traçar esse entendimento e foi seguido pelos também recém-empossados ministros Marco Aurélio e Sepúlveda Pertence, mas naquele momento ainda eram votos vencidos. Cf. STF: **HC 71.193**, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 06/04/1994. ; STF: **MS 22.494**, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 19/12/1996.

procedimentos específicos para sua criação, há, no mínimo, requisitos essenciais para instaurá-los ³².

Portanto, concluía o ministro, preenchido esses requisitos, há a obrigação de a autoridade responsável, para colocar em atividade a CPI, tomar as providências necessárias. O fundamento para isso é o Estado Democrático de Direito, que não só garante direitos à maioria, mas também à minoria. Por isso, a CPI por ser expressão do desejo da minoria, deve ser ouvida e respeitada ³³.

Na década de 2000, mais especificamente a partir de 2005, a tese do ministro Celso de Mello ganha força, provavelmente pela nova composição da Corte. Há um rompimento com o antigo entendimento da Corte e o STF passa a julgar-se competente para realizar o controle dessa espécie de ato ³⁴.

A tese anteriormente apresentada pelo ministro Celso de Mello vem guiando o entendimento do STF sobre o tema. Em todos os casos julgados, a partir de 2005, os atos sofreram controle de constitucionalidade e o STF chegou à conclusão de que os atos da Mesa que impediam o funcionamento das CPIs eram inconstitucionais, e os nulificou.

O STF também impôs ao parlamento o que ele entendeu como “correta interpretação” do RI ³⁵. Essa constatação é instigante, pois como afirmado no começo do capítulo, o STF afirma que interpretar regimento é matéria puramente interna, imune à apreciação judicial. Mas, nesses casos, a Corte, além de interpretar o RI, também determinou que o Poder Legislativo interpretasse o RI conforme o entendimento da Corte.

2.3. ATO DISCIPLINAR ³⁶

³² São requisitos para criação de uma CPI: requerimento de 1/3 dos membros da respectiva Casa; apuração de fato determinado e por prazo certo (art. 58, §3º da CF).

³³ Sobre essa afirmação verificar o voto do Min. Celso de Mello, no caso: STF: **MS 22.494**, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 19/12/1996, p. 400 – 420.

³⁴ Os 7 casos são os seguintes: STF: **MS 24.831**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 24.845**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 24.846**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 24.847**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 24.848**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 24.849**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 26.441**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 25/04/2007.

³⁵ Vide síntese na nota de rodapé número 29.

³⁶ Estes são os casos que representam essa espécie de ato: STF: **INQ 307**, Rel. Min. Djaci Falcão, j. 28/09/1988; STF: **MS 21.360**, Rel. p. acórdão Min. Marco Aurélio, j. 12/03/1992; STF: **MS 23.888**, Rel. Min. Néri da Silveira, j. 25/02/2001; STF: **MS 24.356**, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 13/02/2003; STF:

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

As características comuns nesses casos são: (i) parlamentar ou terceiros externos ao parlamento questionam a validade de algum processo disciplinar que estavam passando, ou que estejam sendo atingidos indiretamente, no Poder Legislativo; (ii) há um direito garantido na CF, mas de forma ampla e o Poder Legislativo entende que esse direito deve ser regrado por ele mesmo, por meio de RI.

Em regra, o STF decidiu esses casos da seguinte maneira: definição e aplicação de punição são atos restritos ao Poder Legislativo; todavia, se houver possível violação a direito fundamental ou à CF, o STF pode e deve fazer o controle do ato.

Não há consenso no STF nesses casos. Dos 6 casos, em 3 o STF fez o controle de constitucionalidade do ato ³⁷. Desses 3, em nenhum o STF declarou a inconstitucionalidade. Dos 3 em que o STF não fez o controle de constitucionalidade do ato ³⁸, a linha entre a possibilidade desse controle, ou não, é muito tênue, dependendo da interpretação de cada Ministro.

É difícil apontar um critério específico que venha sendo adotado pelo STF nesses casos. Mesmo quando os casos são similares aos anteriores, o STF se julga incompetente para julgar a questão ³⁹.

MS-ED 24.356, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 09/10/2003; STF: **MS-MC 25.579**, Rel. p. acórdão Min. Joaquim Barbosa, j. 19/10/2005.

³⁷ Os casos que houve controle de constitucionalidade são: STF: **INQ 307**, Rel. Min. Djaci Falcão, j. 28/09/1988; STF: **MS 21.360**, Rel. p. acórdão Min. Marco Aurélio, j. 12/03/1992; STF: **MS-MC 25.579**, Rel. p. acórdão Min. Joaquim Barbosa, j. 19/10/2005.

³⁸ Vide: STF: **MS 23.888**, Rel. Min. Néri da Silveira, j. 25/02/2001; STF: **MS 24.356**, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 13/02/2003; STF: **MS-ED 24.356**, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 09/10/2003.

³⁹ Apenas para ilustrar o problema dessa espécie de ato, citarei 02 casos para exemplificar a subjetividade da decisão do STF.

O MS-MC 25.579 traz um questionamento do ato da Mesa Diretora e do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, por terem aceitado processar um Deputado Federal por quebra de decoro parlamentar, por atos praticados enquanto afastado da Câmara, no exercício da função de Ministro da Casa Civil do Poder Executivo. O impetrante alegava que enquanto Ministro da Casa Civil, o órgão competente para lhe julgar, por infrações cometidas por crime de responsabilidade, é o STF, e não a Câmara dos Deputados (art. 102, inc. I, alínea “c” da CF; além dos incs. XXXV, XXXVII, LIII, LIV do art. 5º) ³⁹. O STF chega à conclusão, por maioria, de que o art. 56, inc. I da CF não licencia o parlamentar que está a serviço do Poder Executivo, mas apenas o investe ao cargo do Executivo. Assim, o parlamentar deve seguir e respeitar todos os parâmetros regimentais de um Deputado, mesmo enquanto Ministro do Poder Executivo. Portanto, a Casa parlamentar é competente para lhe julgar.

2.4. ATO LEGISLATIVO⁴⁰

Classifiquei como ato legislativo os casos em que se questionavam desrespeito ao processo de criação de leis.

Esses casos têm como característica o questionamento a uma decisão da Casa legislativa, a qual permite que um projeto de lei passe, ou venha a passar, por algum procedimento que supostamente desrespeite a CF. Um ponto de destaque é que dos 29 casos analisados, a primeira aparição de decisão fundamentada em ato *interna corporis* foi nesta espécie de ato, em 1980, com o voto do Ministro Moreira Alves ⁴¹.

Esta espécie de ato também é a única que apresenta questionamento por dois instrumentos diferentes: questionamentos a projetos de leis (que passaram ou estão prestes a passar por suposta irregularidade) são questionados por MS ⁴²;

Em outra linha de raciocínio, há o MS 23.388. Neste caso um deputado federal questiona ato da Mesa Diretora e da Comissão de Constituição e Justiça de Redação da Câmara dos Deputados, de cassar-lhe o mandato, por conta de atos praticados em outra legislatura. As autoridades coatoras justificavam esse ato porque a imagem do deputado em questão prejudicaria a Câmara dos Deputados. Para o autor, como os atos foram praticados em outra legislatura, eles não poderiam ser questionados, pois esse direito já teria decaído. O STF decidiu que não cabia MS contra deliberação interna da Casa Legislativa e, que tal exame escapava ao controle de constitucionalidade do Poder Judiciário. A Corte também decidiu que os direitos fundamentais do impetrante ao devido processo legal e à ampla defesa não foram questionados; e se caso fossem, era visível que esses teriam sido respeitados durante o processo disciplinar.

Ambos os casos tratam de questões disciplinares com direitos fundamentais envolvidos, mas o STF decidiu de forma diferente em cada caso, ora controlando o ato e ora não o fazendo.

⁴⁰ Os seguintes acórdãos tratam dessa espécie de ato: STF: **MS 20.247**, Rel. Min. Moreira Alves, j. 18/09/1980; STF: **MS 20.464**, Rel. Min. Soares Muñoz, j. 31/10/1984; STF: **MS 20.471**, Rel. Min. Francisco Rezek, j. 19/12/1985; STF: **MS-AgR 21.754**, Rel. p. acórdão Min. Francisco Rezek, j. 07/10/1993; STF: **MS 22.503**, Rel. p. acórdão Min. Maurício Corrêa, j. 08/05/1996; STF: **ADC 3**, Rel. Min. Nelson Jobim, j. 01/12/1999; **ADI 2.666**, Rel. Rel. Min. Ellen Gracie, j. 03/10/2012; STF: **ADI 3.146**, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 19/12/2006.

⁴¹ Vide: STF: **MS 20.247**, Rel. Min. Moreira Alves, j. 18/09/1980.

⁴² Como ilustração, aqui sintetizo o MS-AgR 21.754/ DF. O autor do MS era o senador senhor Luiz Alfredo Salomão, que questionava o ato do Presidente do Senado Federal, senhor Humberto Coutinho de Lucena. O Presidente do Senado, na função de presidir o trabalho do Congresso Nacional, havia permitido que se iniciasse a Quadragésima Sétima Sessão Extraordinária do Congresso, que tinha o objetivo de abrir os trabalhos de revisão constitucional, sem que estivesse presente o número mínimo de parlamentares exigido para o início da sessão.

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

questionamentos a leis que supostamente tenham irregularidade são feitos por ação direta de controle de constitucionalidade, pois o processo legislativo já se findou ⁴³⁻⁴⁴.

Dos 8 casos, 5 são questionados por MS ⁴⁵ e 3 por ação de controle concentrado de constitucionalidade ⁴⁶. Analisá-los em dois grupos parece ser mais sensato por se tratarem de momentos diferentes do processo legislativo.

Dos 5 casos em que o instrumento foi o MS, 3 não passaram pelo controle de constitucionalidade do STF ⁴⁷. Esses 3 têm em comum o fato de que não há procedimento específico, para eles, previsto na CF. A única previsão é regimental. Seguindo a regra geral, de que se o ato parlamentar é fundamentado em RI, e esse não contrariar a CF, o ato é *interna corporis*, então, o STF se declara impossibilitado de processar e julgar esses atos. Isso mostra o posicionamento estável da Corte quanto à possibilidade de controle.

E 2 passaram pelo controle de constitucionalidade do STF ⁴⁸. Em ambos há a característica de delimitação constitucional sobre o procedimento que o ato legislativo deve obrigatoriamente seguir. Mas são previsões abertas, ou seja, não há muita especificação da forma pela qual esse processo deve ser realizado dentro da respectiva

⁴³ As ações diretas de controle de constitucionalidade são: Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI – art. 102, Inc. I, alínea "a" da CF); Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC – art. 102, Inc. I, alínea "a" da CF); Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF – art. 102, § 1º da CF); Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO – art. 103, § 2º da CF).

⁴⁴ Como exemplo dos questionamentos por ação de controle concentrado, apresento a síntese da ADI 3.146/ DF. O requerente era o Partido da Frente Liberal (PFL), que questionava, entre outras coisas, existência de vício formal da lei que alterava a alíquota do Imposto de Renda. Esse vício seria por conta do ato do Presidente do Senado, que na função de presidente do Congresso Nacional, permitiu que essa lei fosse apreciada, mesmo quando havia Medidas Provisórias a serem apreciadas, o que suspenderia a apreciação de qualquer projeto de lei, até a votação dessas Medidas (conforme art. 62 da CF). O Presidente do Senado afirmou que as Medidas Provisórias suspenderiam a votação dos projetos, mas só após a sua leitura em plenário. E que no caso, isso não havia ocorrido.

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

⁴⁵ Vide: STF: **MS 20.247**, Rel. Min. Moreira Alves, j. 18/09/1980; STF: **MS 20.464**, Rel. Min. Soares Muñoz, j. 31/10/1984; STF: **MS 20.471**, Rel. Min. Francisco Rezek, j. 19/12/1985; STF: **MS-AgR 21.754**, Rel. p. acórdão Min. Francisco Rezek, j. 07/10/1993; STF: **MS 22.503**, Rel. p. acórdão Min. Maurício Corrêa, j. 08/05/1996.

⁴⁶ Vide: STF: **ADC 3**, Rel. Min. Nelson Jobim, j. 01/12/1999; **ADI 2.666**, Rel. Rel. Min. Ellen Gracie, j. 03/10/2012; STF: **ADI 3.146**, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 19/12/2006.

⁴⁷ Os casos em que não houve controle ocorreram na década de 1980 e todos foram decididos de forma unânime, vide: STF: **MS 20.247**, Rel. Min. Moreira Alves, j. 18/09/1980; STF: **MS 20.464**, Rel. Min. Soares Muñoz, j. 31/10/1984; STF: **MS 20.471**, Rel. Min. Francisco Rezek, j. 19/12/1984.

⁴⁸ Vide: STF: **MS-AgR 21.754**, Rel. p. acórdão Min. Francisco Rezek, j. 07/10/1993; STF: **MS 22.503**, Rel. p. acórdão Min. Maurício Corrêa, j. 08/05/1996.

Casa. Sendo assim, pode-se afirmar que nesses casos a CF prevê procedimentos mínimos e gerais sobre os atos, e que o RI estabelece procedimentos específicos.

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

No mérito da ação, o STF não declarou nenhum ato inconstitucional. A fundamentação para tal era que caso declarasse, estaria antecipando vício que não foi consumado, pois ainda não virou lei – o processo ainda não se findou e, portanto, poderá ser “consertado”. Portanto, como não há lei, o próprio Legislativo pode verificar possível irregularidade e extinguir tal projeto.

Referente aos 3 casos em que o questionamento foi feito por instrumento de controle de constitucionalidade concentrado, em todos, o STF se declarou competente para realizar o controle de constitucionalidade do ato.

Nesses casos o STF entendeu que havia possibilidade de desrespeito à CF e, por isso, o ato não era *interna corporis*. No mérito, a Corte entendeu que não havia qualquer ofensa fática à CF ⁴⁹⁻⁵⁰. O fundamento é que para ocorrer declaração de inconstitucionalidade sobre esta espécie de ato, é necessário haver desrespeito literal à disposição constitucional.

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

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

Ato *interna corporis* é utilizado pelo STF como sinônimo de limite de sua competência para analisar a constitucionalidade dos atos parlamentares. Sendo assim, se o STF afirmar que é competente para analisar a constitucionalidade de algum ato

⁴⁹ Vide: STF: **ADC 3**, Rel. Min. Nelson Jobim, j. 01/12/1999; STF: **ADI 2.666**, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 03/10/2012.

⁵⁰ Vide: STF: **ADI 3.146**, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 19/12/2006.

parlamentar, ele alega que o ato não é *interna corporis* ⁵¹. Se quiser afirmar que é incompetente para analisar o ato parlamentar, alega que o ato é *interna corporis* ⁵².

A regra geral é: se o ato estiver pautado estritamente por interpretação regimental e não estiver ferindo à CF (ferindo procedimentos que um ato deveria seguir, ou desrespeitando direitos fundamentais), então não há competência para o STF analisar o mérito e controlar a constitucionalidade do ato, por conta do princípio da separação dos poderes. Em sentido contrário, se o ato, mesmo que pautado estritamente por RI, contrariar à CF, o STF é competente para conhecê-lo e tem o dever/poder de controlar sua constitucionalidade e analisar o mérito da questão, por ser ele o guardião supremo da CF.

Cheguei à conclusão de que dos 4 tipos de atos, em 2 é possível elencar critérios que o STF segue para determinar que o ato não seja *interna corporis* e realizar o controle de constitucionalidade. Estes atos são: administrativo-político ⁵³, legislativo ⁵⁴ e de criação, modificação e extinção de CPI ⁵⁵.

⁵¹ Os casos que comprovam essa afirmação são: STF: **INQ 307**, Rel. Min. Djaci Falcão, j. 28/09/1988; STF: **MS-MC 25.579**, Rel. p. acórdão Min. Joaquim Barbosa, j. 19/10/2005; STF: **MS 21.360**, Rel. p. acórdão Min. Marco Aurélio, j. 12/03/1992; STF: **MS 21.374**, Rel. Min. Moreira Alves, j. 13/08/1992; STF: **MS-AgR 21.754**, Rel. p. acórdão Min. Francisco Rezek, j. 07/10/1993; STF: **HC 71.193**, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 06/04/1994; STF: **MS 22.503**, Rel. p. acórdão Min. Maurício Corrêa, j. 08/05/1996; STF: **ADC 3**, Rel. Min. Nelson Jobim, j. 01/12/1999; STF: **ADI 2.666**, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 03/10/2002; **MS-MC 25.579**, Rel. p. acórdão Min. Joaquim Barbosa, j. 19/10/2005; STF: **ADI 3.146**, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 11/05/2006; STF: **MS 24.845**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 24.846**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 24.847**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 24.848**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 24.849**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 24.831**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: **MS 26.441**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 25/04/2007.

⁵² Os seguintes casos comprovam essa afirmação: STF: **MS 20.247**, Rel. Min. Moreira Alves, j. 18/09/1980; STF: **MS 20.415**, Rel. Min. Aldir Passarinho, j. 19/12/1984; STF: **MS 20.464**, Rel. Min. Soares Muñoz, j. 31/10/1984; STF: **MS 20.471**, Rel. Min. Francisco Rezek, j. 19/12/1985; STF: **MS 20.509**, Rel. Min. Octavio Gallotti, 16/10/1985; STF: **MS 22.183**, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 05/04/1995; STF: **MS 22.494**, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 19/12/1996; STF: **MS 23.388**, Rel. Min. Néri da Silveira, j. 25/11/1999; STF: **MS 24.356**, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 13/02/2003; STF: **MS-ED 24.356**, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 09/10/2003; STF: **MS-AgR 26.062**, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 10/03/2008. ; STF: **MS-AgR 25.588**, Rel. Min. Menezes Direito, j. 02/04/2009.

⁵³ STF: **MS 20.509**, Rel. Min. Octávio Gallotti, j. 16/10/1985; STF: **MS 22.183**, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 05/04/1995; STF: **MS-AgR 26.062**, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 10/03/2008. ; STF: **MS-AgR 25.588**, Rel. Min. Menezes Direito, j. 02/04/2009

⁵⁴ Os seguintes acórdãos tratam dessa espécie de ato: STF: **MS 20.247**, Rel. Min. Moreira Alves, j. 18/09/1980; STF: **MS 20.464**, Rel. Min. Soares Muñoz, j. 31/10/1984; STF: **MS 20.471**, Rel. Min. Francisco Rezek, j. 19/12/1985; STF: **MS-AgR 21.754**, Rel. p. acórdão Min. Francisco Rezek, j. 07/10/1993; STF: **MS 22.503**, Rel. p. acórdão Min. Maurício Corrêa, j. 08/05/1996; STF: **ADC 3**, Rel. Min. Nelson Jobim, j. 01/12/1999; STF: **ADI 2.666**, Rel. Rel. Min. Ellen Gracie, j. 03/10/2012; STF: **ADI 3.146**, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 19/12/2006.

No caso dos atos administrativo-políticos, o critério é que: esses atos por servirem para regulamentar os trabalhos, dentro dos limites de competência e fundamentado em RI e com eficácia interna, são imunes à apreciação pelo Judiciário, pois não há violação à CF.

Além disso, esses casos não envolvem direitos fundamentais ou desrespeito a procedimentos constitucionais, o que o torna totalmente imune ao controle judicial, tendo em vista a separação dos poderes.

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

(a) se questionado por MS, o ato não será *interna corporis* caso exista evidente possibilidade de violação ao procedimento estipulado pela CF; mas prefere não declará-los inconstitucionais, porque, se o fizer, estará adiantando o entendimento do Poder. Mas, caso não haja estipulação de procedimento na CF, o ato é *interna corporis*;

(b) quando questionado por ação direta de controle concentrado, o entendimento é que caberá o controle na mesma hipótese do MS; porém, poderá ser declarada a inconstitucionalidade, pois o ato já se findou.

No caso de criação, modificação e extinção de CPI o critério é: sempre caberá o controle de constitucionalidade pelo STF, pois há disposição constitucional que garante o direito à minoria parlamentar de fiscalizar possíveis infrações, além de regras para sua criação, o que torna o ato não *interna corporis*. Assim, prevalecendo o princípio do Estado Democrático de Direito, em que todos têm direito a participação e manifestação, em face da posição da maioria.

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

⁵⁵ Os seguintes acórdãos tratam dessa espécie de ato: STF: MS 20.415, Rel. Min. Aldir Passarinho, j. 19/12/1984; STF: MS 21.374, Rel. Min. Moreira Alves, j. 13/08/1992; STF: HC 71.193, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 06/04/1994. ; STF: MS 22.494, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 19/12/1996 STF: MS 24.831, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: MS 24.845, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: MS 24.846, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: MS 24.847, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: MS 24.848, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: MS 24.849, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005; STF: MS 26.441, Rel. Min. Celso de Mello, j. 25/04/2007.

A outra espécie de atos identificado na pesquisa apresenta uma situação diferente. Os atos disciplinares não apresentam critérios de quando um ato será, ou não, *interna corporis*.

Não critico o fato de o STF não controlar esses atos, mas apenas o fato de ele insistir em sua regra geral (se houver possibilidade de violação à CF, o ato não é *interna corporis* e caberá controle de constitucionalidade) e não identificar critérios de quando ela será aplicada. Em todos os casos é possível visualizar provável ofensa à CF, mas em alguns o STF se declara competente e em outros não.

Outra conclusão é que o STF, muitas vezes, utiliza precedentes de casos que nem sempre condizem com o ato que está sendo avaliado, para fundamentar a sua decisão. Por exemplo, o caso em análise trata de ato disciplinar, mas para fundamentar sua decisão, de efetuar o controle de constitucionalidade desse ato, o STF utiliza um precedente de ato legislativo ⁵⁶.

Isso pode ser problemático, pois o STF deve ter ciência de que um ato parlamentar, não necessariamente, é igual ao outro, e que o processo de produção de cada um tem o seu regramento específico pelo RI, e alguns pela própria CF ⁵⁷.

A principal conclusão é: apesar de aparentemente tratar-se de um termo que representa a ausência de um pressuposto de validade do processo, que é a competência, o ato *interna corporis* acaba sendo muito mais do que isso.

Ele acaba sendo a justificativa para uma discussão de análise política, no sentido de invadir ou respeitar a autonomia do outro Poder. O que menos há é uma análise constitucional e legal de preenchimento, ou não, de um pressuposto processual.

⁵⁶ Vide: STF: **MS 20.509**, Rel. Min. Octavio Gallotti, 16/10/1985; STF: **MS 21.360**, Rel. p. acórdão Min. Marco Aurélio, j. 12/03/1992; STF: **MS 21.374**, Rel. Min. Moreira Alves, j. 13/08/1992; STF: **MS 22.183**, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 05/04/1995; STF: **MS 22.494**, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 19/12/1996; STF: **MS 24.356**, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 13/02/2003.

⁵⁷ Afirmo isso, pois, como o STF estará adentrando na esfera de outro Poder, deve conhecer minimamente esse campo, para não tratar todos os atos praticados de forma igual, pois esses não são. Seria o mesmo que tratar um MS como uma ação direta de controle concentrado. Seria prejudicial, pois ambas as ações são diferentes e possuem critérios e características próprias.

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

4. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Textos:

BISPO, Nikolay Henrique. **O STF no Controle dos Atos Parlamentares Internas Corporis**. SOUZA, Rodrigo Pagani de (Ori.). Monografia apresentada à EF/SBDP. São Paulo, 2012. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/ver_monografia.php?idMono=220>. Último acesso em: 26 de julho de 2014.

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

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

MACEDO, Cristiane Branco. **A Legitimidade e a Extensão do Controle Judicial Sobre o Processo Legislativo no Estado Democrático de Direito**. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, 2007.

MAMEDE, Elissa Navarro. *Limites do controle jurisdicional do processo legislativo*. Trabalho final (especialização) – Curso de Direito Legislativo, Universidade do Legislativo Brasileiro (Unilegis) e Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), 2008. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/161571>>. Último acesso em: 27 de julho de 2014.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. “Os Poderes de investigação das Comissões Parlamentares de Inquérito”. Monografia da Escola de Formação da sbdp de 2004. Disponível em < http://www.sbdp.org.br/ver_monografia.php?idMono=52 >. Último acesso em: 27 de julho de 2014.

ZAULI, Eduardo Meira. *Judicialização da política, Poder Judiciário e Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil*. Revista de informação legislativa, v. 47, n. 185, p. 07-25, jan./mar. 2010 Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/198655>>. Último acesso em: 27 de julho de 2014.

Acórdãos citados:

BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 3**, Relator: Ministro Néelson Jobim. Julgado em 01/12/1999. Publicado em 09/05/2003.

BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2.666/DF**, Relator: Ministra Ellen Gracie. Julgado em 03/10/2002. Publicado em 06/12/2002.

BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3.146/DF**, Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Julgado em 11/05/2006. Publicado em 19/12/2006.

BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **Habeas Corpus (HC) 71.193/SP**, Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Julgado em 06/04/1994. Publicado em 23/03/2001.

BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **Inquérito (Inq) 307/DF**, Relator: Ministro Djaci Falcão. Julgado em 28/09/1988. Publicado em 27/10/1988.

BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **Mandado de Segurança (MS) 20.247/DF**, Relator: Ministro Moreira Alves. Julgado em 18/09/1980. Publicado em 21/11/1980.

BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **Mandado de Segurança (MS) 20.415/DF**, Relator: Ministro Aldir Passarinho. Julgado em 19/12/1984. Publicado em 19/04/1985.

BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **Mandado de Segurança (MS) 20.464/DF**, Relator: Ministro Soares Muñoz. Julgado em 31/10/1984. Publicado em 07/12/1984.

BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **Mandado de Segurança (MS) 20.471/DF**, Relator: Ministro Francisco Rezek. Julgado em 19/12/1984. Publicado em 22/02/1985.

BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **Mandado de Segurança (MS) 20.509/DF**, Relator: Ministro Octavio Gallotti. Julgado em 16/10/1985. Publicado em 14/11/1985.

BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **Mandado de Segurança (MS) 21.374/DF**, Relator: Ministro Moreira Alves. Julgado em 13/08/1992. Publicado em 02/10/1992.

BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **Mandado de Segurança (MS) 21.360/DF**, Relator para o acórdão: Ministro Marco Aurélio. Julgado em 12/03/1992. Publicado em 23/04/1993.

BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **Agravo Regimental no Mandado de Segurança (MS-AgR) 21.754/DF**, Relator para o acórdão: Ministro Francisco Rezek. Julgado em 07/10/1993. Publicado em 21/02/1997.

BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **Mandado de Segurança (MS) 22.183/DF**, Relator para o acórdão: Ministro Maurício Corrêa. Julgado em 05/04/1995. Publicado em 12/12/1997.

BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **Mandado de Segurança (MS) 22.494/DF**, Relator: Ministro Maurício Corrêa. Julgado em 19/12/1996. Publicado em 27/06/1997.

BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **Mandado de Segurança (MS) 22.503/DF**, Relator para o acórdão: Ministro Maurício Corrêa. Julgado em 08/05/1996. Publicado em 06/06/1997.

BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **Mandado de Segurança (MS) 23.388/DF**, Relator: Ministro Néri da Silveira. Julgado em 25/12/1999. Publicado em 20/04/2001.

BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **Mandado de Segurança (MS) 24.356/DF**, Relator: Ministro Carlos Velloso. Julgado em 13/02/2003. Publicado em 12/09/2003.

BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **Mandado de Segurança (MS) 24.831/DF**, Relator: Ministro Celso de Mello. Julgado em 22/06/2005. Publicado em 04/08/2006.

BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **Mandado de Segurança (MS) 24.845/DF**, Relator: Ministro Celso de Mello. Julgado em 22/06/2005. Publicado em 04/08/2006.

BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **Mandado de Segurança (MS) 24.846/DF**, Relator: Ministro Celso de Mello. Julgado em 22/06/2005. Publicado em 04/08/2006.

BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **Mandado de Segurança (MS) 24.847/DF**, Relator: Ministro Celso de Mello. Julgado em 22/06/2005. Publicado em 04/08/2006.

BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **Mandado de Segurança (MS) 24.848/DF**, Relator: Ministro Celso de Mello. Julgado em 22/06/2005. Publicado em 04/08/2006.

BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **Mandado de Segurança (MS) 24.849/DF**, Relator: Ministro Celso de Mello. Julgado em 22/06/2005. Publicado em 04/08/2006.

BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **Medida Cautelar no Mandado de Segurança (MS-MC) 25.579/DF**, Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Julgado em 19/10/2005. Publicado em 24/08/2007.

BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **Agravo Regimental no Mandado de Segurança (MS-AgR) 25.588/DF**, Relator: Ministro Menezes Direito. Julgado em 02/04/2009. Publicado em 08/05/2009.

BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **Mandado de Segurança (MS) 26.441/DF**, Relator: Ministro Celso de Mello. Julgado em 25/04/2007. Publicado em 17/12/2009.

BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **Agravo Regimental no Mandado de Segurança (MS-AgR) 26.062/DF**, Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgado em 10/03/2008. Publicado em 04/04/2008.