



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

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 reglamentales. 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. Introducción

Los reglamentos internos de las Cámaras Legislativas son normas que complementan y pormenorizan las reglas constitucionales sobre el proceso de producción de leyes. Es de la propia Constitución que emana la orden para elaboración de los reglamentos legislativos. Cuando una nueva ley entra en vigor, ésta goza de una presunción de legalidad y de constitucionalidad, pues se presume que los procedimientos legales exigidos para su elaboración fueron debidamente respetados. En suma, es la obediencia al procedimiento de creación que garantiza la legitimidad del producto final creado.

Entretanto, no son raras las situaciones en el día a día de los parlamentos en que, por la

¹ Cursando un máster en Derecho Constitucional en la Universidad de Fortaleza (UNIFOR), tiene graduaciones en Derecho (UNICHRISTUS) y en Administración (UFC), así como especializaciones en Derecho Administrativo (UCAM) y en Derecho Municipal (EPD). Servidor efectivo de la Cámara Municipal de Fortaleza, en la carrera de Consultor Técnico, ocupa en el actual bienio la función de Coordinador-General Legislativo. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2385411026812584>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9896-4147>. E-mail: isacholanda@hotmail.com.

² Post-Doctora en Derecho y Ciencias Políticas en Aix-Marseille Université (France); Doctorado Sandwich en la Ecole des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS/Paris) y Doctorado en Educación por la Universidad Federal de Ceará (UFC). Profesora Titular del Programa de Postgrado en Derecho Constitucional de la Universidad 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 Cursando un máster en Derecho Constitucional por la Universidad de Fortaleza (UNIFOR), Postgrado en Derecho Procesal por la Universidad do Sul de Santa Catarina (2010), Graduación en Derecho por la Facultad Integrada de Ceará (2006) y Graduación en Psicología por la Universidad Federal del Ceará (2006). Defensora Pública del Estado de Ceará. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4992903955169443>. Orcid: <http://orcid.org/0000-0003-2350-9769>. E-mail: acngondim@hotmail.com.

natural multiplicidad de intereses allí representados, reglas reglamentarias sobre el proceso de creación de leyes son relativizadas o, infelizmente, no respetadas. Como consecuencia de la violación de una norma jurídica, las partes afectadas accionan el Poder Judicial para que este desarrolle su atribución precípua de decir el derecho de forma efectiva delante de los conflictos. Mas no es eso que ocurre en el Brasil.

De modo general, el Supremo Tribunal Federal (STF) adopta una consolidada posición de autocontención, según la cual los actos legislativos relacionados a los reglamentos internos no serían susceptibles de control jurisdiccional. Es la llamada irrecurribilidad judicial de los actos *interna corporis*, jurisprudencia constantemente utilizada por el Poder Judicial para eximirse de su menester, no realizando un control efectivo del proceso de producción de leyes. Con tal entendimiento, el STF rebaja la norma reglamentaria a una subespecie legislativa, un derecho que, si es violado, no es pasible de control.

Imagínese la situación de un profesor de Derecho Constitucional que en sus clases sobre el Título “De los Derechos y Garantías Fundamentales”, explorando el art. 5º de la Constitución, enseña sobre el principio de la inexcusabilidad de la jurisdicción, según el cual el Poder Judicial no puede eximirse de apreciar lesión o amenaza al derecho. En determinado momento, un alumno hace una intervención preguntando por que, en caso de violaciones a los reglamentos internos de las Cámaras Legislativas, el STF, órgano de cúpula del Judicial brasileño, entiende que no es debido el control jurisdiccional. ¿Reglamento no es derecho o el STF no respeta el principio de la inexcusabilidad? Hay una problemática jurídica sensible a ser tratada bajo el prisma de la teoría del derecho.

En ese contexto, el presente estudio tiene el objetivo de examinar la teoría del derecho y la jurisprudencia del STF, de modo de investigar como cada una de las dos direcciona el conocimiento jurídico sobre la naturaleza de los reglamentos internos de las Cámaras Legislativas. La investigación es de naturaleza bibliográfica, exploratoria e interpretativa, mediante utilización de análisis documental y de abordaje cualitativo.

Con base en los datos recolectados y mediante la realización de un análisis crítica, se espera construir un camino argumentativo lógico y jurídicamente posible que ofrezca una idea de norma reglamentaria como detentora de alto grado de juridicidad, con destacada importancia en el funcionamiento del Estado Democrático de Derecho.

2. Teoría del derecho y la naturaleza jurídica de los reglamentos internos

¿Los reglamentos internos de las Cámaras Legislativas serían meros manuales que dictan los trabajos legislativos de los parlamentos? ¿Serían códigos procedimentales con carácter corporativo y que no presentan efectos externos? ¿O serían normas jurídicas de observancia obligatoria, vinculando todo el proceso de producción de las normas jurídicas? ¿Hay alguna conexión de los textos reglamentarios con la Constitución Federal? Esas son

algunos matices que precisan ser enfrentadas para el desarrollo de la investigación aquí propuesta.

La Constitución Federal confirió expresamente⁴ a las Cámaras Legislativas Federales (Cámara de Diputados y Senado Federal), la competencia para la elaboración de sus respectivos reglamentos internos, así como, de forma conjunta, para la elaboración del reglamento común del Congreso Nacional. A los reglamentos “cabe la ingente tarea de disciplinar, de forma minuciosa y exhaustiva, todos los asuntos que se hacen necesarios para la prosecución de la misión legislativa” (SILVA FILHO, 2003, p. 58). Las reglas reglamentarias, entonces, complementan y pormenorizan las reglas constitucionales sobre el proceso de producción de leyes.

Destáquese: es de la propia Constitución que emana la orden para elaboración de los reglamentos legislativos. Los referidos instrumentos son el conjunto de las reglas que garantizan la previsibilidad y la seguridad jurídica de los procedimientos de creación del derecho. Entretanto, en detrimento de la innegable densidad jurídica de los reglamentos internos, la teoría del derecho contiene controversias sobre la naturaleza de sus normas.

En una primera corriente, hay autores, como Meirelles (2008, p. 449-450), con posicionamiento que niega la existencia de juridicidad en los reglamentos internos de las Cámaras Legislativas. Para el autor, tales normas son actos *interna corporis*, asuntos ligados directa y exclusivamente a las prerrogativas institucionales o a la valoración de los asuntos de competencia privativa de la “corporación legislativa”. Los actos legislativos relativos a la formación de las leyes y a las manifestaciones sobre vetos se encuadran en esta clasificación.

Tal entendimiento sobre las normas reglamentarias, para el autor, tiene lugar debido al hecho de que ocasionales violaciones a ellas, así como conflictos de ellas resultantes, no son pasibles de apreciación judicial. En esa línea, Meirelles (2013, p. 35), así concluye:

Solo no se sujetan a la corrección judicial la ley regularmente votada y promulgada, así como los actos *interna corporis* del Legislativo. Actos *interna corporis* del Legislativo son aquellas deliberaciones del Pleno, de las Comisiones o de la Mesa que entienden directa y exclusivamente con las atribuciones y prerrogativas de la corporación.

El referido posicionamiento doctrinario disminuye los reglamentos a un mero ordenamiento interno de las corporaciones legislativas, negando su cumplimiento cogente e imposibilitando el acceso al Judicial en caso de violaciones. Se extrae de la lección de Teles (2019, p. 124), la justificativa de que se inhibe la posibilidad de intervención jurisdiccional de los tribunales en el control de los preceptos reglamentarios relativos a las deliberaciones parlamentarias para que sea respetado el postulado constitucional de la división de los poderes. De esta forma, la teoría de los actos *interna corporis* intenta encontrar sustento en el principio

⁴ Artigos 51, III; 52, XII; y 57, §3º, II de la Constitución Federal.

de la separación de los poderes, presentando como pretexto el argumento según el cual, si el Poder Judicial viniera a efectuar el control de la violación de normas reglamentarias, estará supuestamente interfiriendo de forma indebida en otro Poder.

Teles (2019, p. 124), al desarrollar su posicionamiento, considera que admitir la sumisión de cuestiones de índole reglamentaria a la revisión jurisdiccional, “(...) consagrará la inaceptable nulificación del propio Poder Legislativo”. Para el referido autor, las cuestiones *interna corporis* deben ser resueltas, exclusivamente, en la esfera de actuación de la propia institución legislativa. Con tales expresiones, el autor sustenta que los problemas envolviendo los reglamentos internos de las Cámaras Legislativas deben ser resueltos tan solamente en el ámbito interno de las respectivas casas. Se trata de una idealización de la plena autonomía del Poder Legislativo en el trato con la cosa pública, una especie de privatización del desarrollo del proceso de producción del derecho por las corporaciones legislativas.

En contrapunto, para Barbosa (2010, p. 175), decir que las normas reglamentarias son un mero ordenamiento interno de carácter corporativo es “recalcitrante en el discurso judicial y en el imaginario parlamentario, acostumbrado a ver resguardadas de cualquier censura externa las decisiones adoptadas con base en los reglamentos legislativos”.

En las palabras del autor “la regularidad reglamentaria del proceso legislativo no puede ser relegada a un problema interno de las corporaciones parlamentarios” (BARBOSA, 2010, p. 171). Para él, la utilización a priori de la teoría de los actos *interna corporis* puede originar riesgos como la autonomización del parlamento en relación a la esfera pública, con total ausencia de control en el trato de las cuestiones legislativas, así como una consecuente privatización del proceso legislativo por las corporaciones parlamentarios o por intereses de grupos políticos y/o económicos incrustados en partidos políticos.

El rechazo del Poder Judicial a interferir, cuando es debido, en los procedimientos parlamentarios, bajo el argumento de que son regulados por un derecho interno autónomo, puede estimular abusos (BARBOSA, 2010, p. 177). El hecho de no posibilitar la investigación de irrespetos a normas reglamentarias puede peligrosamente dejar el parlamento al arbitrio de cualquier mayoría ocasional. La imposibilidad de análisis apriorístico de las normas de los reglamentos puede mostrar la paradójica situación en que el órgano estatal de representación democrática sea, en sí, antidemocrático.

Pereira (2012, p.154) presenta crítica a la utilización de la doctrina de los actos *interna corporis* con exacerbada justificativa en la separación de los poderes. Para él “el autocontrol de la actividad legislativa por el propio legislador no se compatibiliza con el principio de la separación de los poderes, en el contexto del Estado Democrático de Derecho”.

Dicha separación de los poderes, en su esencia principiología, engloba sobremanera la noción de cooperación y lealtad institucional. Eso es basal. La independencia entre los órganos que actúan en las tres funciones estatales no es absoluta. Para obstar posibles abusos de los

poderes, existen mecanismos de frenos y contrapesos, según los cuales un poder ejerce control sobre el otro, preservando así el funcionamiento armónico del Estado como un todo.

En ese punto, es importante traer al debate el posicionamiento de una segunda corriente, con autores que defienden que las normas de los reglamentos internos de las Cámaras Legislativas tienen estatus de norma cogente, de observancia obligatoria y son equiparadas jerárquicamente a la legislación ordinaria. De inicio, se extrae de los archivos del Congreso Nacional⁵, documento con la enseñanza de Rui Barbosa sobre el tema: “No hay diferencia esencial entre la ley bajo su expresión de reglamento parlamentario y la ley bajo su expresión de acto legislativo”.

Los reglamentos internos toman forma en el mundo jurídico por medio de una Resolución, especie normativa primaria, en los términos del art. 59, VII, de la Constitución Federal. El Reglamento interno de la Cámara de Diputados (RICD), en su art. 109, III, conceptúa el referido instrumento como aquel que se destina a “regular, con eficacia de ley ordinaria, asuntos de la competencia privativa de la Cámara de Diputados, de carácter político, procesal, legislativo o administrativo, o cuando deba la Cámara pronunciarse en casos concretos (...)” (BRASIL, 1989). En ese contexto, Carneiro, Santos y Nóbrega Netto (2007, p. 75) afirman que el RICD *tiene status de norma jurídica y, por consecuencia, integra el ordenamiento* jurídico brasileño.

En esa camino, por lo tanto, las resoluciones legislativas se diferencian de las leyes ordinarias tan solamente por su campo de actuación. Ellas disciplinan asuntos exclusivos del trabajo legislativo, sin participación del Poder Ejecutivo en su edición. En relación a la eficacia, según fue expresado encima, queda demostrado que los reglamentos internos están en el mismo nivel de las leyes ordinarias.

En ese contexto, Queiroz Filho (2001, p. 26) señala que “la relación de los reglamentos con las demás leyes no es basada en el principio de la jerarquía de normas, sino en el de la competencia, en función del ámbito material que la Constitución les reserva”. A su vez, Barbosa (2010, p. 173) corrobora la idea de que no hay diferencia de jerarquía y de eficacia entre Resoluciones (Reglamentos) y Leyes Ordinarias, sino tan solamente campos temáticos distintos. Suma, también, la idea de que los reglamentos legislativos integran el sistema de fuentes del derecho:

En nuestra jurisprudencia constitucional (...) la cuestión se ha resuelto en favor del reconocimiento de una reserva normativa constitucionalmente garantizada a los reglamentos legislativos, los cuales integrarían, por lo tanto, el sistema de fuentes del derecho.

Las normas reglamentarias guardan, en principio, la misma jerarquía de las leyes: lo que difiere una especie normativa de la otra son sus "ámbitos

⁵ Diario del Congreso Nacional de noviembre de 1968, con citación de Rui Barbosa en su obra “Comentarios a la Constitución Federal Brasileña, São Paulo: Saraiva, 1933, v. 2, p. 32-33”. Disponible en: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD09NOV1968.pdf>>. Acceso en 14 de diciembre de 2021.

materiales propios", delimitados por la Constitución. (...)

En esa línea, el camino argumentativo correcto a ser seguido lleva al reconocimiento de que los reglamentos internos de las Cámaras Legislativas son, sí, parte integrante del ordenamiento jurídico y, por ser reglas de derecho positivo dotadas de previsión constitucional, son normas cogentes, de observancia obligatoria por todos sus destinatarios (BARBOSA, 2010, p. 174).

Los reglamentos parlamentarios constituyen fuente formal del proceso de elaboración legislativa, juntamente con las normas constitucionales relacionadas al proceso legislativo. Según Silva (2006, p. 342) “esa normatividad especial da origen a una rama del Derecho que es llamada Derecho parlamentario, que tiene, en el proceso legislativo, su objeto primario”.

Como fue dicho en el inicio de la presente sección, es de la propia Constitución que emana la orden para elaboración de los reglamentos legislativos. Tal hecho garantiza a estos instrumentos normativos alto grado de juridicidad. Además, destáquese que ellos no solamente emanan del texto constitucional, sino también lo complementan y pormenorizan sus reglas sobre el proceso de producción de leyes. En ese tono, es válido traer al debate la contribución de Godoy (2008, p. 117):

La esencia del reglamento interno está en el ordenamiento constitucional; sin embargo, lo precedió en el reglamento de la asamblea, que lo discutió, lo votó y lo promulgó; por lo tanto, es ínsito de su naturaleza el altísimo tenor de juridicidad de sus disposiciones normativas. Se puede afirmar que es aquella regla jurídica que lleva a constituir el Estado y, resultantemente, en su Constitución, venir a ser la fuente, donde se van a extraer los fundamentos basales para regir las acciones, de un poder constituido para, principalmente, generar la ley y ejercer el control.

Delante de lo expuesto, queda demostrado que hay parte de la doctrina direccionada para el reconocimiento de diversos aspectos caracterizadores de la naturaleza jurídica de los reglamentos parlamentarios (tales como: tienen status de norma jurídica, integran el ordenamiento jurídico con eficacia de ley ordinaria, son fuente formal del derecho y emanan de la propia Constitución).

Ahora, se trae al debate el posicionamiento de una tercera corriente, representada por determinada parte de la teoría del derecho, la cual defiende que, debido al hecho de ser normas primarias relacionadas a la creación del derecho, los reglamentos internos guardan estricta ligación con la Constitución, gozando de una diferenciada posición en el ordenamiento jurídico, de modo que la violación de normas reglamentarias, en determinadas circunstancias, podría significar la violación de la propia Constitución. (BARBOSA, 2010, p. 179). Para esta doctrina, los reglamentos serían, por lo tanto, normas constitucionales interpuestas.

Al conceptuar la referida categoría de normas, Canotilho (2003, p. 922-923) señala que son interpuestas aquellas normas que, aun careciendo de forma constitucional, son presupuestas

por la Constitución como específicas condiciones de validez de otros actos normativos. Para el jurista portugués, las normas de reglamentos internos son ejemplos de normas interpuestas, teniendo en vista que pueden ser reclamadas como parámetro material de validez del procedimiento de formación de las leyes. El derecho puesto en una norma reglamentaria, según esta doctrina, detenta parametricidad con el texto constitucional.

Para la doctrina de las normas constitucionales interpuestas, los reglamentos internos son tan vinculantes para el Poder Legislativo cuanto la propia Constitución. En ese camino, Barbosa (2010, p. 191) explica que “a despecho de situarse en el plano infraconstitucional, las normas reglamentarias referentes al proceso legislativo funcionan como parámetros necesarios para la medición del cumplimiento de las disposiciones constitucionales acerca de la producción válida de normas jurídicas”.

Una norma constitucional interpuesta, aunque no haya sido editada por el poder constituyente y, por lo tanto, no esté formalmente en la Constitución, puede ser considerada, “constitucional” debido a su contenido material. Es el caso de los reglamentos internos que, por más que no estén en el texto expreso de la Constitución Federal, la complementan de modo de pormenorizar la actividad creadora del derecho. La Constitución trae las reglas generales, los reglamentos traen la operacionalización detallada del proceso legislativo. “Las normas reglamentarias, en la medida en que prescriben la forma de producción de las demás normas jurídicas, gozan de superioridad lógica e instrumental en relación a las demás normas producidas según sus prescripciones (MACEDO, 2007, p. 214)”.

En suma, la doctrina de las normas interpuestas se basa en la idea de ampliación del llamado bloque de constitucionalidad. Podrán ser parámetros para el control de constitucionalidad no solamente las normas formalmente constitucionales, sino también aquellas normas infraconstitucionales que, debido al hecho de que su contenido es materialmente constitucional, también deben ser consideradas como integrantes del citado “bloque”.

En esa línea, también es válido traer el posicionamiento de los autores que consideran las normas reglamentarias como materialmente constitucionales. Según Bernardes Júnior (2009, p. 85), los reglamentos internos, por disciplinar el funcionamiento institucional de los parlamentos, contienen normas que desarrollan las disposiciones constitucionales atinentes al proceso legislativo. Para el autor, así como existen principios que, por más que no estén expresados en la Constitución, pueden ser de ella deducidos (como el principio de la razonabilidad, por ejemplo), las disposiciones de los reglamentos internos de las Cámaras Legislativas, en aquello que concierne al principio democrático, deben ser consideradas como materialmente constitucionales, o sea, deben integrar el llamado “bloque de constitucionalidad”.

Es necesario fijar que “bloque de constitucionalidad puede ser entendido como un conjunto normativo dotado de materialidad constitucional que se encuentra distante del texto

constitucional” (VARGAS, 2007, p. 159). En otras palabras, hace parte del bloque de constitucionalidad una norma que sea considerada como dotada de materialidad constitucional, aun estando fuera del texto formal de la Constitución.

El art. 5º, § 2º, de la Constitución Federal expresa lo que es doctrinariamente conocido como bloque de constitucionalidad: “Los derechos y garantías expresados en esta Constitución no excluyen otros resultantes del régimen y de los principios por ella adoptados, o de los tratados internacionales en que la República Federativa del Brasil sea parte” (BRASIL, 1988).

La idea de que los reglamentos internos de las Cámaras Legislativas, mismo no siendo formalmente constitucionales, el son materialmente, integrando, así, el llamado bloque de constitucionalidad, también encuentra respaldo en la doctrina de Horta (1989, p. 6-7). Según referido autor “la ‘fenomenología ritualista’ de los Reglamentos incorpora normas materialmente constitucionales, ejerciendo los textos reglamentarios la tarea de complementación de los dispositivos constitucionales de la elaboración legislativa”.

Delante del expuesto, queda demostrado que los posicionamientos contenidos en la teoría del derecho sobre la naturaleza jurídica de los reglamentos internos son bastante controvertidos. Como primera corriente, hay un grupo de autores que niega la existencia de juridicidad en tales normas, relegándolas a la posición de meros ordenamientos internos de las corporaciones legislativas, meros actos *interna corporis*, cuyas ocasionales violaciones deben ser resueltas en el ámbito interno del parlamento. Como segunda corriente, hay un grupo de autores que consideran las normas reglamentarias como componentes del orden jurídico, con fuerza cogente, de observancia obligatoria y que están en nivel jerárquico equivalente al de las leyes ordinarias, diferenciándose apenas cuanto al campo de actuación. Por fin hay también una tercera corriente minoritaria según la cual los reglamentos internos gozan de posición diferenciada en el ordenamiento, siendo normas interpuestas materialmente constitucionales.

El presente artículo, al considerar la claridad y robustez argumentativa de la segunda corriente presentada, así como por considerar ser innegable la alta carga de juridicidad de las normas reglamentarias de las Cámaras Legislativas, a ella se afilia. Reglamentos son normas generadoras de otras normas. El funcionamiento del Estado Democrático de Derecho pasa por la comprensión de la importancia y por el efectivo cumplimiento de las normas internas de los parlamentos.

3. La jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal sobre la naturaleza jurídica de los Reglamentos Internos: Tema 1.220 de Repercusión General

Después de demostradas las corrientes existentes en la teoría del derecho sobre la naturaleza jurídica de los reglamentos parlamentarios, la presente sección pasa a investigar cual es el entendimiento de la jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal, en tanto que corte constitucional, sobre el tema. Tal investigación pasa necesariamente por el análisis de la postura

adoptada por el STF sobre el ejercicio del control judicial de violaciones a normas reglamentarias:

a) Si el entendimiento es el de que no cabe el control judicial, debiendo tal asunto ser resuelto en el ámbito interno de los parlamentos, entonces la corte adopta la primera corriente doctrinaria aquí presentada, disminuyendo la naturaleza jurídica de los reglamentos a mera organización interna de las corporaciones legislativas, o sea, la llamada doctrina de los actos *interna corporis*.

b) Si, por otro lado, el entendimiento es el de que cabe al Poder Judicial apreciar lesión o amenaza a derecho puesto en normas reglamentarias, entonces la corte adopta la segunda o la tercera corriente doctrinaria.

De inicio, ya es posible destacar que el STF adopta la primera corriente. Cuando se depara con procesos judiciales relacionados a violaciones de reglamentos internos de las Cámaras Legislativas, el STF utiliza un argumento de autocontención, según el cual los actos legislativos relacionados a normas reglamentarias no son susceptibles de control jurisdiccional. Es, por lo tanto, la clara adopción de la doctrina de los actos *interna corporis*.

La adopción de tal doctrina por el Supremo tiene el Mandato de Seguridad 20.247, aun de la década de 80, como *leading case*. Por medio de este proceso, se cuestionó el rechazo por el Presidente del Senado Federal, de un requerimiento que versaba sobre anexión de Propuesta de Enmienda Constitucional (PEC), de autoría de parlamentario, a otra PEC, de autoría del Ejecutivo, debido al hecho de ambas tratar de tema análogo/conexo (elección directa para Senadores y Gobernadores). En la decisión quedó fijado el entendimiento de que “se trata de cuestión *interna corporis* que se resuelve, exclusivamente, en el ámbito del Poder Legislativo, siendo vedada su apreciación por el Judicial” (STF, 1980, p. 82).

En la misma década, otros precedentes fueron puestos siguiendo la tesis de que normas reglamentarias son inmunes al control judicial. Puede ser citado, como ejemplo, el Mandato de Seguridad 20.471, juzgado éste cuya enmienda así fijó: “Asunto relativo a la interpretación, por el Presidente del Congreso Nacional, de normas de reglamento legislativo es inmune a la crítica judicial, circunscribiéndose al dominio *interna corporis*” (STF, 1984, p. 40).

En las décadas siguientes, el Supremo reafirmó el entendimiento de que el Poder Judicial no puede ejercer su menester de decir el derecho al caso concreto, cuando la norma utilizada como parámetro sea un reglamento parlamentario. Son diversos ejemplos que pueden ser citados: MS 21.754, Relator p/ acordada 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 otros precedentes.

En detrimento de la mayoritaria y consolidada jurisprudencia aquí demostrada, es posible notar posicionamientos aislados y puntuales de Ministros del STF que presentan contrapuntos. Son manifestaciones que señalan el reconocimiento de la juridicidad de las

normas reglamentarias y, consecuentemente, una posible realización de éstas por medio judicial.

En el análisis del Mandato de Seguridad 22.503, el Relator, Ministro Marco Aurélio, trajo el entendimiento de que las normas reglamentarias son necesarias para la institucionalización y racionalización del poder, pues son puestas de modo de promover el equilibrio entre mayoría y minoría. Su medida cautelar, otorgada de forma monocrática, posteriormente fue rechazada por el Pleno. Entretanto, representó un paso al frente en el debate sobre la postura habitualmente adoptada en la Corte. Véase (STF, 1996, p. 415):

(...) no se hace al abrigo de inmutabilidad jurisdiccional, bajo pena de reinar en el seno de las Cámaras Legislativas a babel, pasando la mayoría a dictar, para cada caso concreto, lo que debe ser observado. Las normas instrumentales, tengan o no idoneidad constitucional, confieren la certeza cuanto a los medios a ser utilizados y surgen como garantía mayor a la participación parlamentaria.

También en el juzgamiento del Mandato de Seguridad 22.503, el Ministro Celso de Mello, en su voto, expresó el entendimiento de que el control judicial podría ocurrir también en caso de violaciones de normas reglamentarias sobre el proceso legislativo (STF, 1996, p. 457-458):

La imperiosa necesidad de hacer prevalecer la supremacía de la Constitución [...] y la indelegable obligación de tornar efectivas las cláusulas reglamentarias que dispongan, en carácter mandatorio y vinculante, sobre el modo de elaboración legislativa legitiman, plenamente, la actuación del Poder Judicial en el proceso de formación de los actos normativos, en orden la permitir, en el plano de la *judicial review*, la exacta medición del fiel cumplimiento, por el Poder Legislativo, de las directrices, de los principios y de las reglas inscriptas tanto en la Ley Primaria de la República cuanto en el reglamento interno (...).

En la misma senda, el Ministro Sepúlveda Pertence, en su voto en el Mandato de Seguridad 24.356, manifestó restricción en relación a la utilización de la doctrina de los actos *interna corporis* como excluyente de la posibilidad de ejercicio de la tutela jurisdiccional. Según su fundamentación, poco importaría si la norma violada fuese constitucional, legal o reglamentaria, si hay lesión o amenaza de lesión, “si existe ese derecho, poco me importa que él se funde en norma reglamentaria: provocado, el Tribunal tendrá de decidir al respecto” (STF, 2003, p. 335).

Es necesario también traer las manifestaciones del Ministro Luiz Fux, el cual, en los tiempos actuales, ha sido el magistrado más destacado en el contrapunto a la irrecurribilidad judicial de los actos *interna corporis*. En las decisiones concesivas de medida cautelar en los Mandatos de Seguridad 31.816 y 34.530, el Ministro expresó que “las disposiciones reglamentarias consubstancian, en tesis, auténticas normas jurídicas y, como tales, son dotadas de imperatividad y de carácter vinculante”. La violación de una norma reglamentaria “habilita la pronta e inmediata respuesta del orden jurídico”, teniendo en vista que es “inconcebible la

existencia de normas cuyo cumplimiento no se pueda exigir coercitivamente” (STF, 2016, p. 8).

El Ministro Fux fue al extremo en el tensionamiento sobre el tema. No hay medio término: “(i) o bien las normas reglamentarias son verdaderamente normas y, por lo tanto, viabilizan su judicialización, (ii) o, a rigor, no se trata de normas jurídicas, sino de simples recomendaciones, de adhesión facultativa por parte de sus destinatarios. Este último no parece ser el caso” (STF, 2016, p. 8).

Hecho este análisis propedéutico, se presenta ahora la más reciente novedad jurisprudencial sobre el tema: El STF, en 14 de junio de 2021, por mayoría de votos, vencido el Ministro Marco Aurélio, juzgó el mérito del Tema 1.120 de Repercusión General y fijó la siguiente tesis (STF, 2021, p. 2):

Con respecto al principio de la separación de los poderes, previsto en el art. 2º de la Constitución Federal, cuando no caracterizado el irrespeto a las normas constitucionales pertinentes al proceso legislativo, es prohibido al Poder Judicial ejercer el control jurisdiccional en relación a la interpretación del sentido y del alcance de normas meramente reglamentarias de las Cámaras Legislativas, por tratarse de asunto *interna corporis*.

El Recurso Extraordinario 1.297.884 fue el escenario procesal en el cual ocurrió la demostrada consolidación de jurisprudencia. El enredo jurídico sobre cuestiones reglamentarias es explicado a continuación: La Ley Nº 13.654/2018, en su art. 4º, revocó el inciso I, del § 2º, del art. 157 del Código Penal, dispositivo éste que prevía ser causa de aumento de pena, en la fracción de un tercio hasta la mitad, el empleo de arma de cualquier tipo en el crimen de robo. El Consejo Especial del Tribunal de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios (TJDFT) reconoció incidentalmente la inconstitucionalidad formal de tal dispositivo revocador (art. 4º de la Ley Nº 13.654/2018), como consecuencia de vicio procedimental, una violación reglamentaria en el trámite del asunto legislativo en el Senado Federal. Habría ocurrido la supresión de una de las etapas del proceso legislativo en el ámbito de la Comisión de Constitución de Justicia, cuando no habría sido ofrecida a los parlamentarios la interposición de recurso para apreciación del Pleno, lo que violó regla expresa en el art. 91 del Reglamento Interno del Senado.

En ese contexto, el TJDFT consideró aún vigente la causa de aumento de pena para el crimen de robo con empleo de arma de cualquier tipo (inciso I, del § 2º, del art. 157 del Código Penal) y aumentó la pena de un hombre condenado por el crimen de robo con uso de cuchillo. El penado, entonces, interpuso Recurso Extraordinario al STF.

En el reciente juzgamiento, el Supremo Tribunal entendió que era posible el control judicial del proceso legislativo solamente cuando el parámetro de control estuviere expresado en la Constitución Federal, no siendo posible el ejercicio de la fiscalización jurisdiccional relacionada a normas meramente reglamentarias de las Cámaras Legislativas. Así, el STF revocó la acordada del TJDFT en la parte en que se reconoció como inconstitucional el art. 4º de

la Ley N° 13.654/2018 y, al final, determinó que el Tribunal de origen recalculase la dosimetría de la pena impuesta al reo.

Delante de todo expuesto, queda demostrado que la jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal se posiciona en favor de la doctrina de los actos *interna corporis*, relegando los reglamentos internos a una posición inferior de juridicidad, a un mero asunto doméstico de los parlamentos. El referido entendimiento deflagra una postura de autocontención, consolidada y mayoritaria en la Corte desde la década del 80 y reafirmada recientemente en grado de Repercusión General. Tal mecanismo hace que la tesis firmada deba ser aplicada a todos los procesos existentes sobre el mismo asunto en instancias inferiores, en todo territorio nacional⁶ (una especie de aplicación automática de la doctrina de los actos *interna corporis*).

4. Conclusión

Después de la investigación aquí emprendida, en un primer momento se llegó a la conclusión de que el entendimiento de la teoría del derecho sobre la naturaleza jurídica de los reglamentos internos de las Cámaras Legislativas presenta controversias, lo que puede ser didácticamente dividido en tres corrientes. Para la primera corriente doctrinaria, las normas reglamentarias no son dotadas de juridicidad, pues son apenas ordenamientos domésticos de las corporaciones legislativas, de modo que eventuales violaciones a tales normas deben ser resueltas exclusivamente en el ámbito interno de los parlamentos: se trata de la doctrina de los actos *interna corporis*.

Para la segunda corriente, mediante crítica y propuesta de superación de la primera, se entiende que los reglamentos internos de las Cámaras Legislativas, los cuales tienen su edición determinada por la propia Constitución, componen el orden jurídico como especie normativa primaria y en nivel jerárquico equivalente al de las leyes ordinarias. Así, las normas reglamentarias, para tal parte de la doctrina, detenta fuerza cogente, son de observancia obligatoria y, por lo tanto, en caso de violaciones, debe existir herramienta jurídica hábil para exigir coercitivamente su cumplimiento.

Para la tercera corriente, que es minoritaria y representa una variación de la segunda, se entiende que los reglamentos internos, por complementar las disposiciones constitucionales referentes al proceso legislativo, son dotados de materialidad constitucional. En ese contexto, según esa doctrina, las normas reglamentarias gozan de posición diferenciada en el ordenamiento, siendo normas interpuestas materialmente constitucionales. Su violación podría significar, en determinadas circunstancias, la violación de la propia Constitución.

Por considerar que la segunda corriente doctrinaria examinada presentó claridad, lógica

⁶ Art. 985 del Código de Proceso Civil (Ley N° 13.105/2015): “Art. 985. Juzgado el incidente, la tesis jurídica será aplicada: I - a todos los procesos individuales o colectivos que versen sobre idéntica cuestión de derecho y que tramites en el área de jurisdicción del respectivo tribunal, inclusive aquellos que tramites en los juzgados especiales del respectivo Estado o región”.

y robustez argumentativa, tanto para refutar la primera corriente, como para erigir y fijar su propia propuesta de entendimiento, se concluye que ella representa el parámetro jurídico más razonable. Además de considerar la alta carga de juridicidad de las normas reglamentarias de las Cámaras Legislativas, es innegable que reglamentos originan otras normas. El funcionamiento del Estado Democrático de Derecho pasa por la comprensión de la importancia y por el efectivo cumplimiento de las normas internas de los parlamentos.

En un segundo momento, para investigar el direccionamiento de la jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal sobre la naturaleza jurídica de los reglamentos internos de las Cámaras Legislativas, se hizo un análisis sobre la postura adoptada por el STF respecto al ejercicio del control judicial de violaciones de normas reglamentarias.

Se llegó a la conclusión de que el STF se posiciona en favor de la doctrina de los actos *interna corporis*. El referido entendimiento deflagra una postura de autocontención, consolidada y mayoritaria en la Corte desde la década de 80, y que fue recientemente reafirmada. El STF, en 14 de junio de 2021, por mayoría, juzgó el mérito del Tema 1.120 de Repercusión General y fijó tesis según la cual, justificándose en un apriorístico argumento de respeto al principio de la separación de los poderes, sería prohibido al Poder Judicial ejercer el control jurisdiccional de casos de irrespeto a las normas reglamentarias de las Cámaras Legislativas.

Fueron verificadas, en la investigación, puntuales manifestaciones individuales de algunos Ministros divergentes, los cuales reconocen que el eventual irrespeto a normas de reglamentos internos debe ser objeto de control judicial.

Por fin, los análisis doctrinario y jurisprudencial aquí realizados sugieren que la teoría del derecho necesita repensar el entendimiento sobre la naturaleza de los reglamentos de las Cámaras Legislativas, así como reflexionar sobre las consecuencias jurídicas de posibles violaciones a ellos, teniendo en vista los posibles impactos que pueden ser causados en la propia estructura del Estado Democrático de Derecho. Ora, imposibilitar el ejercicio de un debido control judicial sobre las normas de los reglamentos puede dejar a los parlamentos rehenes de mayorías ocasionales. Sería una situación paradójica que el órgano estatal de representación democrática sea, en sí, antidemocrático. Se hace necesario un control atento de las referidas normas para que, en el ejercicio de sus funciones, los miembros del Poder Legislativo, legítimos representantes populares, actúen, entre sí, de modo democrático, legal y con respeto a las minorías.

El Judicial no puede negarse cuando es accionado para ejercer jurisdicción en casos de lesión o amenaza de lesión a derecho. Reglamento interno es ley, es derecho, es norma de obediencia obligatoria por aquellos a él sometidos. La utilización de forma indiscriminada del argumento de la irrecorribilidad de actos *interna corporis*, sin presentar parámetros mínimos para la posibilidad de realización del control judicial, es incompatible con el principio constitucional de la inexcusabilidad de la jurisdicción.

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 Claudio 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 Claudio 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.