



TEORIA DO DIREITO E O TEMA 1.120 DE REPERCUSSÃO GERAL DO STF: NÃO EXISTEM LEIS PARA QUEM FAZ AS LEIS?

THEORY OF LAW AND THEME 1.120 OF GENERAL REPERCUSSIONS OF THE SUPREME COURT: ARE THERE NO LAWS FOR THOSE WHO MAKE THE LAWS?

TEORÍA DEL DERECHO Y EL TEMA 1.120 DE REPERCUSIÓN GENERAL DEL STF: ¿NO EXISTEN LEYES PARA QUIEN HACE LAS LEYES?

Isac Salomão Magalhães Pinto Holanda¹
Monica Mota Tassigny²
Ana Carolina Neiva Gondim Ferreira Gomes³

Resumo: A investigação aqui empreendida se propõe a examinar a argumentação utilizada pela teoria do direito e pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal para descrever a natureza jurídica das normas regimentais. Trata-se de pesquisa bibliográfica e documental de caráter exploratório. Foi possível descrever três correntes de posicionamento distintas para, em seguida, debater os pontos cientificamente falíveis diagnosticados, de modo a se chegar a uma lógica argumentativa de melhor aceitação. Foi explorada uma série de decisões do STF sobre o controle do processo legislativo, abrangendo manifestações judiciais datadas desde a década de 80, até se chegar à novidade jurisprudencial do julgamento do mérito do Tema 1.120 de Repercussão Geral, em junho 2021. Conclui-se que a teoria do direito necessita repensar o entendimento sobre a natureza dos regimentos das casas legislativas, e que a utilização de forma indiscriminada do argumento da insindicabilidade de atos *interna corporis*, sem se apresentar parâmetros mínimos para a possibilidade de efetivação do controle judicial, é incompatível com o princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição.

Palavras-chave: Teoria do Direito; Regimento Interno; Controle; Poder Judiciário; Poder Legislativo.

Abstract: The investigation undertaken here proposes to examine the arguments used by the theory of law and the jurisprudence of the Federal Supreme Court to describe the legal nature of the regimental norms. This is an exploratory bibliographic and documentary research. It was possible to describe three distinct currents of positioning to then debate the scientifically fallible points diagnosed, in order to arrive at an argumentative logic of better acceptance. A series of STF decisions on the control of the legislative process were explored, covering judicial manifestations dating from the 1980s, until reaching the jurisprudential novelty of the judgment on the merits of Theme 1,120 of General Repercussion, in June

¹ Mestrando em Direito Constitucional na Universidade de Fortaleza (UNIFOR), possui graduações em Direito (UNICHRISTUS) e em Administração (UFC), bem como especializações em Direito Administrativo (UCAM) e em Direito Municipal (EPD). Servidor efetivo da Câmara Municipal de Fortaleza, na carreira de Consultor Técnico, ocupa no atual biênio a função de Coordenador-Geral Legislativo. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2385411026812584>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9896-4147>. E-mail: isacholanda@hotmail.com.

² Pós-Doutora em Direito e Ciências Políticas em Aix-Marseille Université (France); Doutorado Sanduíche na Ecole des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS/Paris) e Doutorado em Educação pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Professora Titular do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade de Fortaleza (PPGD/ UNIFOR). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4109325305631925>. Orcid: <http://orcid.org/0000-0001-9483-0547>. E-mail: monica.tass@gmail.com.

³ Mestranda em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR), Pós-Graduação em Direito Processual pela Universidade do Sul de Santa Catarina (2010), Graduação em Direito pela Faculdade Integrada do Ceará (2006) e Graduação em Psicologia pela Universidade Federal do Ceará (2006). Defensora Pública do Estado do Ceará. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4992903955169443>. Orcid: <http://orcid.org/0000-0003-2350-9769>. E-mail: acngondim@hotmail.com.

2021. It is concluded that The theory of law needs to rethink the understanding of the nature of the regulations of the legislative houses, and that the indiscriminate use of the argument of the indiscriminateness of *interna corporis* acts, without presenting minimum parameters for the possibility of effective judicial control is incompatible with the constitutional principle of inexorability of jurisdiction.

Keywords: Theory of Law; Standing Rules; Control; Judicial Power; Legislative Power.

Resumen: La investigación aquí emprendida se propone examinar los argumentos utilizados por la teoría del derecho y la jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal para describir la naturaleza jurídica de las normas regimentales. Se trata de una investigación bibliográfica y documental exploratoria. Fue posible describir tres corrientes distintas de posicionamiento para luego debatir los puntos científicamente falibles diagnosticados, a fin de arribar a una lógica argumentativa de mejor aceptación. Se exploró una serie de decisiones del STF sobre el control del proceso legislativo, abarcando manifestaciones judiciales que datan de la década de 1980, hasta llegar a la novedad jurisprudencial de la sentencia de fondo del Tema 1.120 de Repercusión General, en junio de 2021. Se concluye que la teoría del derecho necesita repensar la comprensión de la naturaleza de los reglamentos de las cámaras legislativas, y que el uso indiscriminado del argumento de la indiscriminación de los actos *interna corporis*, sin presentar parámetros mínimos para la posibilidad de un efectivo control judicial, es incompatible con el principio constitucional de inexorabilidad de la jurisdicción.

Palabras clave: Teoría del Derecho; Reglas internas; Control; Poder Judicial; Poder Legislativo.

1. Introdução

Os regimentos internos das casas legislativas são normas que complementam e pormenorizam as regras constitucionais sobre o processo de produção de leis. É da própria Constituição que emana a ordem para elaboração dos regimentos legislativos. Quando uma nova lei entra em vigor, esta goza de uma presunção de legalidade e de constitucionalidade, pois se presume que os procedimentos legais exigidos para a sua elaboração foram devidamente respeitados. Em suma, é a obediência ao procedimento de criação que garante a legitimidade do produto final criado.

Entretanto, não são raras as situações no cotidiano dos parlamentos em que, pela natural multiplicidade de interesses ali representados, regras regimentais sobre o processo de criação de leis são relativizadas ou, infelizmente, desrespeitadas. Como consequência da violação de uma norma jurídica, as partes lesadas acionam o Poder Judiciário para que este desenvolva sua atribuição precípua de dizer o direito de forma efetiva diante dos conflitos. Mas não é isso que ocorre no Brasil.

De modo geral, o Supremo Tribunal Federal (STF) adota uma consolidada posição de autocontenção, segundo a qual os atos legislativos relacionados aos regimentos internos seriam insuscetíveis de controle jurisdicional. É a chamada insindicabilidade judicial dos atos *interna corporis*, jurisprudência constantemente utilizada pelo Poder Judiciário para eximir-se do seu mister, não realizando um controle efetivo do processo de produção de leis. Com tal entendimento, o STF rebaixa a norma regimental a uma subespécie legislativa, um direito que, se for violado, não é passível de controle.

Imagine-se a situação de um professor de Direito Constitucional que em suas aulas sobre o Título “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, explorando o art. 5º da Constituição,

está a lecionar sobre o princípio da inafastabilidade da jurisdição, segundo o qual o Poder Judiciário não pode se eximir de apreciar lesão ou ameaça a direito. Em determinado momento, um aluno faz uma intervenção perguntando por que, em caso de violações aos regimentos internos das casas legislativas, o STF, órgão de cúpula do judiciário brasileiro, entende que não é devido o controle jurisdicional? Regimento não é direito ou o STF desrespeita o princípio da inafastabilidade? Tem-se uma problemática jurídica sensível a ser tratada sob o prisma da teoria do direito.

Nesse contexto, o presente estudo tem o objetivo de examinar a teoria do direito e a jurisprudência do STF, de modo a investigar como cada uma das duas direciona o conhecimento jurídico sobre a natureza dos regimentos internos das casas legislativas. A pesquisa é de natureza bibliográfica, exploratória e interpretativa, mediante utilização de análise documental e de abordagem qualitativa.

Com base nos dados coletados e mediante a realização de uma análise crítica, espera-se construir um caminho argumentativo lógico e juridicamente possível que ofereça uma ideia de norma regimental como detentora de alto grau de juridicidade, com destacada importância no funcionamento do Estado Democrático de Direito.

2. Teoria do direito e a natureza jurídica dos regimentos internos

Os regimentos internos das casas legislativas seriam meros manuais que ditam os trabalhos legislativos dos parlamentos? Seriam códigos procedimentais com caráter corporativo e que não apresentam efeitos externos? Ou seriam normas jurídicas de observância obrigatória, vinculando todo o processo de produção das normas jurídicas? Há alguma conexão dos textos regimentais com a Constituição Federal? Essas são algumas nuances que precisam ser enfrentadas para o desenvolvimento da investigação aqui proposta.

A Constituição Federal conferiu expressamente⁴ às Casas Legislativas Federais (Câmara dos Deputados e Senado Federal), a competência para a elaboração de seus respectivos regimentos internos, bem como, de forma conjunta, para a elaboração do regimento comum do Congresso Nacional. Aos regimentos “cabe a ingente tarefa de disciplinar, de forma minudente e exaustiva, todos os assuntos que se fazem necessários à prossecução da missão legislativa” (SILVA FILHO, 2003, p. 58). As regras regimentais, então, complementam e pormenorizam as regras constitucionais sobre o processo de produção de leis.

Frise-se: é da própria Constituição que emana a ordem para elaboração dos regimentos legislativos. Referidos instrumentos são o repositório das regras que garantem a previsibilidade e a segurança jurídica dos procedimentos de criação do direito. Entretanto, em detrimento da inegável densidade jurídica dos regimentos internos, a teoria do direito contém controvérsias

⁴ Artigos 51, III; 52, XII; e 57, §3º, II da Constituição Federal.

sobre a natureza de suas normas.

Em uma primeira corrente, há autores, como Meirelles (2008, p. 449-450), com posicionamento que nega a existência de juridicidade nos regimentos internos das casas legislativas. Para o autor, tais normas são atos *interna corporis*, assuntos ligados direta e exclusivamente às prerrogativas institucionais ou à valoração das matérias de competência privativa da “corporação legislativa”. Os atos legislativos relativos à formação das leis e às manifestações sobre vetos se enquadram nesta classificação.

Tal entendimento sobre as normas regimentais, para o autor, se dá devido ao fato de que ocasionais violações a elas, bem como conflitos delas decorrentes, não são passíveis de apreciação judiciária. Nessa linha, Meirelles (2013, p. 35), assim conclui:

Só não se sujeitam a correção judicial a lei regularmente votada e promulgada bem como os atos *interna corporis* do Legislativo. Atos *interna corporis* do Legislativo são aquelas deliberações do Plenário, das Comissões ou da Mesa que entendem direta e exclusivamente com as atribuições e prerrogativas da corporação.

Referido posicionamento doutrinário diminui os regimentos a um mero ordenamento interno das corporações legislativas, negando o seu cumprimento cogente e impossibilitando o acesso ao judiciário em caso de violações. Retira-se da lição de Teles (2019, p. 124), a justificativa de que se inibe a possibilidade de intervenção jurisdicional dos tribunais no controle dos preceitos regimentais relativos às deliberações parlamentares para que não seja desrespeitado o postulado constitucional da divisão dos poderes. Desta forma, a teoria dos atos *interna corporis* tenta encontrar sustento no princípio da separação dos poderes, apresentando como álibi o argumento segundo o qual se o Poder Judiciário vier a efetuar o controle da violação de normas regimentais, estará supostamente interferindo de forma indevida em outro Poder.

Teles (2019, p. 124), ao desenvolver seu posicionamento, considera que admitir a submissão de questões de índole regimental à revisão jurisdicional, “(...) consagraria a inaceitável nulificação do próprio Poder Legislativo”. Para o referido autor, as questões *interna corporis* devem ser resolvidas, exclusivamente, na esfera de atuação da própria instituição legislativa. Com tais expressões, o autor sustenta que os problemas envolvendo os regimentos internos das casas legislativas devem ser resolvidos tão somente no âmbito interno das respectivas casas. Trata-se de uma idealização da plena autonomia do Poder Legislativo no trato com a coisa pública, uma espécie de privatização do desenvolvimento do processo de produção do direito pelas corporações legislativas.

Em contraponto, para Barbosa (2010, p. 175), dizer que as normas regimentais são um mero ordenamento interno de caráter corporativo é “recalcitrância no discurso judicial e no imaginário parlamentar, acostumado a ver resguardadas de qualquer censura externa as decisões

adotadas com base nos regimentos legislativos”.

Nas palavras do autor “a regularidade regimental do processo legislativo não pode ser relegada a um problema interno das corporações parlamentares” (BARBOSA, 2010, p. 171). Para ele, a utilização a priori da teoria dos atos *interna corporis* pode originar riscos como a autonomização do parlamento em relação à esfera pública, com total ausência de controle no com o trato das questões legislativas, bem como uma consequente privatização do processo legislativo pelas corporações parlamentares ou por interesses de grupos políticos e/ou econômicos incrustados em partidos políticos.

A recusa do Poder Judiciário em interferir, quando é devido, nos procedimentos parlamentares, sob um argumento de que são regulados por um direito interno autônomo, pode estimular abusos (BARBOSA, 2010, p. 177). O fato de não se possibilitar a sindicância de desrespeitos a normas regimentais pode perigosamente deixar o parlamento ao arbítrio de qualquer maioria ocasional. A impossibilidade de análise apriorística das normas dos regimentos pode ensejar a paradoxal situação em que o órgão estatal de representação democrática seja, em si, antidemocrático.

Pereira (2012, p.154) apresenta crítica à utilização da doutrina dos atos *interna corporis* com exacerbada justificativa na separação dos poderes. Para ele “o autocontrole da atividade legislativa pelo próprio legislador não se compatibiliza com o princípio da separação dos poderes, no contexto do Estado Democrático de Direito”.

A dita separação dos poderes, em sua essência principiológica, engloba sobremaneira a noção de cooperação e lealdade institucional. Isso é basilar. A independência entre os órgãos que atuam nas três funções estatais não é absoluta. Para obstar possíveis abusos dos poderes, existem mecanismos de freios e contrapesos, segundo os quais um poder exerce controle sobre o outro, preservando assim o funcionamento harmônico do Estado como um todo.

Nesse ponto, é importante trazer ao debate o posicionamento de uma segunda corrente, com autores que defendem que as normas dos regimentos internos das casas legislativas têm status de norma cogente, de observância obrigatória e são equiparadas hierarquicamente à legislação ordinária. De início, retira-se dos arquivos do Congresso Nacional⁵, documento com o ensinamento de Rui Barbosa sobre o tema: “Não há diferença essencial entre a lei sob a sua expressão de regimento parlamentar e a lei sob a sua expressão de ato legislativo”.

Os regimentos internos tomam forma no mundo jurídico por meio de uma Resolução, espécie normativa primária, nos termos do art. 59, VII, da Constituição Federal. O Regimento interno da Câmara dos Deputados (RICD), em seu art. 109, III, conceitua o referido instrumento como aquele que se destina a “regular, com eficácia de lei ordinária, matérias da competência

⁵ Diário do Congresso Nacional de novembro de 1968, com citação de Rui Barbosa em sua obra “Comentários à Constituição Federal Brasileira, São Paulo: Saraiva, 1933, v. 2, p. 32-33”. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD09NOV1968.pdf>>. Acesso em 14 de dezembro de 2021.

privativa da Câmara dos Deputados, de caráter político, processual, legislativo ou administrativo, ou quando deva a Câmara pronunciar-se em casos concretos (...)” (BRASIL, 1989). Nesse contexto, Carneiro, Santos e Nóbrega Netto (2007, p. 75) afirmam que o RICD possui status de norma jurídica e, por consequência, integra o ordenamento jurídico brasileiro.

Nessa esteira, portanto, as resoluções legislativas se diferenciam das leis ordinárias tão somente pelo seu campo de atuação. Elas disciplinam matérias exclusivas do trabalho legislativo, sem participação do Poder Executivo em sua edição. Em relação à eficácia, conforme expresso acima, resta demonstrado que os regimentos internos estão no mesmo patamar das leis ordinárias.

Nesse contexto, Queiroz Filho (2001, p. 26) leciona que “a relação dos regimentos com as demais leis não é baseada no princípio da hierarquia de normas, mas no da competência, em função do âmbito material que a Constituição lhes reserva”. Por sua vez, Barbosa (2010, p. 173) corrobora com a ideia de que não há diferença de hierarquia e de eficácia entre Resoluções (Regimentos) e Leis Ordinárias, mas tão somente campos temáticos distintos. Soma, ainda, a ideia de que os regimentos legislativos integram o sistema de fontes do direito:

Em nossa jurisprudência constitucional (...) a questão tem se resolvido em favor do reconhecimento de uma reserva normativa constitucionalmente garantida aos regimentos legislativos, os quais integrariam, portanto, o sistema de fontes do direito.

As normas regimentais guardam, em princípio, a mesma hierarquia das leis: o que difere uma espécie normativa da outra são seus "âmbitos materiais próprios", delimitados pela Constituição. (...)

Nessa linha, o caminho argumentativo correto a ser seguido leva ao reconhecimento de que os regimentos internos das casas legislativas são, sim, parte integrante do ordenamento jurídico e, por serem regras de direito positivo dotadas de previsão constitucional, são normas cogentes, de observância obrigatória por todos os seus destinatários (BARBOSA, 2010, p. 174).

Os regimentos parlamentares constituem fonte formal do processo de elaboração legislativa, juntamente com as normas constitucionais relacionadas ao processo legislativo. Segundo Silva (2006, p. 342) “essa normatividade especial dá origem a um ramo do Direito que é chamado Direito parlamentar, que tem, no processo legislativo, o seu objeto fundamental”.

Como dito no início da presente seção, é da própria Constituição que emana a ordem para elaboração dos regimentos legislativos. Tal fato garante a estes instrumentos normativos alto grau de juridicidade. Ademais, destaque-se que eles não somente emanam do texto constitucional, mas também o complementam e pormenorizam suas regras sobre o processo de produção de leis. Nesse diapasão, é válido trazer ao debate a contribuição de Godoy (2008, p. 117):

A essência do regimento interno está no ordenamento constitucional; todavia, precedeu-o no regimento da assembleia, que o discutiu, o votou e o

promulgou; portanto, é ínsito de sua natureza o altíssimo teor de juridicidade de suas disposições normativas. Pode-se afirmar ser aquela regra jurídica que leva a constituir o Estado e, decorrentemente, na sua Constituição, vir a ser a fonte, onde se vai haurir os fundamentos basilares para reger as ações, de um poder constituído para, primacialmente, gerar a lei e exercer o controle.

Diante do exposto, resta demonstrado que há parcela da doutrina direcionada para o reconhecimento de diversos aspectos caracterizadores da natureza jurídica dos regimentos parlamentares (tais como: têm status de norma jurídica, integram o ordenamento jurídico com eficácia de lei ordinária, são fonte formal do direito e emanam da própria Constituição).

Agora, traz-se ao debate o posicionamento de uma terceira corrente, representada por determinada parcela da teoria do direito, a qual defende que, devido ao fato de serem normas primárias relacionadas à criação do direito, os regimentos internos guardam estrita ligação com a Constituição, gozando de uma diferenciada posição no ordenamento jurídico, de modo que a violação de normas regimentais, em determinadas circunstâncias, poderia significar a violação da própria Constituição. (BARBOSA, 2010, p. 179). Para esta doutrina, os regimentos seriam, portanto, normas constitucionais interpostas.

Ao conceituar referida categoria de normas, Canotilho (2003, p. 922-923) leciona que são interpostas aquelas normas que, mesmo carecendo de forma constitucional, são pressupostas pela Constituição como específicas condições de validade de outros atos normativos. Para o jurista português, as normas de regimentos internos são exemplos de normas interpostas, tendo em vista que podem ser reclamadas como parâmetro material de validade do procedimento de formação das leis. O direito posto em uma norma regimental, segundo esta doutrina, detém parametricidade com o texto constitucional.

Para a doutrina das normas constitucionais interpostas, os regimentos internos são tão vinculantes para o Poder Legislativo quanto a própria Constituição. Nessa esteira, Barbosa (2010, p. 191) explica que “a despeito de situarem-se no plano infraconstitucional, as normas regimentais referentes ao processo legislativo funcionam como parâmetros necessários para a aferição do cumprimento das disposições constitucionais acerca da produção válida de normas jurídicas”.

Uma norma constitucional interposta ainda que não tenha sido editada pelo poder constituinte e, portanto, não esteja formalmente na Constituição, pode ser considerada, “constitucional” devido ao seu conteúdo material. É o caso dos regimentos internos que, por mais que não estejam no texto expresso da Constituição Federal, o complementam de modo a pormenorizar a atividade criadora do direito. A Constituição traz as regras gerais, os regimentos trazem a operacionalização minudenciada do processo legislativo. “As normas regimentais, na medida em que prescrevem a forma de produção das demais normas jurídicas, gozam de superioridade lógica e instrumental em relação às demais normas produzidas segundo suas prescrições (MACEDO, 2007, p. 214)”.

Em suma, a doutrina das normas interpostas se baseia na ideia de alargamento do chamado bloco de constitucionalidade. Poderão ser parâmetro para o controle de constitucionalidade não somente as normas formalmente constitucionais, mas também aquelas normas infraconstitucionais que, devido ao fato de seu conteúdo ser materialmente constitucional, também devem ser consideradas como integrantes do citado “bloco”.

Nessa linha, também é válido trazer o posicionamento dos autores que consideram as normas regimentais como materialmente constitucionais. Segundo Bernardes Júnior (2009, p. 85), os regimentos internos, por disciplinarem o funcionamento institucional dos parlamentos, contêm normas que desenvolvem as disposições constitucionais atinentes ao processo legislativo. Para o autor, assim como existem princípios que, por mais que não estejam expressos na Constituição, podem ser dela deduzidos (como o princípio da razoabilidade, por exemplo), as disposições dos regimentos internos das casas legislativas, naquilo que concerne ao princípio democrático, devem ser consideradas como materialmente constitucionais, ou seja, devem integrar o chamado “bloco de constitucionalidade”.

É necessário fixar que “bloco de constitucionalidade pode ser entendido como um conjunto normativo dotado de materialidade constitucional que se encontra distante do texto constitucional” (VARGAS, 2007, p. 159). Em outras palavras, faz parte do bloco de constitucionalidade uma norma que seja considerada como dotada de materialidade constitucional, mesmo estando fora do texto formal da Constituição.

O art. 5º, § 2º, da Constituição Federal expressa o que é doutrinariamente conhecido como bloco de constitucionalidade: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte” (BRASIL, 1988).

A ideia de que os regimentos internos das casas legislativas, mesmo não sendo formalmente constitucionais, o são materialmente, integrando, assim, o chamado bloco de constitucionalidade, também encontra respaldo na doutrina de Horta (1989, p. 6-7). Segundo referido autor “a ‘fenomenologia ritualística’ dos Regimentos incorpora normas materialmente constitucionais, exercendo os textos regimentais a tarefa de complementação dos dispositivos constitucionais da elaboração legislativa”.

Diante do exposto, resta demonstrado que os posicionamentos contidos na teoria do direito sobre a natureza jurídica dos regimentos internos são bastante controversos. Como primeira corrente, há uma parcela de autores que nega a existência de juridicidade em tais normas, relegando a elas a posição de meros ordenamentos internos das corporações legislativas, meros atos *interna corporis*, cujas ocasionais violações devem ser resolvidas no âmbito interno do parlamento. Como segunda corrente, há uma parcela de autores que consideram as normas regimentais como componentes da ordem jurídica, com força cogente, de observância obrigatória e que estão em patamar hierárquico equivalente ao das leis ordinárias,

diferenciando-se apenas quanto ao campo de atuação. Por fim há também uma terceira corrente minoritária segundo a qual os regimentos internos gozam de posição diferenciada no ordenamento, sendo normas interpostas materialmente constitucionais.

O presente artigo, a considerar a clareza e robustez argumentativa da segunda corrente apresentada, bem como por considerar ser inegável a alta carga de juridicidade das normas regimentais das casas legislativas, a ela se filia. Regimentos são normas parideiras de outras normas. O funcionamento do Estado Democrático de Direito passa pela compreensão da importância e pelo efetivo cumprimento das normas internas dos parlamentos.

3. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a natureza jurídica dos Regimentos Internos: Tema 1.220 de Repercussão Geral

Após demonstradas as correntes existentes na teoria do direito sobre a natureza jurídica dos regimentos parlamentares, a presente seção passa a investigar qual o entendimento da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, enquanto corte constitucional, sobre o tema. Tal investigação passa necessariamente pela análise da postura adotada pelo STF sobre o exercício do controle judicial de violações a normas regimentais:

a) Se o entendimento é o de que não cabe o controle judicial, devendo tal assunto ser resolvido no âmbito interno dos parlamentos, então a corte adota a primeira corrente doutrinária aqui apresentada, diminuindo a natureza jurídica dos regimentos a mera organização interna das corporações legislativas, ou seja, a chamada doutrina dos atos *interna corporis*.

b) Se, por outro lado, o entendimento for o de cabe ao Poder Judiciário apreciar lesão ou ameaça a direito posto em normas regimentais, então a corte adota a segunda ou a terceira corrente doutrinária.

De início, já é possível frisar que o STF adota a primeira corrente. Quando se depara com processos judiciais relacionados a violações de regimentos internos das casas legislativas, o STF utiliza-se de um argumento de autocontenção, segundo o qual os atos legislativos relacionados a normas regimentais são insuscetíveis de controle jurisdicional. É, portanto, a clara adoção da doutrina dos atos *interna corporis*.

A adoção de tal doutrina pelo Supremo tem o Mandado de Segurança 20.247, ainda da década de 80, como *leading case*. Por meio deste processo, questionou-se o indeferimento pelo Presidente do Senado Federal, de um requerimento que versava sobre anexação de Proposta de Emenda Constitucional (PEC), de autoria de parlamentar, a uma outra PEC, de autoria do Executivo, devido ao fato de ambas tratarem de tema análogo/conexo (eleição direta para Senadores e Governadores). Na decisão restou fixado o entendimento de que “trata-se de questão *interna corporis* que se resolve, exclusivamente, no âmbito do Poder Legislativo, sendo vedada sua apreciação pelo Judiciário” (STF, 1980, p. 82).

Na mesma década, outros precedentes foram postos seguindo a tese de que normas

regimentais são imunes ao controle judicial. Pode ser citado, como exemplo, o Mandado de Segurança 20.471, julgado este cuja ementa assim fixou: “Matéria relativa a interpretação, pelo Presidente do Congresso Nacional, de normas de regimento legislativo é imune a crítica judiciária, circunscrevendo-se no domínio *interna corporis*” (STF, 1984, p. 40).

Nas décadas seguintes, o Supremo reafirmou o entendimento de que o Poder Judiciário não pode exercer seu mister de dizer o direito ao caso concreto, quando a norma utilizada como parâmetro for um regimento parlamentar. São diversos exemplos que podem ser citados: MS 21.754, Relator p/ acórdão Min. Francisco Rezek; MS 22.494, Relator Min. Maurício Corrêa; MS 24.356, Relator Min. Carlos Velloso; MS 25.144, Relator Min. Gilmar Mendes; MS 36.662, Relator Min. Alexandre de Moraes; entre outros precedentes.

Em detrimento da majoritária e consolidada jurisprudência aqui demonstrada, é possível notar posicionamentos isolados e pontuais de Ministros do STF que apresentam contrapontos. São manifestações que apontam para o reconhecimento da juridicidade das normas regimentais e, conseqüentemente, para uma possível efetivação destas por meio judicial.

Na análise do Mandado de Segurança 22.503, o Relator, Ministro Marco Aurélio, trouxe o entendimento de que as normas regimentais são necessárias para a institucionalização e racionalização do poder, pois são postas de modo a promover o equilíbrio entre maioria e minoria. Sua medida cautelar, deferida de forma monocrática, posteriormente foi cassada pelo Plenário. Entretanto, representou um passo à frente no debate sobre a postura costumeiramente adotada na Corte. Veja-se (STF, 1996, p. 415):

(...) não se faz ao abrigo de imutabilidade jurisdicional, sob pena de reinar no seio das Casas Legislativas a babel, passando a maioria a ditar, para cada caso concreto, o que deve ser observado. As normas instrumentais, tenham ou não idoneidade constitucional, conferem a certeza quanto aos meios a serem utilizados e exsurtem como garantia maior à participação parlamentar.

Ainda no julgamento do Mandado de Segurança 22.503, o Ministro Celso de Mello, em seu voto, expressou o entendimento de que o controle judicial poderia ocorrer também em caso de violações de normas regimentais sobre o processo legislativo (STF, 1996, p. 457-458):

A imperiosa necessidade de fazer prevalecer a supremacia da Constituição [...] e a inafastável obrigação de tornar efetivas as cláusulas regimentais que disponham, em caráter mandatório e vinculante, sobre o modo de elaboração legislativa legitimam, plenamente, a atuação do Poder Judiciário no processo de formação dos atos normativos, em ordem a permitir, no plano da *judicial review*, a exata aferição do fiel cumprimento, pelo Poder Legislativo, das diretrizes, dos princípios e das regras inscritas tanto na Lei Fundamental da República quanto no regimento interno (...).

Na mesma esteira, o Ministro Sepúlveda Pertence, em seu voto no Mandado de Segurança 24.356, manifestou restrição em relação à utilização da doutrina dos atos *interna corporis* como excludente da possibilidade de exercício da tutela jurisdicional. Segundo sua

fundamentação, pouco importaria se a norma violada fosse constitucional, legal ou regimental, se há lesão ou ameaça de lesão, “se existir esse direito, pouco se me dá que ele se funde em norma regimental: provocado, o Tribunal terá de decidir a respeito” (STF, 2003, p. 335).

É necessário ainda trazer as manifestações do Ministro Luiz Fux, o qual, nos tempos atuais, tem sido o magistrado de maior destaque no contraponto à insindicabilidade judicial dos atos *interna corporis*. Nas decisões concessivas de medida cautelar nos Mandados de Segurança 31.816 e 34.530, o Ministro expressou que “as disposições regimentais consubstanciam, em tese, autênticas normas jurídicas e, como tais, são dotadas de imperatividade e de caráter vinculante”. A violação a uma norma regimental “habilita a pronta e imediata resposta do ordenamento jurídico”, tendo em vista ser “inconcebível a existência de normas cujo cumprimento não se possa exigir coercitivamente” (STF, 2016, p. 8).

O Ministro Fux foi ao extremo no tensionamento sobre o tema. Não há meio termo: “(i) ou bem as normas regimentais são verdadeiramente normas e, portanto, viabilizam sua judicialização, (ii) ou, a rigor, não se trata de normas jurídicas, mas simples recomendações, de adesão facultativa pelos seus destinatários. Este último não parece ser o caso” (STF, 2016, p. 8).

Feita esta análise propedêutica, apresenta-se agora a mais recente novidade jurisprudencial sobre o tema: O STF, em 14 de junho de 2021, por maioria de votos, vencido o Ministro Marco Aurélio, julgou o mérito do Tema 1.120 de Repercussão Geral e fixou a seguinte tese (STF, 2021, p. 2):

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

O Recurso Extraordinário 1.297.884 foi a arena processual na qual ocorreu a demonstrada consolidação de jurisprudência. O imbróglio jurídico sobre questões regimentais é explicado a seguir: A Lei Nº 13.654/2018, em seu art. 4º, revogou o inciso I, do § 2º, do art. 157 do Código Penal, dispositivo este que previa ser causa de aumento de pena, na fração de um terço até a metade, o emprego de arma de qualquer tipo no crime de roubo. O Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT) reconheceu incidentalmente a inconstitucionalidade formal de tal dispositivo revogador (art. 4º da Lei Nº 13.654/2018), em decorrência de vício procedimental, uma violação regimental no trâmite da matéria legislativa no Senado Federal. Teria ocorrido a supressão de uma das etapas do processo legislativo no âmbito da Comissão de Constituição de Justiça, quando não teria sido oportunizada aos parlamentares a interposição de recurso para apreciação do Plenário, o que violou regra expressa no art. 91 do Regimento Interno do Senado.

Nesse contexto, o TJDFT considerou ainda vigente a causa de aumento de pena para o

crime de roubo com emprego de arma de qualquer tipo (inciso I, do § 2º, do art. 157 do Código Penal) e majorou a pena de um homem condenado pelo crime de roubo com uso de faca. O apenado, então, interpôs Recurso Extraordinário ao STF.

No recente julgamento, o Pretório Excelso entendeu ser possível o controle judicial do processo legislativo somente quando o parâmetro de controle estiver expresso na Constituição Federal, não sendo possível o exercício da fiscalização jurisdicional relacionado a normas meramente regimentais das Casas Legislativas. Assim, o STF cassou o acórdão do TJDFT na parte em que nele se reconheceu como inconstitucional o art. 4º da Lei Nº 13.654/2018 e, ao final, determinou que o Tribunal de origem recalculasse a dosimetria da pena imposta ao réu.

Diante de todo exposto, resta demonstrado que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se posiciona em favor da doutrina dos atos *interna corporis*, relegando os regimentos internos a uma posição inferior de juridicidade, a um mero assunto doméstico dos parlamentos. Referido entendimento deflagra uma postura de autocontenção, consolidada e majoritária na Corte desde a década de 80 e reafirmada recentemente em grau de Repercussão Geral. Tal mecanismo faz com a tese firmada deva ser aplicada a todos os processos existentes sobre o mesmo assunto em instâncias inferiores, em todo território nacional⁶ (uma espécie de aplicação automática da doutrina dos atos *interna corporis*).

4. Conclusão

Após a investigação aqui empreendida, em um primeiro momento chegou-se à conclusão de que o entendimento da teoria do direito sobre a natureza jurídica dos regimentos internos das casas legislativas apresenta controvérsias, o que pode ser didaticamente dividido em três correntes. Para a primeira corrente doutrinária, as normas regimentais não são dotadas de juridicidade, pois são apenas ordenamentos domésticos das corporações legislativas, de modo que eventuais violações a tais normas devem ser resolvidas exclusivamente no âmbito interno dos parlamentos: trata-se da doutrina dos atos *interna corporis*.

Para a segunda corrente, mediante crítica e proposta de superação da primeira, entende-se que os regimentos internos das casas legislativas, os quais têm sua edição determinada pela própria Constituição, compõem a ordem jurídica como espécie normativa primária e em patamar hierárquico equivalente ao das leis ordinárias. Assim, as normas regimentais, para tal parcela da doutrina, detém força cogente, são de observância obrigatória e, portanto, em caso de violações, deve existir ferramenta jurídica hábil para exigir coercitivamente o seu cumprimento.

Para a terceira corrente, que é minoritária e representa uma variação da segunda,

⁶ Art. 985 do Código de Processo Civil (Lei Nº 13.105/2015): “Art. 985. Julgado o incidente, a tese jurídica será aplicada: I - a todos os processos individuais ou coletivos que versem sobre idêntica questão de direito e que tramitem na área de jurisdição do respectivo tribunal, inclusive àqueles que tramitem nos juizados especiais do respectivo Estado ou região”.

entende-se que os regimentos internos, por complementarem as disposições constitucionais referentes ao processo legislativo, são dotados de materialidade constitucional. Nesse contexto, segundo tal doutrina, as normas regimentais gozam de posição diferenciada no ordenamento, sendo normas interpostas materialmente constitucionais. A sua violação poderia significar, em determinadas circunstâncias, a violação da própria Constituição.

Por considerar que a segunda corrente doutrinária examinada apresentou clareza, lógica e robustez argumentativa, tanto para refutar a primeira corrente, como para erguer e fixar sua própria proposta de entendimento, conclui-se que ela representa o parâmetro jurídico mais razoável. Além de considerar a alta carga de juridicidade das normas regimentais das casas legislativas, é inegável que regimentos originam outras normas. O funcionamento do Estado Democrático de Direito passa pela compreensão da importância e pelo efetivo cumprimento das normas internas dos parlamentos.

Em um segundo momento, para investigar o direcionamento da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a natureza jurídica dos regimentos internos das casas legislativas, fez-se uma análise sobre a postura adotada pelo STF sobre o exercício do controle judicial de violações a normas regimentais.

Chegou-se à conclusão de que o STF se posiciona em favor da doutrina dos atos *interna corporis*. Referido entendimento deflagra uma postura de autocontenção, consolidada e majoritária na Corte desde a década de 80, e que foi recentemente reafirmada. O STF, em 14 de junho de 2021, por maioria, julgou o mérito do Tema 1.120 de Repercussão Geral e fixou tese segundo a qual, justificando-se em um apriorístico argumento de respeito ao princípio da separação dos poderes, seria proibido ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional de casos de desrespeito às normas regimentais das Casas Legislativas.

Foram verificadas, na pesquisa, pontuais manifestações individuais de alguns Ministros divergentes, os quais reconhecem que o eventual desrespeito a normas de regimentos internos deve ser objeto de controle judicial.

Por fim, as análises doutrinária e jurisprudencial aqui realizadas sugerem que a teoria do direito necessita repensar o entendimento sobre a natureza dos regimentos das casas legislativas, bem como refletir sobre as consequências jurídicas de possíveis violações a eles, tendo em vista os possíveis impactos que podem ser causados na própria estrutura do Estado Democrático de Direito. Ora, impossibilitar o exercício de um devido controle judicial sobre as normas dos regimentos pode deixar os parlamentos reféns de maiorias ocasionais. Seria uma situação paradoxal em que o órgão estatal de representação democrática seja, em si, antidemocrático. Faz-se necessário um controle atento das referidas normas para que, no exercício de suas funções, os membros do Poder Legislativo, legítimos representantes populares, atuem, entre si, de modo democrático, legal e com respeito às minorias.

O Judiciário não pode se afastar quando acionado para exercer jurisdição em casos de

lesão ou ameaça de lesão a direito. Regimento interno é lei, é direito, é norma de obediência obrigatória por aqueles a ele submetidos. A utilização de forma indiscriminada do argumento da insindicabilidade de atos *interna corporis*, sem se apresentar parâmetros mínimos para a possibilidade de efetivação do controle judicial, é incompatível com o princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição.

Referências

- BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **Processo Legislativo e Democracia: Parlamento, Esfera Pública e Jurisdição Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. 244 p.
- BARRETO, Derly; SILVA FILHO. **Controle dos Atos Parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003. 208 p.
- BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. **O controle jurisdicional do processo legislativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. 179 p.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 23 nov. 2021.
- BRASIL. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2021-2021.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2021.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. 1522 p.
- CARNEIRO, André Corrêa de Sá; SANTOS, Luiz Cláudio Alves dos; NÓBREGA NETTO, Miguel Gerônimo da. **Curso de Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. 2. Ed. Brasília: Vestcon, 2007. 523 p.
- GODOY, Mayr. **A Câmara Municipal e o seu Regimento Interno**. 5. ed. São Paulo: Livraria e Editora Universitária de Direito Ltda. 2008. 280 p.
- HORTA, Raul Machado. O processo legislativo nas Constituições federais brasileiras. **Revista de Informação Legislativa Brasileira**, Brasília, v. 26, n. 101, p. 5-28, jan./mar. 1989.
- MACEDO, Cristiane Branco. **A Legitimidade e a Extensão do Controle Judicial sobre o Processo Legislativo no Estado Democrático de Direito**. 2007. 235 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2008. 688 p.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de Segurança e Ações Constitucionais**. São Paulo: Malheiros, 2013. 960 p.
- PEREIRA, Bruno Cláudio Penna Amorim. **Jurisdição constitucional do Processo Legislativo: legitimidade, reinterpretação e remodelagem do sistema no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. 200 p.
- QUEIROZ FILHO, Gilvan Correia de. **O controle judicial dos atos do poder legislativo**. Brasília: Brasília Jurídica, 2001. 171 p.
- SILVA, José Afonso da. **Processo Constitucional de Formação das Leis**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. 373 p.
- STF - Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 20.247/DF**, Rel. Min. Moreira

Alves, julgado em 18.9.1980, publicado em 21.11.1980.

STF - Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 20.471/DF**, Rel. Min. Francisco Rezek, julgado em 19.12.1984, publicado em 22.2.1985.

STF - Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 22.503/DF**, Rel. p/ acórdão Min. Maurício Corrêa, julgado em 8.5.1996, publicado em 6.6.1997.

STF - Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 24.356/DF**, Rel. Carlos Velloso, julgado em 13.2.2003, publicado em 12.9.2003.

STF - Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 31.816/DF**, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 7.2.2013, publicado em 13.2.2013.

STF - Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 34.530/DF**, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 14.12.2016, publicado em 19.12.2016.

STF - Supremo Tribunal Federal. **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário n. 1.297.884**, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 14.06.2021, publicado em 4.8.2021.

TELES, Carlos André Coutinho. **O princípio da deliberação suficiente no processo legislativo brasileiro**. Rio de Janeiro: Ágora21, 2019. 180 p.

VARGAS, Angelo Miguel de Souza. **O bloco de constitucionalidade: reconhecimento e consequências no sistema constitucional brasileiro**. 2007. 209 f. Dissertação (Mestrado em Direito) — Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

Artigo submetido em: 2022-01-11

Artigo aceito em: 2022-03-04