O CONTROLE JUDICIAL NO PROCESSO LEGISLATIVO E O ATUAL ENTENDIMENTO DA TEORIA DOS ATOS *INTERNA CORPORIS*

ROBERTA VALERIA GUEDES DE LIMA
ANTONIO AUGUSTO ZUMBA SEABRA

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo analisar a mudança de concepção na comunidade jurídica quanto à teoria dos atos *interna corporis* e as consequências desta na amplitude de incidência do controle judicial sobre o processo legislativo. A problemática vislumbrada é expressa no seguinte questionamento: A atual concepção do controle judicial no processo legislativo, em que se reduz a abrangência da doutrina *interna corporis*, fere o princípio da separação de Poderes? Como hipótese suscitada para resolver a questão, sugere-se em um primeiro momento que: a interferência do Judiciário na apreciação de vícios em processo legislativo enfraquece a teoria dos atos *interna corporis*, situação esta que desequilibraria a independência e harmonia entre Poderes. Quanto à metodologia empregada, trata-se de uma pesquisa básica com abordagem qualitativa, objetivo exploratório, delineamento bibliográfico e documental. Por fim, conclui-se que a teoria dos atos *interna corporis* deve se preservar, porém mitigada em sua extensão pela atual sistemática constitucional, o que de fato legitima uma maior incidência do controle judicial sobre o processo legislativo.

Palavras-chave: Controle judicial. Processo legislativo. *Interna corporis*. Tripartição dos poderes. Direito publico.

1. INTRODUÇÃO

O processo legislativo é concebido tanto em seu sentido jurídico quanto sociológico. Sob a visão sociológica o estudo se faz pela análise de questões da realidade fática que interferem na elaboração, proposição, votação e aprovação de espécies normativas por parte dos parlamentares. Ou seja, os interesses políticos que prevalecem na formação do ordenamento jurídico. Cabe ressaltar que o sentido ao qual este estudo pretende tratar não é o sociológico, e sim o jurídico. Este se caracteriza pelo conjunto normativo a ser atendido pelos órgãos competentes quando da elaboração de leis. Tais disposições encontram-se na Constituição Federal de 1988 e em pormenores nos Regimentos Internos das Casas Legislativas e do Congresso Nacional.

Outro ponto de especial relevo atinente ao tema tratado é a teoria dos atos *interna corporis*, a qual tem por fundamento a preservação da independência entre os Poderes. Ademais, se caracteriza por apregoar que os atos de exclusivo interesse administrativo internos ao órgão que os editou, não se sujeitam à fiscalização por outro Poder. A importância então da teoria em comento está no fato de a sua não observância ensejar o risco de um Poder sobrepor-se a outro. Desta forma, o equilíbrio entre Legislativo, Executivo e Judiciário poderia se desestabilizar.

Há certa discussão sobre o tema, principalmente quando do ajuizamento de mandados de segurança por membros do Congresso Nacional exercendo o direito público

subjetivo de fiel observância às disposições constitucionais no que concerne ao processo legislativo. Nestas situações é provocado o controle judicial que interferirá no seio do Parlamento, dispondo sobre o regular andamento a que se deve dar o processo legislativo, isto com as ressalvas a que induz a teoria das questões políticas e a teoria dos atos *interna corporis*.

Por conseguinte, questão proposta neste artigo foi: a atual concepção do controle judicial no processo legislativo, em que se reduz a abrangência da doutrina *interna corporis*, fere o princípio da separação de Poderes?

A hipótese sugerida para dirimir tal problema sustenta que a interferência do Judiciário na apreciação de vícios em processo legislativo enfraquece a teoria dos atos *interna corporis*, situação esta que, em tese, desequilibraria a independência e harmonia entre Poderes.

A proteção ao Legislativo às interferências judiciais tem por base a imunidade dos atos do Parlamento, teoria que tem seus pilares no princípio da soberania do Parlamento, na doutrina das questões políticas e dos atos de governo e na teoria dos atos *interna corporis*. No Brasil, encontrou guarida a doutrina das questões políticas e a teoria dos atos *interna corporis*, porém em maior ou menor grau de intensidade de acordo com o momento histórico em análise. O estudo em tela se restringirá a exprimir a mudança de concepção da teoria dos atos *interna corporis*.

O Supremo Tribunal Federal tem modificado a extensão do controle judicial sobre o processo legislativo, possibilitando análise judicial de questões atinentes ao seio Legislativo que outrora se viam restritas à discussão interna às Casas do Parlamento. Houve, portanto, um esvaziamento semântico de conceitos (*interna corporis*, por exemplo) com o propósito de preservar a ordem constitucional vigente.

Dessa forma, convém analisar esta tendência atual de ampliação da análise judicial sobre conteúdos concebidos como internos a administração do Legislativo. Tal situação estaria sujeita ao risco da judicialização da política, o que ofenderia a separação e harmonia entre os Poderes.

Há certo questionamento doutrinário e jurisprudencial quanto ao tema, por ora em sentido contrário, por ora em sentido favorável a esta extensão do controle judicial sobre o campo do processo legislativo. Porém, é certo que a tendência favorável vem se assentando, principalmente no âmbito das decisões da Corte Constitucional. De tal modo, o estudo do tema ressalta-se no cenário jurídico atual.

Pretende-se neste estudo analisar a mudança de concepção na comunidade jurídica quanto à teoria dos atos *interna corporis* e as consequências desta na amplitude de incidência do controle judicial sobre o processo legislativo.

2. TEORIA DOS ATOS *INTERNA CORPORIS*: UM BREVE HISTÓRICO

Devido à evolução do Direito, com forte influência de teorias iluministas, surgiram sustentações no sentido de garantir ao Parlamento imunidades quanto a seus atos, isto com o intuito de providenciar a preservação de suas funções de modo separado e independente dos outros Poderes. Surgiram em suas primeiras manifestações em um contexto de rompimento com o Absolutismo Monárquico, portanto, em um período de grande instabilidade no qual havia a necessidade de fortalecimento das instituições que representavam os movimentos liberais do século XVIII, a se destacar a importância do Parlamento desvinculado do monarca. (MACEDO, 2007)

Dentre as teorias que sustentavam a imunidade dos atos do Parlamento, se dá relevo à doutrina dos atos *interna corporis*, a qual se formulou em período posterior

(segunda metade do século XIX), mas ainda com a característica marcadamente dicotômica entre Parlamento e Monarquia. Tal formulação teve como contexto a reestruturação de monarquias na Europa. (MACEDO, 2007)

Macedo (2007, p. 46-47) traz a gênese da doutrina dos atos *interna corporis*:

A construção teórica dos atos *interna corporis* foi formulada na segunda metade do século XIX, pelo publicista alemão Rudolf von Gneist, conceituado estudioso da *constituição* e Parlamento ingleses, durante o IV Congresso de Juristas Alemães realizado em 1863, na cidade de Berlim. [...] Questionado sobre a possibilidade de fiscalização judicial sobre a lei aprovada em desconformidade com o procedimento constitucional previsto para sua elaboração, Rudolf von Gneist defendeu a admissibilidade do pronunciamento judicial sobre a validade formal da norma, desde que não adentrasse o exame das **fases procedimentais** que se desenvolvem exclusivamente no interior das Casas Legislativas, que ele **definiu como matéria *interna corporis***. Tal como preconizado no direito parlamentar inglês que lhe serviu de inspiração, os *interna corporis acta* constituiriam matéria submetida à competência exclusiva do Poder Legislativo, com exclusão de qualquer outro poder ou órgão. A *contrario sensu*, o controle judicial somente estaria autorizado a incidir sobre fases ou atos com *relevância externa*. (grifo nosso)

Portanto, a doutrina das questões *interna corporis* tem por objetivo a preservação da separação e harmonia entre os Poderes, ou seja, determinados atos normativos e suas interpretações não seriam objeto de apreciação por outro Poder, senão pelo qual os editou.

2.1 Evolução do entendimento acerca da teoria dos atos *interna corporis*

No que diz respeito à jurisprudência pátria acerca do controle judicial sobre atos do Legislativo, sempre se reconheceu matérias imunes à apreciação judicial pela via de acatamento de doutrinas como a das questões *interna corporis*, porém com seus devidos temperamentos. (MACEDO, 2007)

Assim, é vedado o controle judicial sobre as razões que motivam os órgãos diretivos em suas manifestações de vontade e na produção de seus atos. Isto, pois, são atos exclusivos e internos àquele Poder. (FILHO, 2005)

Júnior (2005, p. 153-154) quando trata da posição majoritária assumida pelo Supremo Tribunal Federal em face de controvérsias regimentais atinentes ao processo legislativo, explica que:

na visão daquela Corte, tais questões devem ser resolvidas no âmbito privativo do Parlamento, por se tratar de matéria *interna corporis*, cabendo ao Judiciário conhecer apenas das questões procedimentais referentes a dispositivos de caráter constitucional.

Ainda com relação à limitação ao Poder Judiciário no que diz respeito a questões internas ao Legislativo, conceitua o Ministro Moreira Alves no relevante julgado do MS 22.503-3-DF, atinente ao tema em análise:

Em rigor, há distinção entre ato discricionário, questão exclusivamente política e atos *interna corporis*. Ato discricionário é aquele em que o Poder Judiciário não pode interferir para a verificação de sua conveniência, oportunidade ou justiça. Questão exclusivamente política é questão de discricionariedade política, também infensa ao controle jurisdicional. Já com referência aos atos *interna corporis*, esta

Corte, por vezes, a meu juízo, tem entendido que são os que dizem respeito a questões relativas à aplicação de normas regimentais, quando não violam direitos subjetivos individuais, quer de terceiros – como foi o caso do *impeachment* do Presidente da República -, quer dos próprios membros do Congresso. Portanto, essa exceção não abrange normas regimentais que dizem com o processo legislativo, normas essas meramente ordinatórias. A observância dessas normas regimentais ordinatórias se exaure na esfera do Poder Legislativo, sendo imune à jurisdição desta Corte.
(<http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85766>)

Ou seja, tradicionalmente no Brasil se entendeu como matéria *interna corporis*, no âmbito do Legislativo, os regimentos internos de suas Casas, bem como as interpretações baseadas nestes. Porém, não de modo absoluto, uma vez que certas ressalvas sempre foram consideradas, como no caso de defesa de direitos subjetivos individuais e no que cabe ao processo legislativo, o devido processo legal estabelecido em normatização constitucional.

Esta é a posição tradicionalmente adotada pelo Judiciário Brasileiro. No entanto, passou a se rediscutir o tema sob a pretensão de lhe oferecer maior adequação ao Princípio da Supremacia da Constituição.

Neste sentido aponta Júnior (2005, p. 151):

A questão da prestação jurisdicional de âmbito constitucional tem suscitado intenso debate na comunidade jurídica. Pode-se dizer que, em grande medida, a complexidade do tema decorre da inevitabilidade de se discutirem as relações travadas entre os Poderes constituídos, em particular, o Legislativo e o Judiciário, o que envolve considerações acerca da tormentosa questão dos limites entre a política e o direito.

Para Cruz (2004) citado por Macedo (2007), o Supremo Tribunal Federal, quando considera *interna corporis* a interpretação do regimento parlamentar, adota uma postura positivista e omissiva em tudo inadequada ao marco do Estado Democrático de Direito, e que resulta na ponderação entre o princípio da separação dos poderes e a supremacia constitucional, em prejuízo desta última.

De tal modo, a relevância da questão, no que concerne a pontos sensíveis como a separação e harmonia entre os Poderes, se mostra significativa. Isto, pois, se providencia o esgotamento semântico de conceitos até então bastante difundidos e considerados fundamentais ao Princípio da Tripartição dos Poderes, como é o caso de *interna corporis*. É importante ressaltar que não se trata de postura unânime, mas que ganha força na comunidade jurídica em tempos mais recentes. Assim sustenta Macedo (2007, p.124):

O fundamento da autolimitação judicial sobre os atos do Parlamento, legislativos ou não, não pode ser buscado na semântica esvaziada das teorias de imunidade do poder, mas na melhor interpretação constitucional que reconhecerá o devido âmbito e a legitimidade do exercício dos poderes do Estado.

Esta nova interpretação, que vem ganhando espaço no âmbito jurídico atual, possibilita uma apreciação mais ampla pelo Judiciário quanto ao processo legislativo, não só de regras processuais de conteúdo constitucional e violações a direitos subjetivos individuais, como também de matéria regimental. Esta última, classicamente protegida pela teoria dos atos *interna corporis*.

Adiante o posicionamento do Ministro Marco Aurélio no Mandado de Segurança nº 22.503/DF:

Se o Supremo Tribunal não pudesse apreciar a conformidade do desenvolvimento de seus trâmites aos ditames constitucionais e aos do Regimento Interno, uns e outros não valeriam coisa alguma. Nem sequer seriam regras jurídicas, pois poderiam ser desatendidos pelos pretensamente obrigados a obedecê-las, sem possibilidade de que fosse corrigida a ilegitimidade. O que nelas se dispusesse seria de nenhum efeito. Haver-se-ia de supor, então, que as regras em causa não foram estatuídas para valer, mas compostas apenas por jocosidade, em um momento lúdico, no qual constituintes e depois congressistas, tomados por um espírito hilário, houvessem resolvido produzir um simulacro de regras jurídicas apenas para se divertirem com a perplexidade que provocariam nos cidadãos. Se o eventual violador de regras jurídicas fosse o único com poderes para aferir se foram ou não violadas, equivaleria a entregar o galinheiro aos cuidados da raposa. [...] a ponto de os atos emanados de qualquer das Casas do Congresso e a pretexto de envolverem apenas interpretação regimental implementada pelo respectivo presidente ficarem cobertos pelo manto da definitividade; a ponto de, mesmo implicando a ultrapassagem da imutabilidade relativa da Constituição Federal não poderem merecer, se, material ou formalmente, destoantes desta, a glosa do Judiciário, alfim, a ponto de a cláusula interna *corporis*, potencializada ao extremo, vir a revelar soberania conflitante com o princípio político da independência a harmonia dos poderes, presente o sistema de freios e contrapesos encerrado na própria Constituição [...] É sempre oportuno lembrar que o interesse maior da sociedade está no predicado segurança, em observar-se a organicidade tão inerente ao Direito, o meio estabelecido para alcançar-se um certo fim, e não em os Poderes se homenagearem mutuamente, cerrando os olhos a possíveis desacertos, a ponto de vir a ser alçado, qualquer deles, a patamar próprio aos regimes totalitários. (<http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85766>)

Cabe destacar a posição divergente do então Ministro Francisco Rezek, no mesmo julgamento do Mandado de Segurança nº 22.503/DF, a qual se dá no sentido da preservação da teoria dos atos *interna corporis*:

Sei de algumas doutrinas que, em bases muito ambíguas, insinuem que quando regras regimentais estão em jogo não há *interna corporis*, mas terreno permeável à incursão judiciária [...] O que é então, o domínio *interna corporis*? O que sobra? Se também a matéria regimental, quando provoca dissenso entre parlamentares, vai pedir decisão togada, vai desaguar no foro judiciário, a que coisa tão pífia e nebulosa se terão reduzido os *interna corporis*? [...] A matéria *interna corporis* das casas parlamentares não é estranha ao direito, em absoluto. Isso sim afrontaria o espírito reinante no Estado de direito. A questão não é saber se esse domínio escapa ao regramento normativo. A questão é saber se ele é ou não estranho à análise judiciária. [...] para preservar fidelidade à tese que exclui a matéria regimental da análise judiciária, lembro que não é o Supremo Tribunal Federal, não é qualquer órgão judiciário o intérprete designado para análise e palavra final sobre tais normas. São normas que, uma vez observada a Constituição Federal, as casas do Congresso elaboram para reger a liturgia do seu trabalho no cotidiano, mesmo quando em instância grave como aquela da mudança na Constituição. E são normas – as do Regimento – que as casas podem modificar, em condições bem menos estritas do que aquelas que regem a mudança da própria Constituição. Não consigo por esse motivo abonar, como as o Ministro relator, a doutrina que estima que matéria regimental, quando suscite controvérsia entre membros do Congresso Nacional, deve solver-se em juízo. (<http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85766>)

Por fim, se verifica uma divergência de entendimentos, desde a manutenção do afastamento de apreciação judicial consubstanciado na doutrina das questões *interna*

corporis, até a total desconsideração desta teoria sob o argumento de atendimento do Princípio da Supremacia Constitucional. Este último entendimento não exclui a limitação ao controle judicial, havendo esta devido a conformação ao ordenamento constitucional vigente. Ainda assim, o que se verifica como consequência a essa concepção é uma amplitude maior de incidência do controle judicial sobre matérias anteriormente vistas como *interna corporis*.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por fim, conclui-se que a Constituição de 1988 possibilita interpretações no sentido de uma ampliação do âmbito de apreciação judicial sobre os atos do Poder Legislativo, isto sob uma perspectiva de evolução histórica relacionada à extensão das restrições à doutrina *interna corporis*. Há que se ressaltar a não superação do Princípio da Separação e Harmonia entre os Poderes, por óbvio até mesmo por sua disposição expressa no texto da Carta Magna, mas também pelas ponderações judiciais que indicam, inclusive, a sustentação da doutrina *interna corporis*, em que pese sua nova roupagem, ainda que haja posicionamentos contrários.

Desse modo, a teoria dos atos *interna corporis* deve se preservar, porém mitigada em sua extensão pela atual sistemática constitucional, o que de fato legitima uma maior incidência do controle judicial sobre o processo legislativo. Em outras palavras, a fundamentação teórica da doutrina *interna corporis*, em sua atual aplicação, não deve se apoiar em sua historicidade e sim sob o ponto de vista jurídico, em conformação ao Princípio da Supremacia Constitucional, pilar maior de um sistema jurídico constitucional.

REFERÊNCIAS

BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. O controle jurisdicional do processo legislativo à luz da teoria sistêmica. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v.8, n.13, p.151-177, jan./dez. 2005. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/CadernosEscol/Caderno13/jose_13.pdf>. Acesso em: 02/12/2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ementa: Mandado de Segurança impetrado contra ato do Presidente da Câmara dos Deputados, relativo à tramitação de Emenda Constitucional. Alegação de violação de diversas normas do regimento interno e do art. 60, § 5º, da Constituição Federal. Preliminar: impetração não conhecida quanto aos fundamentos regimentais, por se tratar de matéria interna corporis que só pode encontrar solução no âmbito do poder legislativo, não sujeita à apreciação do poder judiciário; conhecimento quanto ao fundamento constitucional. Mérito: reapresentação, na mesma sessão legislativa, de proposta de Emenda Constitucional do Poder Executivo, que modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências (PEC nº 33-a, de 1995). Mandado de Segurança nº 22.503/DF. Impetrante: Jandira Feghali e outros e Sandra Meira Starling e outros. Impetrado: Presidente da Mesa da Câmara dos Deputados. Relator para acórdão: Ministro Maurício Corrêa. DJU, 06 jun. 1997. Vencidos, parcialmente, os Ministros Marco Aurélio (Relator), Ilmar Galvão e Celso de Mello, que conheciam integralmente da impetração, e, dos Ministros Carlos Velloso e Octavio Gallotti, que dela não conheciam. No mérito, por maioria de votos, o Tribunal indeferiu a segurança e, em consequência, cassou a medida liminar concedida, vencido o Ministro Marco Aurélio (Relator). Votou o Presidente na preliminar e no mérito. Disponível

em: <<http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85766>>. Acesso em: 01/12/2010

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. **Jurisdição Constitucional Democrática**. Belo Horizonte. Del Rey, 2004, p. 308-311.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Curso de Direito Administrativo**. 14^aed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

MACEDO, Cristiane Branco. **A legitimidade e a extensão do controle judicial sobre o processo legislativo no estado democrático de direito**. 2007, 235f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.