



CUESTIONES CONTEMPORÁNEAS DE LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL BRASILEÑA: EL CONTROL JUDICIAL DE LOS ACTOS *INTERNA CORPORIS* Y LA ELECCIÓN DE LAS MESAS DIRECTIVAS DEL CONGRESO NACIONAL EN EL MARCO DEL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO

Lucas César Severino de Carvalho¹

Resumen: El trabajo discute la judicialización de las elecciones de la Mesa Directiva del Congreso Nacional. El objetivo aquí es examinar las consecuencias del control judicial de los actos *interna corporis* a la luz del rol del Supremo Tribunal Federal de garantía de los principios democráticos y de la separación de poderes, ante la necesidad de justificar la Jurisdicción Constitucional. A través de una metodología jurídica comprensiva, destaca críticamente los alcances y limitaciones del control judicial de los actos del Poder Legislativo en el sistema político y en el derecho brasileño contemporáneo. El rescate de la doctrina de los actos *interna corporis*, en ese contexto, ha redefinido la relación entre democracia y Jurisdicción Constitucional en Brasil.

Palabras clave: Constitución; Poder Legislativo; Control judicial; *Interna corporis*; Mesa Directiva del Congreso Nacional.

1 Introducción

La investigación propuesta pretende analizar decisiones recientes del Supremo Tribunal Federal sobre la elección de las Mesas del Congreso Nacional con base en el marco del constitucionalismo democrático (DANTAS; FERNANDES, 2019) y de la relación entre derecho y política desarrollada en la Constitución de 1988, y comprender la función del control judicial de los actos del Poder Legislativo en el contexto brasileño, situado en una delicada composición entre supremacía constitucional, separación de poderes y Jurisdicción Constitucional (PAULINO, 2018, p 134).

La elección de la cúpula dirigente de un Poder constituido, como fenómeno típico de la autoorganización de los poderes del Estado a partir de su autonomía garantizada a los poderes constitucionales, es un tema de cuidadoso estudio del constitucionalismo, dadas sus posibilidades de configurar y cambiar la dinámica del marco institucional actual (HUQ; GINSBURG, 2018, pág. 181).

En este contexto, la conducción de los cargos de liderazgo del Parlamento brasileño es un punto focal de interacción entre los poderes. La decisión sobre la elección de los miembros de la Mesa del Congreso Nacional moviliza directamente los intereses programáticos del Poder Ejecutivo, por ser medio de realización de las políticas gubernamentales a través de la

¹ Graduado en Derecho por la Universidad Federal de Minas Gerais, Máster en Derecho Político del Programa de Posgrado en Derecho de la Universidad Federal de Minas Gerais, abogado y consultor, ORCID iD: 0000-0001-7714-0309, Correo electrónico: lucascescarvalho.ppgdufmg@gmail.com.

confluencia entre los miembros de la Mesa y la base de apoyo del gobierno, deseable para garantizar su gobernabilidad (DAVID, 2018, pág.104).

Se espera, así, que el Poder Ejecutivo fomente el interés de incidir en la elección de las Mesas del Congreso Nacional, a fin de garantizar la efectividad de sus programas en el peculiar sistema político-institucional brasileño. (ABRANCHES, 1988). La configuración del sistema político brasileño hace imperativo que el gobierno federal dirija la agenda de trabajo parlamentario y garantice la presencia de proyectos gubernamentales durante la sesión legislativa.

Además, es necesario integrar este entendimiento con el creciente proceso de reforma constitucional, planteando la constitucionalización de las políticas públicas y la constante demanda por la formación de mayorías alineadas con proyectos de gobierno para llevar a cabo disposiciones constitucionales orientadas a las políticas de gobierno (ARANTES; COUTO, 2019, pág.26).

A nivel dogmático, la necesidad de estabilizar expectativas para la realización del principio de separación de poderes y la autonomía e independencia del Poder Legislativo, presentes en los orígenes del constitucionalismo y la Teoría del Estado (BONAVIDES, 2019, 2018; HORTA , 1995, pág. 157), encuentra amparo en las disposiciones constitucionales y normativas del ordenamiento jurídico brasileño de las Cámaras Legislativas, que aseguran, aunque de manera limitada, los procedimientos para la realización de este reclamo de manera autónoma.

Asimismo, a partir de la Constitución de 1988 en adelante, la distribución de funciones de los poderes del Estado brasileño atribuyó al Supremo Tribunal Federal competencias expresivas para el control de constitucionalidad, habiéndose ampliado la lista de acciones de nulidad de actos del Poder Público, con la disposición de nuevos instrumentos y legitimados para su proposición.

En los 32 años de la Constitución brasileña, la sociedad y las instituciones pasaron a convivir con la intermediación exponencial de cuestiones políticas y jurídicas que no han sido resueltas entre sí a raíz de los pronunciamientos del Supremo Tribunal Federal. Por lo tanto, la judicialización de cuestiones conflictivas en el Parlamento con respecto a sus normas reglamentarias no resultó ser diferente. Como resultado de este fenómeno, se produjo una revisión contenida de la doctrina de los actos *interna corporis* del Congreso, antes visto como incapaz de control judicial, demostrando un comportamiento judicial que pendía entre el autocontrol pasivo ante la organización de poderes (CAMPOS SILVA; SOUZA, 2019, pág. 160) y el desarrollo de una jurisprudencia tímida para la implementación del debido proceso legislativo (OLIVEIRA, 2016).

El presente trabajo pretende presentar la problemática descrita a partir del recorte de las últimas cuestiones judiciales en las elecciones de las Mesas del Congreso Nacional, en concreto

las elecciones de los bienios 2019-2021 y 2021-2023. Tal énfasis se dio en la medida en que dichas sentencias reflejan la inversión de la posición del tribunal en cuanto a su rol de garantizar la independencia y autonomía de los poderes a través del control de la constitucionalidad de los actos del Poder Legislativo. En primer lugar, será desarrollada una revisión de la literatura sobre el control judicial de los actos del Poder Legislativo y el rol de la Jurisdicción Constitucional como garante de la supremacía constitucional, en defensa de la autonomía e independencia de los poderes constitucionales.

Con base en este detalle, se abordará un caso de judicialización de la elección de las Mesas del Congreso Nacional para el bienio 2019-2021, en el cual se discutió la posibilidad de la elección abierta como mecanismo de transparencia y publicidad de actos públicos, en oposición a la regla de escrutinio secreto como medida útil para la separación de poderes y autoorganización del Poder Legislativo. El rechazo de una eventual votación abierta, mediante la imposición de normas reglamentarias en la realización de actos relacionados con la organización interna de las cámaras, refleja la atención de los juzgados al procedimiento democrático ante la separación de poderes (BERNARDES JUNIOR, 2009, pág. 109). Esta conclusión resulta en la relativización de la doctrina de *los actos interna corporis*, considerados pasibles de investigación basada en la observancia de los principios constitucionales y disposiciones reglamentarias.

En este desarrollo, la elección de las Mesas del Congreso Nacional para el bienio 2021-2023, como se esperaba, también estuvo guiada por una cuestión a ser definida por el Supremo Tribunal Federal. Se trata de la hipótesis de la reelección para el mismo cargo en la elección inmediatamente posterior, expresamente prohibida por el texto constitucional y por las normas reglamentarias, cuya interpretación ha suscitado varias críticas ante la posibilidad de que la Jurisdicción Constitucional condicione las normas vinculantes de la organización del Poder Legislativo.

En estos términos, se pudo demostrar que la posición adoptada por la Corte en diferentes situaciones muestra la actualidad de los debates sobre el control judicial de los actos *interna corporis* del Poder Legislativo, así como una tendencia a que las normas reglamentarias sean decididas, en última instancia, por la Jurisdicción Constitucional.

En conclusión, tales movimientos se ubicarán entre tensiones y aproximaciones, como fenómeno de cambio de la lógica institucional sobre la separación de poderes, de la función de los parlamentos y de los tribunales en el constitucionalismo brasileño (VOJVODIC; MACHADO; CARDOSO, 2009, pág.25). Las tendencias planteadas evidencian el complejo fenómeno de judicialización de cuestiones eminentemente políticas, en la frontera entre el concepto clásico de separación de poderes y soberanía popular, entre supremacía judicial y supremacía constitucional.

La investigación espera profundizar las discusiones sobre el control judicial de actos

interna corporis y reinsertar cuestiones teóricas y prácticas sobre la relación entre la Jurisdicción Constitucional y la autonomía de los parlamentos, permitiendo comprender la pujanza y actualidad de este debate para el sistema político brasileño.

2 Actos de Separación de Poderes, Jurisdicción Constitucional y control judicial de los actos del Poder Legislativo en Brasil.

Antes de profundizar en las peculiaridades del caso brasileño, es fundamental distinguir entre los conceptos aquí explorados para examinar el fenómeno de judicialización de actos del Poder Legislativo con base en el caso brasileño.

A través de un relevamiento biográfico de concepciones recientes sobre el diseño institucional desarrollado por la Constitución de 1988 y el papel del texto constitucional en la configuración del sistema político brasileño, será posible aplicar las conclusiones obtenidas para interpretar el escenario de la interacción de los poderes en términos de control de los actos de poder legislativo, en particular, de los actos *interna corporis*.

Como forma de llegar a los supuestos que contextualizan la relación entre Jurisdicción Constitucional y Poder Legislativo en Brasil a la luz del principio de separación de poderes, es imperativo entender cómo la Constitución brasileña organizó las competencias y funciones de los poderes de la república, y, en particular, el papel del Supremo Tribunal como guardián del texto constitucional. Para ello, serán adoptados estudios sobre el desarrollo de la Constitución de 1988, el diálogo entre los poderes, el debido proceso legislativo y el control judicial de los actos del Poder Legislativo.

La Constitución, como norma fundamental que orienta la relación entre lo político y lo jurídico, encuentra en el texto constitucional brasileño desarrollos significativos en términos de organización de las funciones del Estado nacional y la distribución de atribuciones entre los poderes constituidos.

En este sentido, el texto constitucional desarrolla una concepción de separación de poderes guiada por el mandato de que los poderes sean armónicos e independientes entre sí (BRASIL, 1998), discriminando, a lo largo de su exposición, las competencias para cada uno de los poderes o funciones - del Estado. Sin embargo, su configuración hizo inexorable la interacción y relación entre los poderes como medida de realización de las normas constitucionales.

Este entendimiento está profundamente arraigado en el marco teórico de los diálogos institucionales mediados por la Constitución (BATEUP, 2006), por lo que, en el constitucionalismo contemporáneo, existe una interacción efectiva entre los poderes basada en el desarrollo de las funciones del Estado brasileño, su distribución en la estructura de separación de poderes y, en especial, de la atribución de los tribunales constitucionales como mediadores entre las instituciones jurídicas y las disposiciones de la Constitución. En ese sentido:

El argumento de los diálogos institucionales es ciertamente una poderosa estrategia de legitimación de la Jurisdicción Constitucional en democracia. Su principal fortaleza proviene de que la metáfora del diálogo no solo se presenta como la síntesis de un argumento normativo capaz de enfrentar las objeciones comunes a la compatibilidad entre Jurisdicción Constitucional y democracia, sino, sobre todo, como una forma de explicar un tipo especial de interacción entre el Poder Judicial y el Legislativo con gran apelo descriptivo. Por lo tanto, los diálogos entre el tribunal constitucional y el Parlamento no solo serían deseables, sino que realmente tendrían lugar. (LEAL, 2019, págs. 67-68).

En este marco, se destaca el rol de legitimación de la Jurisdicción Constitucional, como un compromiso con la justificación procesal y discursiva del control de la validez de los actos del Poder Público, ante los preceptos constitucionales y la necesidad de interacción entre el tribunal constitucional y las instituciones representativas.

Es imperativo resaltar la complejidad con la que el modelo de Estado brasileño desarrolló su ordenamiento constitucional, basado en arreglos sofisticados basados en la estructura del Estado Democrático de Derecho, optando por un ordenamiento político democrático plural abierto a la interacción entre los poderes para la realización de los objetivos constitucionales (SILVA, 2019, pág. 69). La diferenciación provocada por el sistema constitucional de 1988 bajo el sistema político brasileño resulta en una arquitectura dinámica entre los objetos del texto constitucional y los actores que quedaron a cargo de su implementación:

La Constitución de 1988 definió un complejo arreglo constitucional, en términos de Lijphart (2003), que combina separación de poderes, una legislatura bicameral dentro de la Unión, con el Senado y la Cámara ejerciendo poderes simétricos, un sistema electoral proporcional para las legislaturas (excepto el Senado, que adopta el sistema de mayoría, similar al de las elecciones para el Ejecutivo), multipartidismo exacerbado, federalismo en el que las unidades subnacionales (estados y municipios) tienen cierta capacidad legislativa y mantienen sus propias Constituciones y leyes orgánicas, y uno de los sistemas de control constitucional de las leyes más amplios y accesibles que se conocen (ARANTES; COUTO, 2019, pág. 36-37).

Esta configuración se muestra, sobre todo, a partir de la incorporación de funciones y atribuciones para el ejercicio independiente de los poderes, con una amplia actuación del Poder Ejecutivo en la conducción de las políticas públicas, con la participación activa del Poder Legislativo como implementador de los programas de gobierno y su interacción necesaria para la garantía de gobernabilidad.

Tales injerencias pueden ser entendidas adecuadamente a partir del concepto de “presidencialismo de coalición”, descrito por Abranches (1988, pág. 22) como “el único país que, además de combinar proporcionalidad, multipartidismo y 'presidencialismo imperial', organiza el Ejecutivo en base a grandes coaliciones”.

El dimensionamiento de la relación entre los poderes a partir de la Constitución de 1988

asume contornos de encuentros y malentendidos entre las expectativas institucionales de los Poderes y el rol asumido por el Supremo Tribunal Federal, en la medida en que la Corte Constitucional asume competencias para revisar los actos de los órganos de máximo nivel del Estado brasileño así de instancia final de cuestiones jurídicas, morales y políticas, decidiendo inevitablemente sobre temas canalizados pero no cerrados en las instituciones representativas:

La Constitución Federal de 1988 trajo nuevas acciones constitucionales, amplió el alcance material de la revisión judicial y legitimó nuevos sujetos. Un reflejo de la novedad fue el creciente activismo de la Corte, bajo el pretexto de ser "la última trinchera del ciudadano". El activismo judicial, sin embargo, no puede ser confundido con la judicialización de la política. El diseño institucional trazado por la Constitución de 1988 reserva al Supremo Tribunal Federal la "última palabra" en el circuito formal de toma de decisiones, que comprendería los procedimientos de deliberación y decisión previstos en la Constitución (MENDES, 2010, pág. 217). Por esta circunstancia, la arena jurídica es el escenario para la resolución de cuestiones moral, social y políticamente relevantes, debido a un traspaso de poder al Poder Judicial, que hoy está facultado para decidir cuestiones que estaban fuera de sus competencias. Insertada en el proceso mundial de adopción o revisión de constituciones que adoptan cartas de derecho y revisión judicial (HIRSCHL, 2004, pág. 1), la Constitución de 1988 promueve transferencias de poder de las instituciones representativas a los órganos judiciales. (KOZICKI; ARAÚJO, 2015, pág. 114-115)

La discusión sobre la judicialización encaja exactamente en este contexto, ya que el debate sobre el tema alcanzó un relativo consenso en cuanto a su caracterización en el sentido de que "la Judicialización significa que algunos temas de amplia repercusión política o social están siendo decididos por órganos del Poder Judicial, y no por las instancias políticas tradicionales: el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo" (BARROSO, 2012, pág.24).

Es decir, el control de constitucionalidad ejercido frente a actos de otras instituciones del Poder Público plantea inevitablemente interrogantes sobre su propia pertinencia, pues el activismo judicial asumiría una postura de actuación en el sistema constitucional brasileño "más amplia e intensa" del Poder judicial en la concreción de valores y objetivos constitucionales. Tal proactividad conduce a una injerencia en espacios hasta el momento ocupados tradicionalmente por el Ejecutivo y el Legislativo. (KOZICK; ARAÚJO, 2015, pág.115).

En este contexto, las relaciones entre los Poderes Legislativo y Judicial se intensifican en la tónica trabajada, en la medida que el primero ocupa un lugar de prestigio en el constitucionalismo como expresión de la soberanía popular y del sistema democrático, mientras que el segundo asume la capitanía de la custodia del texto constitucional, asegurando la efectividad de estos mismos principios.

Sin embargo, en el caso brasileño, las interacciones entre estos poderes son conflictivas, debido a la participación activa del STF en la deliberación de temas que tradicionalmente serían respondidos desde las instituciones representativas de la democracia contemporánea. Diogo Werneck, al analizar el comportamiento judicial de los miembros del tribunal para investigar su

acción deliberativa, expresa algunas señales del fenómeno de judicialización de la política:

Entre los factores comúnmente utilizados en la construcción de explicaciones para la judicialización de la política que vivimos actualmente en el país, es común encontrar: (i) la canalización, al Poder Judicial, de expectativas sociales frustradas ante un Legislativo y un insuficientemente responsivos; (ii) el rediseño del sistema brasileño de control de constitucionalidad en la Constitución de 1988, ampliando no solo el poder de control del STF, sino también los canales a través de los cuales diferentes actores políticos y sociales podrían provocar la actuación del Tribunal; (iii) la “constitucionalización amplia”, con la adopción de un texto constitucional a la vez amplio y detallado, que allana el camino para que diversas cuestiones antes consideradas políticas sean tratadas como judiciales; (iv) el comportamiento estratégico de los actores políticos que ven en la intervención judicial una oportunidad para revertir decisiones desfavorables en espacios de decisión mayoritaria, como el Congreso Nacional; y finalmente, (v) la creciente consolidación de la democracia en el país, que amplifica todos los factores anteriores, al movilizar a la ciudadanía en la búsqueda de mecanismos para hacer valer sus derechos y fortalecer al Poder Judicial como un actor relativamente independiente de la acción de las fuerzas políticas del momento (ARGUELHES, 2014, pág. 26).

La evolución de la relación entre los poderes constituidos, el paradigma actual del Estado Democrático de Derecho (BARBOSA, 2013, pág.12) y la imposibilidad de confinamiento del Poder Legislativo en desacuerdo con los principios y fundamentos de la Constitución de la República, caracterizó, en el límite de este enfrentamiento, el pronunciamiento de la Jurisdicción Constitucional en el sentido de la investigación de actos reservados a la discrecionalidad del Parlamento, aunque oscilando frente al prestigio de la autoorganización de los poderes.

En este sentido, el paso de la conducta restrictiva a materias de su competencia para una labor predominante en materias de naturaleza política y que tratan de la autonomía de los poderes electos ha permitido al Supremo Tribunal Federal, en las últimas décadas, revisar su jurisprudencia en materia de control jurisdiccional de los actos del Poder Legislativo.

La revisión del entendimiento de la Corte sobre el control judicial de los actos del Poder Legislativo, en este sentido, expresa el desarrollo que ahora se trabaja, aglutinando las tensiones entre Jurisdicción Constitucional, supremacía de la constitución y soberanía popular y separación de poderes, especialmente por el control de actos *interna corporis* del Congreso Nacional.

3 Formas de afrontar el problema de los actos *interna corporis*: El debido proceso legal como justificación democrática del control de constitucionalidad de las leyes y del proceso legislativo

Según Marcelo Andrade Cattoni (2016, pág. 84), en el marco del Estado Democrático de Derecho, la Constitución comienza a orientar un proceso deliberativo y procesal para la realización de los derechos fundamentales y el libre ejercicio del poder, la democracia y la

ciudadanía. De esta manera, el debido proceso legislativo se entiende como un marco teórico capaz de conciliar los mecanismos de acción estatal y los procedimientos necesarios para la legitimidad del Poder Público, "condiciones procesales que configuran y garantizan, en términos constitucionales, un proceso legislativo democrático". "De cara a una sociedad plural y participativa.

De esta forma, la independencia y autonomía organizativa del Congreso Nacional pasó a ser vista a la luz del cumplimiento de las normas que orientan el ejercicio legítimo del Poder Legislativo, entendido como el desempeño de sus competencias en cumplimiento de las normas constitucionales, sus presupuestos normativos y de los conjuntos de normas que orientan la acción política en el marco del constitucionalismo democrático:

Está claro, que, con la llegada de la Constitución de 1988, las funciones *dichas armónicas e independientes* entre sí pasaron a tener un Catatonia vaso comunicante que conduce al Poder Judicial. Ya no es posible, después de 1988, en Brasil, la defensa cristalizada del molde secular de una separación de "poderes" (las comillas son utilizadas para recordar que la palabra está cargada de mito - mito de los poderes), ya que si el Legislativo (cualquiera de las Cámaras del Parlamento) cuando no cumple con el reglamento *interno*, que es mero *procedimiento* apto para cumplir *con el debido proceso legislativo*, hay una manera de establecer una provocación de inspección. De lo contrario, si esto no fuera posible, tendríamos un gravísimo error teórico, que es dejar el texto constitucional a la libre deliberación de los legisladores con la mayor garantía de que esta *decisión* no pueda ser falsificada. De esta manera, la *ley* del legislador sería cómodamente inmune a la revisión de constitucionalidad en el proceso legislativo, lo que en consecuencia conduciría la cuestión a parámetros de *ilegitimidad* transformando la *decisión interna corporis* en la tumba de la democracia. (DEL NEGRI, 2011).

Tal entendimiento revisita la doctrina de los actos *interna corporis*, para la cual los actos del Poder Legislativo propios de su función constitucional y su previsión de organización no están sujetos al control judicial, pues expresan la autonomía del Poder Legislativo en su imagen más interna, de autoorganización y de deliberación sobre sus materias propias, bajo pena de vulnerar el principio de la separación de poderes (QUEIROZ FILHO, 2001, pág. 50).

Así, de acuerdo con el marco teórico del Debido Proceso Legislativo, el tema central de los actos *interna corporis* y su repercusión para la democracia deliberativa, para el Estado Democrático de Derecho y para la Jurisdicción Constitucional adquiere una importancia imprescindible, en la medida que es en la frontera de tales actos donde se verificará la posición de los Tribunales Constitucionales frente al precepto fundamental de la República brasileña, entendido por el principio democrático que la Constitución de 1988 elige como fundamento del Estado Constitucional.

En este sentido, Marcelo Catonni nos advierte de los efectos de ampliar el concepto de actos *interna corporis*, como mecanismo para apartar la Jurisdicción Constitucional del debido control de los procesos deliberativos democráticos en el Estado Democrático de Derecho:

Este formalismo no es en absoluto inofensivo. En este caso, como muestra el profesor Menelick, contribuyó a reducir el proceso legislativo a un mero rito legitimador de decisiones ya tomadas dentro de las burocracias del Estado dictatorial, en el marco de una concepción autoritaria de la representación política. (CARVALHO NETO, 1992, pág. 289-290). La cuestión de ampliar la noción de lo que es "materia *interna corporis*" no es menos grave. Esta ampliación se pone de manifiesto a través de las posiciones jurisprudenciales del Supremo Tribunal Federal según las cuales la interpretación y aplicación del Reglamento Interno de las Cámaras Parlamentarias serían procedimientos que se resolverían, de manera exclusiva, en el interior de las propias Cámaras. En este sentido, el control judicial de la regularidad del proceso legislativo sólo podría ser ejercido si se hace referencia de inmediato a los requisitos procesales previstos directamente en el texto constitucional (como en el caso de lo dispuesto en el § 1 del Art. 47, de la Constitución de 1967/69, y § 4, del Art. 60, de la Constitución de 1988), y no simplemente con base en los citados reglamentos, como es afirmado, en 1980, en el MS N° 20257-DF y, así, reiteradamente, por ejemplo, en los MS No. 21642-DF y MS No. 21648-4-DF, de 06/06/1997, cuyo sumario de sentencia es el siguiente: (...) Petición no conocida sobre los fundamentos reglamentarios, ya que es una materia *interna corporis* que solo puede encontrar una solución en el ámbito del Poder Legislativo, no sujeta a la apreciación del Poder Judicial; conocimiento del fundamento constitucional. (OLIVEIRA, *En BAHIA*, 2019, pág. 9).

Así, con base en el desarrollo planteado, cabe analizar las discusiones judiciales entabladas durante la elección de las Mesas del Congreso Nacional para el bienio 2019-2020, en las que cuestiones sobre las normas del Reglamento Interno de las Cámaras Legislativas estimularon debates sobre las relaciones entre Derecho y Política, Jurisdicción Constitucional y Soberanía Popular y, finalmente, el potencial de erosión constitucional derivado de la imposibilidad de controlar los actos del Poder Legislativo.

El principal punto de controversia en este primer caso se refiere a las reglas expresas del Reglamento Interno de ambas Cámaras del Congreso Nacional. Se trata de los artículos 7 y 60, respectivamente, de los Reglamentos Internos de la Cámara de Diputados y del Senado Federal (BRASIL, 1970, 1989).

En estas disposiciones se indica expresamente que la elección para cada una de estas Mesas se realizará mediante voto secreto. Sucede que, en el contexto que anticipaba la elección, dicha disposición se entendió como ilegítima, aunque empañaría la posibilidad de transparencia de los actos parlamentarios, cuando, en realidad, garantiza la autonomía e independencia del Parlamento en la elección de su presidencia, impidiendo la injerencia de otros poderes.

En este ambiente fue presentada Orden Judicial de Seguridad con medida cautelar n. 36.169/DF, cuyo objetivo fue garantizar la votación abierta en la elección de las Mesas del Senado Federal, en cumplimiento de los principios de publicidad. En decisión del Ministro del Supremo Tribunal Federal, Marco Aurélio, se entendió que, en virtud del principio constitucional de publicidad, tales votaciones tienen carácter público y, por lo tanto, deberían ser abiertas.

El principio de publicidad de las deliberaciones del Senado es la regla, con

excepciones que responden a situaciones excepcionales, taxativamente especificadas en el Texto Constitucional - artículo 52, incisos III, IV y XI. No corresponde potenciar lo previsto en el Reglamento Interno del Senado Federal en desacuerdo con la garantía de los representados de ejercer una supervisión constante sobre la actuación de los representantes. (BRASIL, 2019a).

En desfavor de tal pronunciamiento fue cuestionada la medida cautelar en sede de Suspensión de Seguridad, No 5.272, de Redacción del magistrado Dias Toffoli, por el fundamento de que, a pesar de la regla general de publicidad, las decisiones deliberativas de las Cámaras legislativas que versan sobre el papel institucional de estos órganos deben observar la doctrina de las materias *interna corporis*, ámbito de la libertad organizacional y de la autonomía deliberativa del parlamento. Sin embargo, su decisión también versó sobre una disposición regulatoria expresa que garantiza el voto secreto de los parlamentarios, así como su rol en el equilibrio entre los poderes. La sentencia permitió así el intento de aproximar la necesidad de autonomía de los poderes y la exigencia del cumplimiento de los Reglamentos Internos y la Constitución, aunque rescatando un instituto restrictivo al pronunciamiento judicial, como son los actos *interna corporis*. Así:

La elección de la Mesa Directiva importa, además de la elección del director administrativo de la Cámara, una definición de un orden político, estrechamente relacionado con la expresión natural de las fuerzas político-ideológicas que integran las Cámaras Legislativas, que se manifiesta, por ejemplo, en la definición de las agendas de trabajo y, por ende, en la lista de prioridades del órgano, impactando directamente la relación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Esta actuación, por lo tanto, debe ser resguardada de cualquier influencia externa, especialmente de interferencias entre Poderes. En caso de una eventual alteración de la norma reglamentaria, es fundamental observar las normas relativas a las propuestas de resoluciones de modificación del reglamento. (BRASIL, 2019b).

Comparativamente, la decisión actualizó paradójicamente la doctrina de los actos *interna corporis*, identificando sus especificidades para la elección de las Mesas del Congreso Nacional al vetar una oposición entre la Constitución y las normas del reglamento, con base en argumentos que refuerzan la libertad de los Parlamentos, al tiempo que mejoran la defensa de las instituciones democráticas por parte de la Jurisdicción Constitucional, como una forma de perfeccionamiento democrático y como mecanismo de prevención de la separación de poderes.

Finalmente, es imperativo analizar la reciente sentencia de Acción Directa de Inconstitucionalidad n. 6524/DF, en la que se discutió la problemática planteada en el ámbito de este trabajo, que es la reelección de las mesas del congreso nacional y su eventual inconstitucionalidad a partir del Art. 57, § 4, de la Constitución de la República, que prevé la elección de las Mesas del Congreso Nacional y prohíbe “la reelección para el mismo cargo en la elección inmediatamente posterior”.

La acción se basó en la posibilidad de reelección de los miembros de la Mesa Directiva del Congreso Nacional para el mismo cargo, lo que versaba sobre la literalidad del texto

constitucional, el cual fue interpretado como categórico en cuanto a la prohibición de reelección para el mismo cargo en la elección inmediatamente posterior. Así, el control de constitucionalidad de las normas del reglamento que establecen tal prohibición permitiría, por parte de la Jurisdicción Constitucional, la oportunidad de interpretación conforme según la Constitución, pero en un sentido diferente a la expresión literal de la norma.

Sin embargo, la posibilidad de *revisión judicial* de normas reglamentarias que reproducen la Constitución en cuanto a la prohibición de reelección a los cargos de la Mesa Legislativa en la elección inmediatamente posterior dio lugar a disputas en cuanto a los límites de la Jurisdicción Constitucional para interpretar normas que parecen claras y expresas sobre los límites impuestos.

En su voto, el magistrado Gilmar Mendes plantea la posibilidad de revisión judicial de esta materia, para que el Congreso Nacional, a través de sus cámaras, legisle sobre la posibilidad de reelección en cuestión.

Para ello, realiza un rescate comparativo de la reelección de *speakers* en las democracias constitucionales contemporáneas, como Francia, Estados Unidos, México y Reino Unido, revelando que la reelección es la regla de estos modelos. Luego, se hace un esfuerzo por contextualizar la norma establecida en la Constitución de 1988 y reproducida en el Reglamento Interno a partir de la historia constitucional nacional, identificando la disposición como una excepción en la historia democrática y ubicada en la imposición de la Enmienda Constitucional n. 1/69 del período autoritario. Finalmente, analiza la viabilidad de la interpretación conforme a la constitución como fórmula intermedia de toma de decisiones para limitar la posibilidad de reelección, la cual fue rechazada por los siguientes fundamentos:

Por otro lado, será de acuerdo a la Constitución de 1988 la interpretación realizada a partir del Art. 57, §4, CF/88 que asume que dicha disposición trata de materias que nunca han sido consideradas principio estructurante del Estado brasileño, o elemento normativo central para el mantenimiento del orden democrático, ni transmite derechos fundamentales, y esta falta de fundamentos se refleja en el uso, por parte de la jurisprudencia de este Tribunal, de la expresión 'carácter reglamentario' para enfatizar que el alcance material del Art. 57, §4, CF/88 es la organización interna de una Cámara de Leyes. (...) Así, una interpretación del texto del Art. 57, §4, que puede ser considerado de conformidad con la Constitución de 1988, requiere su debida armonización sistemática con el principio de autonomía organizativa de las Cámaras del Congreso Nacional (...) Para el presente caso, este orden de ideas significa: el tema fue planteado y le corresponde al Tribunal decidir. Decidiremos, sin embargo, sobre la constitucionalidad de las disposiciones reglamentarias que se ocupan de la composición de la Mesa de las Cámaras del Congreso Nacional. No vamos a decidir quién compondrá la próxima Mesa: para eso se necesitan votos en el Parlamento y no en el Pleno de este Supremo Tribunal Federal. En la elección de la Mesa del Poder Legislativo, es la mayoría parlamentaria la que define quién 'habla por la Cámara', no una sentencia. (BRASIL, 2020).

El juicio, que culminó con la confirmación de la inconstitucionalidad de la reelección

para el mismo cargo en la elección inmediatamente posterior, no completó las discusiones sobre los límites de la Jurisdicción Constitucional, ni sobre los alcances de delimitación de la actividad parlamentaria a la luz de la Constitución y su Reglamento Interno.

Sin embargo, los votos emitidos, con énfasis en el voto del Relator, antes de catalogarse como una decisión que marca un retroceso en los estudios sobre la interacción entre Derecho y Política y sobre el Poder Judicial frente al Poder Legislativo, o sobre la Supremacía Constitucional y la Soberanía Popular, provocan la necesidad de un examen detenido de cómo los mecanismos que permiten la acción independiente de los parlamentos pueden moldear el declive de sus reglas de autolimitación a partir de la propia relectura de sus funciones constitucionalmente establecidas.

4 Resultados y discusión

El examen de los impactos del control de los actos del Poder Legislativo a través de la Jurisdicción Constitucional permite comprender los significados planteados para el sistema político brasileño, al considerar los fenómenos registrados por la doctrina y jurisprudencia en el Derecho Político y la literatura sobre el Parlamento nacional en perspectiva crítica, señalando los escollos y lecciones aprendidas en los caminos para lograr la democracia constitucional brasileña. El entendido de que tales opciones, incorporadas tanto por los representantes del Poder Legislativo nacional para la judicialización de este asunto como por los ministros, en sus motivaciones, fue eminentemente materia *interna corporis*, característico de la regulación del Reglamento Interno de las Cámaras Legislativas y ubicado en el campo de la autonomía organizativa parlamentaria, podrían significar movimientos contrarios a los principios democráticos de la Constitución, o, de manera antagónica, incrementar los fundamentos constitucionales presentes en un determinado Estado Democrático de Derecho.

En cuanto a la especificidad del caso brasileño, fue posible vincular el crecimiento del concepto de judicialización de la política con la superación de la imposibilidad de revisión judicial de los actos *interna corporis*, en un movimiento que une decisivamente al STF y el Congreso Nacional en el proceso de autoorganización de este último.

Del análisis se desprende que esta situación muestra una tendencia, siendo reiterada en hechos que favorecen la aparición de estas discusiones, como en la elección de los miembros de la Mesa Directiva del Congreso Nacional.

El estudio de caso señalado logró ilustrar los resultados derivados de la actual etapa de interacción entre la Jurisdicción Constitucional y el Poder Legislativo, medir el desarrollo de la materia en términos recientes y, sobre todo, identificar contradicciones entre las posturas antiguas de la corte, recientes y la comprensión actual del papel de los Reglamentos (MOURÃO, 2016) y de la independencia de los poderes constituidos.

La actualidad del tema está expresada y ampliamente reconocida por el Supremo

Tribunal Federal, por el Congreso Nacional y, sobre todo, por la doctrina constitucional contemporánea (SILVA, 2021, pág. 604).

En este sentido, es imperativo resaltar que, desde el momento en que se inició la reflexión sobre el tema de este trabajo, hasta su redacción, el Supremo Tribunal Federal afectó la discusión sobre la judicialización de las materias *interna corporis* bajo la sistematización de sentencias de Repercusión General, comprendiendo el rango constitucional, la relevancia jurídico-social y, sobre todo, el numeroso flujo de acciones en curso en las que se discute el asunto.

Así, en el juicio sobre el fondo del Recurso Extraordinario n. 1297884, el STF estableció el Tema número 1120², sobre la separación de poderes y el control jurisdiccional de constitucionalidad en relación a la interpretación de las reglas de procedimiento de las Cámaras Legislativas, incluyendo la defensa de la revisión judicial por parte del Poder Judicial de materias *interna corporis*, destacando, en particular, cuando se caracteriza por la falta de respeto a las normas constitucionales relevantes para el proceso legislativo (BRASIL, 2021).

Tal entendimiento, lejos de significar el final del debate sobre la judicialización de cuestiones *interna corporis*, es significativo por su alcance, impacto y contemporaneidad. Se deben plantear puntos críticos, pues el Supremo Tribunal Federal se limita, con base en esta hermenéutica, a revisar únicamente los actos relacionados con el proceso legislativo, desconociendo una miríada de competencias exclusivas del Congreso Nacional que puedan suscitar, ante la desobediencia a principios constitucionales y regimentales, el control judicial de los actos del Poder Legislativo en términos del Debido Proceso Legislativo y de garantía del principio democrático, el pluralismo político y la participación de las minorías.

Es de esperar, por lo tanto, que los debates sobre la investigación de actos exclusivos del Poder Legislativo sean cada vez más frecuentes, especialmente a la luz de la revisión de la jurisprudencia del STF en la materia y de la acción estratégica de los parlamentarios en la materia. buscando mediar posiciones que no sean resueltas definitivamente por las Cámaras Legislativas en el Supremo Tribunal Federal. De esta manera, es imperativo reconocer la relevancia del control judicial de los actos del Poder Legislativo en el caso brasileño, ya que este tema está en plena expansión y está siendo probado por la jurisprudencia nacional.

5 Conclusión

El presente artículo procuró comprender el fenómeno del control judicial de los actos del Poder Legislativo a partir de la Jurisdicción Constitucional nacional. Entender en qué

²El tema de Repercusión General, vinculante para los demás órganos del Poder Judicial, tiene la siguiente disposición: "Respecto al principio de separación de poderes, previsto en el Art. 2 de la Constitución Federal, cuando no se caracteriza la falta de respeto a las normas constitucionales relevantes para el proceso legislativo, se defiende al Poder Judicial para que ejerza el control jurisdiccional en relación a la interpretación del significado y alcance de las normas meramente reglamentarias de las Cámaras Legislativas, por tratarse de materia *interna corporis*"

medida la configuración actual del sistema político brasileño ha abierto los caminos para la revisión judicial de actos eminentemente internos de la organización e independencia del Poder Legislativo para ganar espacio, influencia y adhesión a la jurisprudencia del tribunal constitucional, fue necesario rescatar la literatura existente sobre las relaciones entre los poderes desde la Constitución de 1988, así como el papel de la Jurisdicción Constitucional y el desarrollo de la judicialización de los actos del Poder Legislativo.

A partir de estos marcos teóricos, fue posible realizar un estudio de caso sobre las elecciones de las Mesas del Congreso Nacional en los dos últimos bienios (2019-2021 y 2021-2023), como medida para demostrar la actualidad del tema y la postura del Supremo Tribunal Federal en cuanto al control judicial de los actos *interna corporis*.

Al analizar las sentencias y el posicionamiento del STF, fue demostrada la presencia de posturas restrictivas o que amplían la participación del Tribunal Constitucional en la judicialización de los actos *interna corporis*, y, en especial, la sustitución progresiva de la tesis de la imposibilidad de revisión judicial de los actos de organización interna del Poder Legislativo por la adopción de una jurisprudencia sobre la necesidad de controlar los actos *interna corporis* en vista de los preceptos constitucionales y de las normas reglamentarias.

Estas tendencias permitieron comprender el complejo fenómeno de la judicialización de cuestiones eminentemente políticas, en la frontera entre el concepto clásico de separación de poderes de la Soberanía Popular y la Supremacía Constitucional, mediadas por las funciones institucionales de la Jurisdicción Constitucional.

Sin embargo, los precedentes creados con las discusiones planteadas permiten el seguimiento de otros temas inherentes a la relación entre Derecho y Política, permitiendo un análisis crítico a través del cual se podrá cuestionar en qué términos la defensa de la autonomía e independencia de los poderes, en particular del Poder Legislativo como espacio de la voluntad popular, puede brindar oportunidades para los fundamentos constitucionales protegidos, mediante la aplicación de una teoría de los actos *interna corporis* atrincherada de las normas reglamentarias y de los preceptos constitucionales.

Como resultado de la investigación, se ilustró la evolución y apertura a la judicialización de estas materias por parte del Tribunal, con un crecimiento exponencial en las posibilidades de interacción entre el Poder Legislativo y la Jurisdicción Constitucional, así como sus reflejos en el sistema político brasileño.

Referencias

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de Abranches. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, 1988, pp. 5 a 34.

ARANTES, Rogério B.; COUTO, Cláudio G. 1988:2018: Trinta anos de constitucionalização permanente. In: Naércio Menezes Filho; Andre Portela Sousa, (Org.). **A Carta: para entender a**

Constituição brasileira. 1ª ed, São Paulo: Todavia, v. 1, p. 13-52. 2019.

ARGUELHES, Diego Werneck. Poder não é querer: preferências restritivas e redesenho institucional no Supremo Tribunal Federal pós-democratização. **Universitas Jus**, Brasília, v. 25, n. 1, p. 25-45, 2014.

BAHIA. Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes et al. **Controle jurisdicional do devido processo legislativo: história e teoria constitucional brasileira**. Belo Horizonte: Conhecimento Livraria e Distribuidora, 2018.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. Soberania popular e reforma constitucional: acerca da legitimação democrática da mudança constitucional. **E-Legis**, v. 6, n. 10, p. 56-70, 2013.

BARROSO, Luís Roberto. A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 5, n. especial, p. 23-50, 2015.

BATEUP, Christine. The Dialogic Promise: Assessing the Normative Potential of Theories of Constitutional Dialogue. **Brooklyn Law Review**, v. 71, n. 3., p.71-84, 2006.

BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. **O controle jurisdicional do processo legislativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

BONAVIDES, Paulo, **Ciência Política**, 26ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm Acesso em 07/02/20.

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

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

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Mandado de Segurança n. 36.169**. Decisão, Mandado de Segurança preventivo. Senado Federal. Mesa. Eleição. Votação. Publicidade. Liminar. Sinalização. Deferimento. Impetrante: Lasier Costa Martins. Impetrado: Presidente do Senado Federal. Min Marco Aurélio, 19 de dezembro de 2018. **Lex**: Diário de Justiça Eletrônica Nr. 19, divulgado em 31/01/2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Suspensão de Segurança 5.272**. Requerente: Mesa do Senado Federal. Requerido: Relator do MS n. 36.169 do Supremo Tribunal Federal. Min. Dias Toffoli, 09 de janeiro de 2019. **Lex**: Diário de Justiça Eletrônica Nr. 21, divulgado em 04/02/2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário n. 1297884 Repercussão Geral**. Tema 1120 Possibilidade de controle jurisdicional em relação à interpretação de normas regimentais das Casas Legislativas. Recorrente: Gean Lima da Silva. Recorrido: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Relator Min. Dias Toffoli. Tribunal Pleno, julgamento de Admissão Repercussão Geral: 17/12/2020, **Lex**: Diário de Justiça eletrônico Nr. 119, divulgado em 21 de junho de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6.524**. Voto Ministro Gilmar Mendes. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2006. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/voto-gilmar-mendes-adi-reeleicao.pdf>.

CAMPOS SILVA, Adriana; SOUZA, R. C. O Supremo Tribunal Federal e o processo legislativo constitucional: análise crítica da postura passivista procedimental adotada no julgamento do Mandado de Segurança nº 22.503-3/DF. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, v. 26, p. 146, 2017.

DANTAS, Ingrid Cunha; FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Constitucionalismo democrático: entre as teorias populares do constitucionalismo e um novo aporte do papel das cortes na democracia. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 64, n. 2, p. 61-88, maio/ago. 2019.

DAVID, Raphaela Borges David. **Decisão jurídica e governabilidade no diálogo entre judiciário e executivo**. 2018. Tese, (Doutorado em Direito), Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

DEL NEGRI, André. **Processo constitucional e decisão interna corporis**. Belo Horizonte: Fórum, v. 201, p. 1, 2011.

GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz Z. **How to save a constitutional democracy**. 1ª ed. University of Chicago Press, Chicago, 2018.

HORTA, Raul Machado. **Estudos de Direito Constitucional**. Belo Horizonte, Del Rey, 1995.

KOZICKI, Katya. ARAÚJO, Eduardo Borges. Um Contraponto Fraco a um Modelo Forte: o Supremo Tribunal Federal, a última palavra e o diálogo. **Sequência**, Florianópolis, n. 71, p. 107-132, dez. 2015.

LEAL, Fernando A. R. Três desafios à aplicação da metáfora dos “diálogos institucionais” para a legitimação da Jurisdição Constitucional. In: Bolonha, Carlos; Oliveira, Fábio Corrêa Souza de; Almeida, Maíra; Luz Segundo, Elpídio Paiva. (Org.). **30 anos da Constituição Federal de 1988: uma jornada democrática inacabada**. Belo Horizonte, Fórum, v. 1, p. 377-388, 2019.

MOURÃO, Lucas Tavares. **Bloco de constitucionalidade como fundamento para o controle judicial do processo legislativo**. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito) Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

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, 2016.

PAULINO, Lucas Azevedo. **Jurisdição Constitucional sem Supremacia Judicial**. Entre a legitimidade democrática e a proteção de direitos fundamentais. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2018.

SILVA, Beatriz Simas Silva. **Medidas provisórias e diálogo entre poderes: a articulação dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência e a organização do processo legislativo após a Emenda Constitucional nº 32, de 2001**. 2019. 269 f. Dissertação (Mestrado em Poder Legislativo) - Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor).

SILVA, Virgílio Afonso da Silvia. **Direito Constitucional Brasileiro**. 1 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

Cuestiones contemporáneas de la democracia constitucional brasileña: el control judicial de los actos *interna corporis* y la elección de las mesas directivas del Congreso Nacional en el marco del estado democrático de derecho

QUEIROZ FILHO, Gilvan Correia de. **O controle judicial de atos do Poder Legislativo: atos políticos e interna corporis**. Brasília Jurídica, Brasília, 2001.

VOJVODIC, Adriana de Moraes; MACHADO, Ana Mara França; CARDOSO, Evorah Lusci Costa. Escrevendo um romance, primeiro capítulo: precedentes e processo decisório no STF. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 21-44, Junho, 2009.