



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO
CURSO DE DIREITO

Luis Eduardo Werner Borges

ATOS *INTERNA CORPORIS* E SEPARAÇÃO DE PODERES: A Impossibilidade de
prorrogação da CPMI do INSS sob a ótica do STF

Florianópolis
2026

Luis Eduardo Werner Borges

***ATOS INTERNA CORPORIS E SEPARAÇÃO DE PODERES: A Impossibilidade de
prorrogação da CPMI do INSS sob a ótica do STF***

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao curso de
Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade
Federal de Santa Catarina como requisito para a obtenção
do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Henrique Urquhart
Cademartori

Florianópolis

2026

Ficha de Identificação da Obra

Borges, Luis Eduardo Werner

ATOS INTERNA CORPORIS E SEPARAÇÃO DE PODERES: A
Impossibilidade de prorrogação da CPMI do INSS sob a ótica
do STF / Luis Eduardo Werner Borges ; orientador, Luiz
Henrique Urquhart Cademartori, 2026.
86 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências
Jurídicas, Graduação em Direito, Florianópolis, 2026.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Atos interna corporis. 3. Separação de
Poderes. 4. Minorias Parlamentares. 5. Autocontenção
judicial. I. Cademartori, Luiz Henrique Urquhart . II.
Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em
Direito. III. Título.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de expressar minha gratidão a todos que contribuíram, direta ou indiretamente, para a concretização deste trabalho. Agradeço primeiramente à minha família, Mariana, Edna e Marcello e aos amigos que fiz ao longo da graduação, em especial aos colegas Bernardo Miranda, João Victor Nunes, Daniel Reis, Larissa Linhares, Julia De March, Victoria Salgado e Eduardo Pereira pela acolhida na turma 2019.1 do período noturno e, posteriormente, aos amigos que fiz ao longo do curso pelas demais turmas e turnos que passei, em especial aos colegas Beatriz Dutra – minha dupla no EMAJ – Gabriela Paggi, Francesco Possato e Lorenzo Bonilha. Agradeço em especial a minha namorada Bianca Torriani, que conheci durante as aulas de Processo Administrativo na décima fase do curso de Direito desta Universidade, pelo apoio incondicional, pela paciência e pelas palavras de incentivo nos momentos de maior exigência durante esta trajetória. Expresso também meu sincero agradecimento à minha orientação, pela valiosa condução, pelo rigor acadêmico e por compartilhar conhecimentos que foram essenciais para a construção e o aprimoramento desta pesquisa.



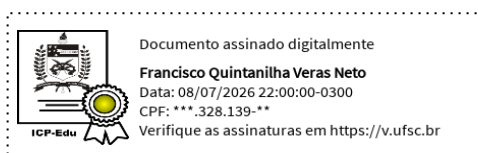
SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA – UFSC
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
Coordenação de TCC

Luis Eduardo Werner Borges

ATOS INTERNA CORPORIS E SEPARAÇÃO DE PODERES: A Impossibilidade
de prorrogação da CPMI do INSS sob a ótica do STF

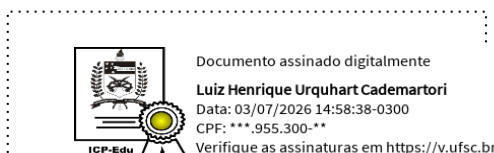
Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do título de Bacharel em Direito e aprovado em sua forma final pelo Curso de Graduação em Direito.

Florianópolis, 01 de julho de 2026.

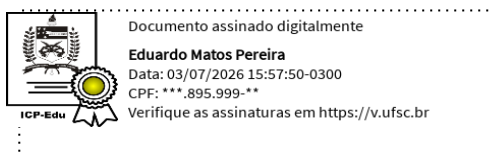


Coordenação do Curso

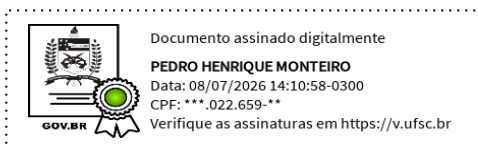
Banca examinadora



Prof. Dr. Luiz Henrique Urquhart Cademartori
Orientador



Dr. Eduardo Mattos Pereira
(Mestrando – PPGD/UFSC)



Me. Pedro Henrique Monteiro
(Mestre - UNESC)

Florianópolis, 2026

RESUMO

O trabalho analisa a evolução da postura institucional do Supremo Tribunal Federal (STF) diante do controle jurisdicional de atos *interna corporis* praticados pelo Poder Legislativo, com enfoque na tensão entre o estatuto constitucional das minorias parlamentares e o princípio da separação dos poderes. Busca-se examinar a transição histórica da jurisprudência da Corte, que partiu de um ativismo corretivo para resguardar o direito de oposição até alcançar a atual fase de autocontenção judicial. Como objeto de análise, utiliza-se o fenômeno da judicialização da política e a resposta jurisdicional consubstanciada na tese do Tema de Repercussão Geral 1.120, culminando no estudo de caso do julgamento do Mandado de Segurança n. 40.799, referente à tentativa de prorrogação da CPMI do INSS. Com isso, visa-se avaliar como a Suprema Corte baliza os limites da sua intervenção. O problema da pesquisa cinge-se em aferir se é legítimo o controle jurisdicional para determinar, compulsoriamente, a prorrogação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) ou se a deliberação sobre o prosseguimento de seus trabalhos consubstancia-se em um ato *interna corporis* imune à intervenção do Supremo Tribunal Federal. Como objetivos específicos, o estudo busca: a) traçar um panorama geral da tutela do princípio da separação dos poderes e da natureza jurídica dos atos *interna corporis* no ordenamento brasileiro; b) examinar, sob uma perspectiva dogmática e histórica, a oscilação da jurisprudência do STF entre a relativização procedimental e a autocontenção estratégica; e c) analisar se os debates e votos proferidos no MS 40.799 consagram o respeito ao regimento parlamentar em detrimento de uma suposta prorrogação automática. Adota-se o método dedutivo, em uma pesquisa exploratória e descritiva de abordagem qualitativa, utilizando-se de revisão bibliográfica, documental e estudo de caso. Como resultado, conclui-se que o STF consolidou a sua postura de autocontenção, decidindo que a prorrogação de uma comissão investigativa é um autêntico ato de natureza *interna corporis* submetido à conveniência e deliberação majoritária da Casa Legislativa, não consistindo em desdobramento do direito público subjetivo da minoria, confirmando a ilegitimidade da interferência judicial.

Palavras-chave: Atos *interna corporis*; Separação de Poderes; Minorias Parlamentares; Autocontenção judicial; Judicialização da Política;

ABSTRACT

This paper analyzes the evolution of the Brazilian Supreme Court (STF) institutional posture regarding the judicial review of interna corporis acts within the Legislative Branch, focusing on the tension between the constitutional rights of legislative minorities and the separation of powers. It examines the historical shift in the Court's case law, which transitioned from remedial judicial activism aimed at protecting the opposition's rights to its current phase of judicial restraint. The analysis centers on the judicialization of politics and the legal standard established in holding of Binding Precedent no. 1,120. This culminates in a case study of the ruling on Writ of Mandamus No. 40,799, which addressed the attempted extension of the INSS Joint Parliamentary Commission of Inquiry (CPMI). Ultimately, the study evaluates how the Supreme Court delineates the boundaries of its own jurisdiction. The core research question assesses whether judicial review may legitimately compel the extension of a Parliamentary Commission of Inquiry (CPI), or whether the deliberation regarding its continuation constitutes a non-justiciable internal legislative act, immune to the STF's intervention. Specifically, this study aims to: a) outline the safeguarding of the separation of powers doctrine and the legal nature of internal legislative acts within the Brazilian legal system; b) examine, from a doctrinal and historical perspective, the fluctuation in the STF's case law between procedural interventionism and strategic judicial restraint; and c) analyze whether the arguments and opinions issued in Writ of Mandamus 40,799 uphold legislative rules of procedure rather than an alleged automatic extension. The research adopts a deductive method through an exploratory and descriptive qualitative approach, using a literature review, document analysis, and a case study. The findings conclude that the STF has solidified its posture of judicial restraint. The Court ruled that extending an investigative commission is a strictly internal legislative act subject to the discretion and majority vote of the Legislative Chamber. It does not constitute a substantive right of the legislative minority, thereby confirming the non-justiciability of the matter and the illegitimacy of judicial interference.

Keywords: Interna corporis acts; Separation of powers; Legislative minorities; Judicial restraint; Judicialization of politics.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 OS ATOS <i>INTERNA CORPORIS</i>, A SEPARAÇÃO DOS PODERES E A DEMOCRACIA	11
2.1 O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E O SISTEMA DE FREIOS E CONTRAPESOS	11
2.2 ORIGEM, DEFINIÇÃO E NATUREZA JURÍDICA DOS ATOS <i>INTERNA CORPORIS</i>	17
2.3 O ESTATUTO CONSTITUCIONAL DAS MINORIAS PARLAMENTARES E O DIREITO DE OPOSIÇÃO	26
3 O CONTROLE JURISDICIONAL E A POSTURA DO STF: DA RELATIVIZAÇÃO À AUTOCONTENÇÃO	36
3.1 O DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO E A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA	36
3.2 A PROTEÇÃO DO DIREITO PÚBLICO SUBJETIVO: A CPI DOS BINGOS COMO MARCO DE INTERVENÇÃO	46
3.3 A NECESSIDADE DE AUTOCONTENÇÃO E A FIXAÇÃO DO TEMA 1.120 DE REPERCUSSÃO GERAL	54
4 ESTUDO DE CASO: O JULGAMENTO DO MS 40.799 E A CPMI DO INSS	61
4.1 CONTEXTUALIZAÇÃO FÁTICA: A CPMI DO INSS E A NEGATIVA DE RECEBIMENTO DO REQUERIMENTO DE PRORROGAÇÃO	61
4.2 A TESE DA PRORROGAÇÃO AUTOMÁTICA: O VOTO DO MINISTRO RELATOR ANDRÉ MENDONÇA	66
4.3 A DIVERGÊNCIA VENCEDORA: PRAZO CERTO, AUTOCONTENÇÃO E O RESPEITO AO REGIMENTO	70
4.4 SÍNTESE CONCLUSIVA DO JULGAMENTO: A CONSOLIDAÇÃO DA INEXISTÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO À PRORROGAÇÃO DE CPIS	75
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	79

1 INTRODUÇÃO

O Estado Democrático de Direito, consagrado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, tem como um de seus pilares fundamentais o princípio da Separação dos Poderes. Esse postulado estabelece a independência e a harmonia entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, estruturando-se por meio de um sofisticado sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*). Essa engenharia constitucional visa impedir o arbítrio e a concentração de poder, permitindo que cada esfera exerça suas funções típicas sem prejuízo do controle recíproco.

No âmbito do Poder Legislativo, para além de sua função precípua de inovar a ordem jurídica mediante a edição de leis, destaca-se a sua função atípica de controle e fiscalização. É neste cenário que emergem as Comissões Parlamentares de Inquérito e as Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito, dotadas de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais. Tais comissões configuram-se como instrumentos vitais para o exercício do direito de oposição, traduzindo-se em um verdadeiro estatuto constitucional de proteção às minorias parlamentares, garantindo-lhes a prerrogativa de investigar malfeitos e propor melhorias na gestão da coisa pública, independentemente do endosso da maioria governista.

Contudo, a dinâmica de funcionamento das casas legislativas é regida por normas próprias, consubstanciadas em seus regimentos internos, que disciplinam os chamados atos *interna corporis*. Tradicionalmente, compreende-se que tais atos, por dizerem respeito à economia interna e à organização estrita do Parlamento, são blindados contra a ingerência externa, notadamente a do Poder Judiciário. A premissa é a de que a intervenção judicial nessas matérias configuraria uma violação direta à separação dos poderes.

Apesar dessa blindagem histórica, tem-se que por reflexo do atual sistema político e, ainda, de um sistema governamental democrático que se encontra desgastado e atordoado por polarizações e pressões de diversas origens, a crescente judicialização da política no Brasil tem levado o Supremo Tribunal Federal a ser instado, repetidas vezes, a arbitrar conflitos de natureza eminentemente parlamentar, ou seja, que *prima facie* não deveriam sofrer intervenção judicial.

A Corte Constitucional havia o entendimento consolidado de que, quando um ato *interna corporis* viola preceitos ou garantias constitucionais, tal qual o próprio direito da minoria à instalação de uma CPI, desde que preenchidos os requisitos do art. 58, §3º da Constituição, afasta-se a imunidade parlamentar, legitimando-se a intervenção jurisdicional.

Foi o que ocorreu em casos paradigmáticos, como na chamada "CPI dos Bingos", em que o STF relativizou a natureza interna do ato para garantir a instalação da comissão.

Entretanto, o atual cenário político e jurídico tem exigido da Suprema Corte reflexões ainda mais profundas sobre os limites dessa intervenção, culminando em movimentos recentes de autocontenção judicial. É nesse delicado liame entre o controle de constitucionalidade e o respeito à autonomia legislativa que se insere o presente Trabalho de Conclusão de Curso.

O pano de fundo desta pesquisa é a controvérsia recente envolvendo a CPMI do INSS. Instalada para apurar graves e bilionárias fraudes em descontos irregulares de aposentados e pensionistas, a comissão teve seu requerimento de prorrogação protocolado por mais de um terço dos parlamentares. Ocorre que o documento não teve sua leitura promovida pela Presidência do Congresso Nacional, impossibilitando a continuidade das investigações e originando o questionamento judicial da demanda mediante a impetração do Mandado de Segurança n. 40.799 perante a Suprema Corte.

A partir desse contexto, o presente trabalho surge o seu problema central de pesquisa: **É legítimo o controle jurisdicional para determinar, compulsoriamente, a prorrogação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, ou a deliberação sobre o prosseguimento de seus trabalhos consubstancia-se em um ato *interna corporis* imune à intervenção do Supremo Tribunal Federal?**

Em outras palavras, questiona-se se o direito público subjetivo da minoria, que garante a *criação* da comissão, estende-se automaticamente à sua *prorrogação*, ou se esta última se submete ao crivo político da maioria e aos arranjos regimentais da Casa. A justificativa para a escolha deste tema reside em sua inegável relevância jurídica, institucional e democrática, mas ainda, em razão da indevida e, por muitas vezes equivocada, polarização de decisões judiciais na sociedade.

Primeiramente, o trabalho aborda a tensão permanente e atual entre os poderes da República, em um momento em que a sociedade demanda tanto o combate implacável a fraudes no erário quanto o respeito às balizas constitucionais de cada instituição. Além disso, a análise do MS n. 40.799 oferece uma oportunidade singular de mapear a evolução jurisprudencial da Suprema Corte, evidenciando uma transição de uma postura mais ativista para uma fase de autocontenção, orientada pela necessidade de deferência à dimensão política e aos regimentos do Congresso Nacional, consolidada no julgamento da causa.

Metodologicamente, a pesquisa adota o método de abordagem lógico-dedutivo. Quanto aos objetivos, o trabalho caracteriza-se como uma pesquisa exploratória e descritiva, utilizando-se de uma abordagem qualitativa. O delineamento ocorre por meio de revisão bibliográfica e documental, culminando no método de procedimento de estudo de caso, focado na análise e debates do Supremo Tribunal Federal durante o julgamento do MS 40.799. Para atingir os objetivos propostos de forma clara e didática, a presente monografia encontra-se estruturada em três capítulos. O primeiro capítulo dedica-se à fundamentação teórica. Realiza-se um resgate conceitual do princípio da separação dos poderes e explora-se a origem, a definição e a natureza jurídica dos atos *interna corporis*. Discorre-se, ainda, sobre o devido processo legislativo e sobre a importância do Estatuto Constitucional das Minorias para o funcionamento pleno do Estado Democrático.

O segundo capítulo volta-se à atuação do Poder Judiciário face ao Parlamento. Analisa-se o fenômeno da judicialização da política e os marcos jurisprudenciais que levaram à relativização dos atos *interna corporis* em prol de direitos subjetivos. Em contrapartida, demonstra-se a recente guinada da Corte em direção à autocontenção, evidenciando os balizadores técnicos que desaconselham a interferência contínua na economia interna das Casas, como consolidado no Tema de Repercussão Geral n. 1.120.

Por fim, o terceiro capítulo promove o estudo de caso prático da CPMI do INSS. Neste, analisa-se detidamente a controvérsia gerada pela negativa de leitura do requerimento de prorrogação e os debates travados no julgamento do MS 40.799. Contrapõem-se os argumentos fundamentais: de um lado, a tese do Ministro Relator pela prorrogação automática com base no direito da minoria; de outro, a divergência que formou maioria, que, fundada na autocontenção, no requisito do "prazo certo" e no respeito ao regimento, denegou a segurança, fixando um novo e importante precedente para a história do controle de constitucionalidade no Brasil.

2 OS ATOS *INTERNA CORPORIS*, A SEPARAÇÃO DE PODERES E A DEMOCRACIA

A primeira análise deste capítulo destina-se a explorar de uma maneira didática e conceitual as balizas do ordenamento jurídico brasileiro, o sistema de freios e contrapesos que objetiva a harmonização entre os eventuais embates e conflitos de competência que porventura se estabeleçam entre os poderes da república e, ainda, dispõe de maneira formal e efetiva a objetificação da separação dos poderes.

Adiante, busca-se definir a natureza jurídica dos atos *interna corporis*, realizando uma densa exposição acerca da origem e sua definição e, por fim, explana-se acerca dos institutos constitucionais dedicados às minorias parlamentares que perfectibilizam, em tese, o direito de oposição no processo legislativo como um todo.

2.1 O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E O SISTEMA DE FREIOS E CONTRAPESOS

Tem-se que a separação de poderes no Brasil não é um instituto inédito na Constituição de 1988, na medida em que a Constituição de 1824, historicamente conhecida como Constituição Imperial, estabeleceu e separou os poderes do então “Império do Brasil”, logo após a Independência do Brasil em 1822, em quatro poderes, sendo eles: Legislativo, Executivo, Judiciário e Moderador.

A tripartição que hoje vigora, que determina a separação dos poderes entre Executivo, Legislativo e Judiciário, sobreveio com a Constituição de 1891, logo após a Proclamação da República e, notadamente, a primeira constituição da era republicana brasileira.

Nesse sentido, tem-se que a tripartição dos poderes no Brasil deriva da teoria clássica de Montesquieu, na obra “O Espírito das Leis”, onde, na oportunidade, o pensador vislumbrou a necessidade de criação de mecanismos formais e organizados que impedissem a centralização de poder, seja em um indivíduo, um órgão ou um colegiado, objetivando evitar e impedir o cometimento de arbitrariedades e tirania, que têm por consequência histórica a violência e, portanto, preservar direitos e garantias fundamentais dos indivíduos da sociedade.

A partir dessa premissa, Montesquieu balizou a divisão dos poderes em três órgãos, quais sejam o Executivo, Legislativo e Judiciário, cada um com uma função específica e necessária para o funcionamento operacional da sociedade, administrar, legislar e julgar, respectivamente.

Com as funções devidamente estabelecidas, a premissa seria de que cada Poder atuasse e tivesse como garantia a sua independência, havendo, portanto, um equilíbrio social que resultaria em um relacionamento harmônico entre eles, eis que com a divisão de funções e atribuições, cada um dos Poderes possuiria papel distinto e sem a necessidade de intervenção recíproca entre estes Poderes.

Muito embora a teoria de Montesquieu buscasse a independência plena de cada um dos poderes, o próprio pensador reconheceu a necessidade de haver uma espécie de controle de um sobre o outro, com o objetivo de evitar e preservar o sistema de práticas centralizadoras e arbitrárias. Posto isso, nasce o sistema de “freios e contrapesos” (checks and balances), essencial para a manutenção do Estado Democrático de Direito, onde se estabelece a necessidade de controle e fiscalização recíproca entre os Poderes, havendo a possibilidade de intervenção de modo a obstar eventuais excessos e arbitrariedades praticadas por outro Poder, garantindo, portanto, a liberdade dos cidadãos. (MENDES, 2012)

O Brasil adotou a Teoria da Tripartição dos Poderes na Constituição de 1988, distribuindo os Poderes da União, de maneira independente e harmônicas entre si, entre o Legislativo, Executivo e Judiciário, nos mesmos moldes do entendimento de Montesquieu.

A compreensão contemporânea do artigo 2º da Constituição de 1988 afasta a ideia de uma divisão estanque ou absolutamente rígida de atribuições. A doutrina constitucionalista consolidou o entendimento de que a tripartição se operacionaliza por meio de funções típicas (predominantes) e atípicas (subsidiárias). Assim, enquanto a atividade típica de um órgão estatal concentra o núcleo essencial de sua existência política, as funções atípicas garantem a maleabilidade necessária para a sobrevivência do próprio tecido democrático, impedindo o isolamento institucional. (MORAES, 2017)

Para compreender a profundidade dogmática dessa estrutura, é imperioso analisar a evolução histórica e teórica que culminou no atual arranjo institucional brasileiro. A separação dos poderes, em sua gênese revolucionária francesa, propugnava uma divisão hermética. Acreditava-se que qualquer intersecção entre as funções estatais resultaria inevitavelmente em usurpação de competências. Contudo, a experiência constitucional norte-americana demonstrou que a absoluta incomunicabilidade entre os órgãos gerava paralisia governamental e não impedia, de fato, a hegemonia de um poder sobre o outro. Foi a partir da formulação dos federalistas estadunidenses que a ideia de um poder controlando o outro ganhou contornos práticos. (MENDES, 2012)

Neste cenário de evolução teórica, a doutrina moderna passou a rechaçar a pureza absoluta das funções. A Constituição Federal de 1988 consagra a regra da indelegabilidade das

competências primárias de cada esfera estatal. Não obstante, o próprio mecanismo de freios e contrapesos autoriza, seja de forma direta ou indireta, o exercício de funções atípicas por um determinado Poder, flexibilizando essa rigidez estrutural para garantir o equilíbrio do sistema (FERREIRA, 2002).

O exercício das funções atípicas é vastamente verificado na rotina da Administração Pública e na dinâmica dos Poderes. O Poder Legislativo, cuja função típica e primordial consiste na inovação do ordenamento jurídico mediante a edição de leis abstratas e genéricas, bem como na fiscalização contábil, financeira e orçamentária do Estado, exerce funções atípicas de natureza administrativa quando organiza seus serviços internos, provê cargos e concede férias aos seus servidores. Da mesma forma, exerce função atípica de natureza jurisdicional ao processar e julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade.

O Poder Judiciário, vocacionado tipicamente para a resolução de litígios com definitividade mediante a aplicação da lei ao caso concreto, atua de forma atípica na esfera legislativa ao editar os seus regimentos internos, estabelecendo normas procedimentais aplicáveis aos tribunais. Igualmente, atua de maneira administrativa ao gerir seus recursos humanos e organizar concursos públicos. (BARROSO, 2020)

O Poder Executivo, por sua vez, encarregado tipicamente da chefia de Estado, da chefia de governo e da administração da máquina pública, desempenha atividade atípica de natureza legislativa ao editar Medidas Provisórias com força de lei. Exerce, também, função atípica de viés jurisdicional ao decidir contenciosos administrativos por meio de conselhos de contribuintes ou instâncias disciplinares, ainda que tais decisões não façam coisa julgada material em sentido estrito.

Essa formatação multifacetada revela que a separação dos poderes não pressupõe um isolamento irrestrito entre Executivo, Legislativo e Judiciário. Pelo contrário, para afastar o risco de autoritarismo e de concentração de prerrogativas, a teoria estabelece o sistema de freios e contrapesos, garantindo a fiscalização recíproca e o equilíbrio político entre as instituições (ARAGÃO, 2012).

A instrumentalização dessa fiscalização recíproca é a essência do postulado inscrito no texto constitucional. A engenharia constitucional, seja no presidencialismo ou no parlamentarismo, utiliza ferramentas práticas para limitar e equilibrar o poder estatal. Esse balanço sistêmico se materializa na capacidade do Judiciário de suspender normativas inconstitucionais, na competência do Executivo de vetar projetos de lei e, ainda, de atenuar sanções penais por meio de indultos. Em instâncias de responsabilização extrema, a destituição

do chefe de Estado via impeachment evidencia a força fiscalizatória que o Legislativo e o Judiciário detêm sobre a administração pública (MORAES, 2000).

O artigo 2º da Carta Magna brasileira elenca dois adjetivos essenciais para caracterizar a relação entre os entes estatais: a independência e a harmonia. A independência institucional significa que os Poderes não possuem subordinação hierárquica entre si. Cada qual detém autonomia orgânica, funcional, administrativa e financeira para gerir os seus próprios destinos, não dependendo da autorização de outro Poder para a prática de seus atos essenciais, salvo as condicionantes expressamente previstas na própria Constituição.

Por outro lado, a independência não pode ser lida como um salvo-conduto para o isolacionismo ou para a hostilidade interinstitucional. O bom funcionamento das instâncias Executiva, Legislativa e Judiciária depende intrinsecamente da observância ao princípio da harmonia. Esse preceito não implica a subordinação de um ente ao outro, mas exige uma cooperação consciente e o exercício da fiscalização mútua para coibir eventuais abusos. Em contrapartida, o desequilíbrio governamental se manifesta exatamente no momento em que uma das esferas amplia suas próprias prerrogativas em prejuízo das demais (SILVA, 1995).

É imperioso destacar que a finalidade última da repartição orgânica do poder não é a mera organização burocrática do Estado, mas sim a tutela intransigente das liberdades fundamentais. Ao fragmentar o exercício do poder, o constituinte originário pulverizou a autoridade de forma a impedir que o ímpeto natural do governante de maximizar sua força política resulte em opressão contra os governados.

A articulação orgânica e funcional inerente ao modelo de separação de poderes oferece vantagens teóricas evidentes. Essa conformação estrutural não apenas assegura a proteção dos direitos individuais contra possíveis abusos estatais, limitando o exercício da autoridade, mas também promove a consecução do interesse coletivo mediante uma atuação pública pautada pela integração, pelo equilíbrio e pela eficiência (SILVA FILHO, 2003).

Diante desse contexto, o sistema de freios e contrapesos apresenta desafios práticos complexos, notadamente quando se avaliam as margens de discricionariedade e de imunidade de cada poder. O Poder Legislativo, em sua função típica, goza de ampla autonomia para debater, organizar e aprovar normativas, estruturando os seus trabalhos mediante a adoção de regimentos internos. Tais atos, por disciplinarem a economia e a logística política do Parlamento, são tradicionalmente classificados como atos de natureza restrita às Casas Legislativas.

Ocorre que a tensão inerente à tripartição de poderes se acirra precisamente quando há suspeitas de que o exercício da autonomia legislativa extrapolou os contornos da

discricionabilidade política e adentrou a seara da violação de direitos, em especial os direitos resguardados às minorias políticas. A dinâmica das Comissões Parlamentares de Inquérito, por exemplo, reflete um instrumento fundamental do Legislativo para concretizar o seu poder de controle sobre o Executivo. No entanto, a instalação, o andamento e a prorrogação desses órgãos investigativos não raro geram atritos que deságuam no Supremo Tribunal Federal, provocando a necessidade de se definir até onde vai a independência parlamentar e onde se inicia a legitimidade da intervenção jurisdicional.

Essa instabilidade interinstitucional não configura um defeito do Estado Democrático de Direito, mas uma característica volátil de sua própria essência. A Constituição não promete a ausência de conflitos entre os Poderes, mas fornece a via processual e dogmática adequada para a sua resolução. Quando membros do Parlamento alegam que a maioria legislativa vem utilizando normas procedimentais para asfixiar prerrogativas de investigação, o Poder Judiciário é chamado a atuar como árbitro do sistema de freios e contrapesos. Nesses cenários, a intervenção do Supremo Tribunal Federal não consubstancia uma quebra da harmonia estatal, mas a reafirmação do controle de constitucionalidade que é vital para a preservação do arranjo tripartite.

Assim, o estudo da separação dos poderes não se esgota na análise estática de competências. Ele demanda a compreensão de um tecido institucional vivo, no qual o controle jurisdicional dos atos de outros poderes atua como a garantia derradeira de que a soberania política não se sobreporá à supremacia da Constituição. É sob essa luz dogmática que se torna imprescindível avançar para a análise pormenorizada da natureza dos atos exclusivamente parlamentares e dos limites do devido processo legislativo.

2.2 ORIGEM, DEFINIÇÃO E NATUREZA JURÍDICA DOS ATOS *INTERNA CORPORIS*

Superadas as questões introdutórias relativas aos princípios basilares do Estado Democrático de Direito e, de certa forma, o fruto principiológico da Separação dos Poderes e o sistema de Freios e Contrapesos que operacionaliza de maneira prática e efetiva a dita separação entre os poderes da República, verifica-se que a compreensão da dinâmica estrutural do Estado contemporâneo e dos limites da atuação jurisdicional exige uma análise profunda dos mecanismos de defesa institucional desenvolvidos ao longo da história.

O controle sobre as atividades do Poder Legislativo não pode ser dissociado das raízes que forjaram a proteção das assembleias representativas contra a opressão de governantes autoritários. No alvorecer da consolidação dos parlamentos modernos, a necessidade de blindar as decisões dos representantes eleitos contra as investidas de monarcas absolutistas deu origem a formulações teóricas que buscavam erguer muralhas em torno da atividade legislativa.

A engenharia política da época precisou conceber um escudo que permitisse aos parlamentares debater, organizar e decidir sem o temor de represálias ou anulações impostas pela Coroa, pavimentando o caminho para o que mais tarde seria conhecido como a doutrina das questões intestinas do Parlamento.

A gênese desse escudo protetivo remonta diretamente ao direito inglês, ganhando contornos definitivos com a promulgação do *Bill of Rights* no ano de 1689. Naquele cenário de intensa efervescência política e de transição hegemônica, o Parlamento britânico estabeleceu a premissa inviolável dos *internal proceedings*.

Essa máxima consagrava que as palavras, os debates e os procedimentos ocorridos no interior das câmaras legislativas jamais poderiam ser objeto de questionamento ou de acusação por qualquer corte de justiça ou autoridade externa à própria assembleia. O objetivo central dessa previsão era afastar de forma cabal a interferência do monarca, assegurando que os membros do corpo legislativo pudessem exercer seus mandatos com plena liberdade de convicção. Essa garantia de que a elaboração das normativas seguiria um rito impenetrável por forças externas solidificou a base da soberania parlamentar, que logo passaria a influenciar outros sistemas jurídicos ao redor do mundo.

Avançando na linha temporal e na sofisticação dogmática, a maturação desse conceito encontrou um terreno extremamente profícuo na Alemanha do século dezenove. Durante o quarto Congresso de Juristas Alemães, sediado no ano de 1863, o renomado juspublicista

Rudolf von Gneist cunhou a famosa expressão latina que batiza e delimita esta categoria jurídica até os dias atuais.

Ao ser provocado a debater a possibilidade de um magistrado aferir a regularidade constitucional da tramitação de uma lei, Gneist defendeu que o controle jurisdicional poderia existir na verificação formal do produto final, desde que jamais invadisse os meandros do processo de formação da norma que se desenvolvessem exclusivamente no seio do Parlamento. A esses procedimentos estritamente internos, Gneist atribuiu a clássica nomenclatura de atos *interna corporis*, inaugurando um debate que ecoaria fortemente na construção do constitucionalismo pátrio.

Com a importação e a adaptação desse instituto para o ordenamento jurídico brasileiro, a doutrina republicana passou a se debruçar sobre a exata delimitação dessa categoria frente ao sistema de freios e contrapesos.

No limiar do século vinte, as construções teóricas sustentavam que a gestão e a fiscalização dos assuntos particulares do Parlamento cabiam unicamente aos seus próprios membros. Essa visão fundamentava sua validade na crença de que as deliberações atos *interna corporis* representavam uma esfera de competência exclusiva do Poder Legislativo, rechaçando qualquer possibilidade de ingerência externa (SILVA FILHO, 2003).

Essa concepção inicial de exclusão absoluta do controle jurisdicional refletia o temor de que o Judiciário pudesse sufocar a recém-instaurada autonomia política nacional, o que exigiu dos teóricos um esforço redobrado para justificar a imunidade das casas legislativas. Para fundamentar essa imunidade de forma robusta, os estudiosos precisaram, em primeiro lugar, tentar classificar a exata natureza das decisões emanadas pelo Congresso Nacional.

A ausência de uma estrutura estatal voltada unicamente para a emissão de atos políticos e a falta de uma categoria autônoma para essas ações tornam a sua definição um verdadeiro desafio conceitual. Por transitar por diferentes instâncias de atuação do Estado, a tentativa de estabelecer limites teóricos precisos para essa classe jurídica levanta constantes embates e divergências entre os estudiosos da área (MEIRELLES, 1999).

Diante dessa fluidez conceitual que misturava a administração burocrática com a alta política, a ciência do direito viu-se compelida a criar um compartimento específico para abrigar as decisões que faziam a engrenagem parlamentar funcionar.

Nessa esteira de especialização e de segregação de competências, delineou-se o escopo de atuação intocável das casas de leis como uma ramificação singular do direito público. Existe uma categoria adicional denominada de atos *interna corporis*, os quais se diferenciam por não possuírem o caráter formal e impessoal das normas jurídicas tradicionais. Tais medidas podem

possuir uma natureza estritamente administrativa, como a realocação de recursos financeiros e a gestão de pessoal, ou assumir contornos políticos, situação em que se submetem ao poder discricionário da respectiva autoridade (QUEIROZ FILHO, 2001).

Esses atos configuram o núcleo duro da independência legislativa, pois englobam as rotinas que permitem ao órgão representativo sobreviver, debater e se organizar sem pedir permissão a magistrados ou a ministros de Estado. Aprofundando a conceituação para o plano prático, percebe-se que a natureza intrínseca desses atos abrange um leque bastante variado de deliberações cotidianas que dão vida ao Parlamento.

Os atos *interna corporis* compreendem as deliberações estritamente ligadas ao funcionamento e à estrutura das casas legislativas, cuja apreciação pertence de forma exclusiva ao próprio Plenário. Integram esse rol as decisões sobre a escolha da Mesa Diretora, a estruturação de comissões e a criação do regimento, além das matérias diretamente vinculadas aos parlamentares, como a aprovação de licenças, a perda de mandatos e a contagem de votos (MEIRELLES, 1990). Ao resguardar a totalidade dessas matérias da avaliação de outros poderes, a arquitetura constitucional assegura que o Parlamento não se torne refém de decisões judiciais no que tange à sua mera sobrevivência institucional e à formação de sua mesa de comando.

A consagração jurídica dessa imunidade procedimental forma a base mais sólida da teoria da separação dos poderes quando aplicada ao cotidiano parlamentar brasileiro. A capacidade de avaliar a legalidade e a conformidade de suas próprias deliberações é uma prerrogativa inerente ao Poder Legislativo. Ao exercer o papel simultâneo de julgador e de alvo principal de suas medidas internas, o Parlamento reforça e materializa a essência do princípio da separação dos poderes (CAMPOS, 1956).

Conceder a um juiz o poder corriqueiro de anular uma eleição da Mesa Diretora por discordar da articulação política adotada pelos deputados significaria, em termos práticos, subordinar a sede da vontade popular aos humores dos tribunais, criando uma verdadeira distorção republicana.

Nesta lógica de preservação orgânica, a regra fundamental que orienta o sistema processual pátrio é a de manter as portas do Poder Judiciário fechadas para as inconformidades dos perdedores nas votações internas do Congresso.

Como regra geral, os atos *interna corporis* gozam de imunidade frente ao exame dos tribunais. Essa categoria normativa engloba as demandas vinculadas de maneira direta ou mediata à dinâmica das assembleias, abarcando os privilégios institucionais e a fase de concepção ideológica das leis. O rol dessas ações compreende processos como a eleição da

Mesa Diretora, a checagem de prerrogativas e a análise de incompatibilidade dos membros da Casa Legislativa (SAMPAIO, 2004). Essa deferência jurisdicional consolida a ideia de que a política possui ferramentas próprias de autocorreção que devem ser exauridas antes de qualquer apelo à intervenção jurídica.

O veículo normativo primário que congrega, organiza e confere autoridade legal a todas essas dinâmicas de funcionamento é o regimento interno de cada respectiva casa legislativa. Diferentemente do que uma análise superficial poderia sugerir, os regimentos não são manuais de etiqueta ou cartilhas burocráticas desprovidas de força vinculante.

Os instrumentos internos das Casas Legislativas representam o pleno exercício da prerrogativa de auto-organização garantida pela Carta Magna. Esses atos ultrapassam a condição de simples regulamentos administrativos, configurando-se como verdadeiras leis, visto que emanam do próprio Parlamento e encontram na Constituição o seu suporte exclusivo e a sua única limitação de validade (QUEIROZ FILHO, 2001).

Por ostentarem uma estatuta materialmente equivalente à da lei ordinária no que tange à sua base de fundamentação, esses documentos consagram a soberania interna dos legisladores na estipulação das regras do jogo. A compreensão doutrinária dessa força vinculante afasta a falácia de que as regras procedimentais poderiam ser livremente ignoradas ou flexibilizadas ao alvedrio de maiorias eventuais.

Os regimentos internos funcionam como o ordenamento jurídico particular do Parlamento, organizando as dinâmicas de atuação e o exercício das funções legislativas. A validade dessas normas, no entanto, restringe sua eficácia rigorosamente ao ambiente da casa que as elaborou, além de estar incondicionalmente subordinada aos ditames da Carta Maior (QUEIROZ FILHO, 2001).

Essa territorialidade estrita, que impede o regimento de gerar obrigações diretas para cidadãos fora do Congresso, é contrabalançada pela sua obrigatoriedade absoluta para aqueles que operam dentro das paredes do Legislativo.

A dogmática jurídica pátria, ao debruçar-se exaustivamente sobre essa validade normativa, consolidou o entendimento de que os parlamentares não estão autorizados a tratar as normas que eles próprios redigiram como meras opções facultativas.

Os regimentos internos constituem ferramentas essenciais para o funcionamento das casas legislativas e não configuram meras sugestões de conduta. No ordenamento jurídico brasileiro, essas normas possuem a natureza de resoluções vinculantes, equiparando sua força à das decisões que criam cargos ou definem remunerações. Assim como o Judiciário avalia as deliberações de sindicatos e fundações com base em seus estatutos, a Justiça também deve

observar o regimento parlamentar, o qual atua como lei em sentido amplo e exige obediência estrita sempre que contiver comandos imperativos ou de caráter dispositivo (MIRANDA, 1987).

É a partir da constatação dessa obrigatoriedade que a discussão doutrinária sobre a imunidade começa a sofrer profundas e necessárias fissuras.

Estabelecida a premissa de que os atos internos e os regimentos possuem cogência inafastável, a doutrina passou a enfrentar o dilema do limite do controle. Se o Parlamento descumpre o seu próprio ordenamento interno de forma acintosa, quem deterá a autoridade legítima para corrigi-lo e reconduzi-lo ao caminho da legalidade?

O processo *interna corporis* de elaboração normativa e dos ritos internos do Parlamento compõem uma esfera de atuação privativa, livre da interferência de juízes ou de autoridades do Poder Executivo. Essa blindagem institucional, no entanto, cede espaço a uma única exceção, visto que a análise externa ganha legitimidade apenas quando o objetivo for verificar se a medida adotada pela assembleia respeita as fronteiras de competência estabelecidas pela Constituição Federal (CAMPOS, 1956).

A verificação do absoluto respeito aos trâmites impostos pelo texto constitucional abre uma fresta vital na armadura da imunidade parlamentar, permitindo que a luz do controle jurisdicional incida sobre a condução dos trabalhos legislativos.

A evolução desse pensamento crítico ganhou força histórica no Brasil através das vozes de grandes juristas republicanos que não toleravam a ideia de um poder desvencilhado da ordem constitucional. Inspirado na doutrina jurídica dos Estados Unidos, Rui Barbosa defendia a intervenção do Judiciário sobre ações do governo capazes de violar garantias individuais ou causar danos a terceiros. Para ele, essa fiscalização possuía pleno respaldo nas diretrizes da Constituição e servia como um escudo para os cidadãos (MACEDO, 2007).

A perspectiva pioneira de Rui Barbosa de que o Estado Democrático não pode abrigar ilhas de poder absolutamente isentas de fiscalização fundamenta a premissa de que a inafastabilidade da jurisdição pode, sob condições muito específicas, alcançar as escadarias do Congresso Nacional.

A separação categórica entre o que é um ato puramente político e o que constitui um ato intrinsecamente vinculado ao direito apresenta nuances que desafiam a lógica binária tradicional.

A tentativa de isolar as esferas política e jurídica configura um equívoco conceitual, uma vez que grande parte das demandas carrega elementos de ambas as naturezas. Devido a essa fusão de características intrínsecas, torna inviável a criação de um rol definitivo capaz de

determinar quais medidas podem sofrer controle dos tribunais e quais estariam blindadas contra essa fiscalização (PONTES DE MIRANDA, 1970).

Quando a criação de uma comissão investigativa é barrada por alegadas razões de conveniência política, mas essa negativa fere frontalmente uma regra jurídica procedimental expressa, a colisão de naturezas convoca o Judiciário a agir para desempatar o imbróglio institucional.

Nesse cenário de transição teórica, as demandas envolvendo as competências das instituições e dos poderes estatais deixam de ter uma natureza puramente política, englobando inclusive os atos *interna corporis*. A doutrina entende que a proteção conferida a essas deliberações não possui caráter absoluto, uma vez que a blindagem total entra em choque direto com o modelo de contenção de prerrogativas e com a rigidez do texto constitucional (CAMPOS, 1956).

Se a Constituição da República consagra explicitamente o devido processo legal e estipula ritos obrigatórios intransponíveis para a elaboração legislativa, a violação dolosa ou culposa dessas etapas transcende o mero interesse político das bancadas e atinge o coração da segurança jurídica do Estado. O desdobramento dessa fusão conceitual resulta na convicção de que nenhum agente dotado de autoridade pública opera no vácuo normativo.

É pacífico o entendimento na doutrina de que os atos administrativos oriundos dos Poderes Executivo e Legislativo não possuem caráter absoluto. O exercício de tais prerrogativas exige fiscalização constante, visto que as autoridades não operam de maneira ilimitada ou desvinculada das regras impostas pelo ordenamento jurídico vigente (MENESES, 2003).

Assim como a Administração Pública não pode desviar a finalidade de um ato de nomeação para favorecer apaniguados, a Presidência de uma Casa Legislativa não pode distorcer a aplicação do regimento para amordaçar os seus opositores.

A admissão da fiscalização jurisdicional, contudo, possui uma limitação técnica extremamente severa e que foca essencialmente na diferença entre avaliar o rito e avaliar o conteúdo da deliberação.

O Poder Judiciário possui autorização para investigar todas as vertentes de legalidade e legitimidade de um ato administrativo, declarando a nulidade da medida caso identifique qualquer vício, independentemente dos artifícios utilizados para camuflar a falha. A proibição imposta aos magistrados recai unicamente sobre a análise do mérito administrativo. Avaliar a conveniência, a oportunidade, a justiça ou a eficiência da ação configuraria uma invasão de competência, transformando o tribunal em um administrador no lugar de exercer a sua verdadeira função jurisdicional (MEIRELLES, 2005).

Transportando essa máxima para o universo parlamentar, isso significa de forma cristalina que um juiz jamais poderá ditar se uma emenda à Constituição é moralmente adequada ou se um projeto de lei possui boa técnica redacional, mas poderá afirmar taxativamente se a votação que o aprovou respeitou o quórum qualificado e os prazos exigidos pela Constituição. O controle judicial, portanto, encontra a sua fronteira demarcatória inegociável na preservação absoluta do mérito discricionário das autoridades eleitas.

Os atos administrativos não comportam uma revisão judicial irrestrita. Caso essa intervenção ilimitada ocorresse, o princípio da separação dos poderes sofreria grave violação, afetando com maior intensidade as deliberações originárias do Poder Executivo. Por essa razão, os magistrados não possuem competência para avaliar a justiça da medida ou a adequação de uma punição aplicada. Essa esfera de análise compõe o mérito administrativo, cuja valoração pertence de forma exclusiva à autoridade que o editou (MACEDO, 2007).

O mesmo princípio dogmático que blinda o mérito executivo protege incólume as opções finalísticas do Poder Legislativo frente a magistrados insatisfeitos com os rumos da política nacional. A exegese sobre o alcance dessa barreira revela que punições aplicadas internamente e opções de valor devem permanecer fora do radar do julgador.

A interferência do Poder Judiciário no mérito dessas decisões configura um excesso de poder, sendo vedada a emissão de juízos de valor sobre o conteúdo das deliberações. Um exemplo claro dessa limitação ocorre nos processos de cassação de mandato parlamentar conduzidos pelas próprias casas legislativas. Contudo, a atuação dos tribunais é legítima quando restrita à análise da conformidade do ato com as regras constitucionais, legais e regimentais que estabelecem os ritos, as formas e as condições para a sua validade (FIGUEIREDO, 1998).

A sanção ética que resulta na perda de um mandato não pode ser anulada pelo Supremo Tribunal Federal por ser considerada injusta, mas o decreto de cassação pode ser pulverizado se a comissão julgadora cercear o direito de defesa do parlamentar acusado, violando flagrantemente a forma procedimental.

Compreendidas as balizas técnicas do controle restrito sobre a forma e a impenitência absoluta do controle sobre o mérito, depara-se com o desafio de identificar o instrumento processual adequado para a realização dessa delicada fiscalização jurisdicional. Historicamente, as normativas e regras geradas pelo Parlamento possuem um caráter que afasta a incidência direta sobre a esfera jurídica de uma pessoa determinada na sociedade civil.

Por possuírem uma essência abstrata e genérica, as legislações e os ordenamentos normativos não costumam violar prerrogativas individuais de forma direta. Em virtude dessa característica abrangente, tais regras gerais não figuram como alvos processuais adequados para

contestações por meio de mandados de segurança ou demandas judiciais comuns (MEIRELLES, 2003).

A abstração intrínseca das leis em gestação impede que o cidadão comum utilize as ações ordinárias para tumultuar ou paralisar o seu complexo processo de elaboração no Congresso Nacional. Entretanto, o cenário jurídico se transmuta completamente quando o sujeito afetado pela violação procedimental não é o cidadão comum, mas o próprio parlamentar que integra a engrenagem legislativa e depende do estrito cumprimento do regimento para exercer a sua função de forma equitativa.

Para esse ator político qualificado, as regras do regimento interno são as garantias imediatas e vitais do exercício pleno de seu mandato constitucional.

A análise jurisdicional dos atos *interna corporis* do Parlamento costumam ser rechaçada, visto que tais assuntos pertencem à esfera de competência exclusiva do órgão legislativo. Contudo, a intervenção judicial é admitida excepcionalmente para avaliar o cumprimento de exigências constitucionais relacionadas ao rito, à forma e aos requisitos prévios de validade. Apesar dessa abertura processual, as resoluções do Plenário, da Mesa Diretora e das comissões que tratem unicamente da dinâmica de funcionamento da Casa permanecem blindadas contra qualquer tipo de fiscalização externa (MEIRELLES, 2003).

A abertura dessa via procedimental excepcional corrobora, de maneira inequívoca, a tese de que o parlamentar possui um verdadeiro direito público subjetivo à correta e íntegra elaboração das leis, respaldando a sua legitimidade ativa para provocar a Corte Constitucional.

A tensão moderna na teoria constitucional, portanto, se cristaliza precisamente na difícil tentativa de equilibrar a preservação histórica da imunidade legislativa com a urgente necessidade de reprimir ilegalidades disfarçadas sob o manto da autonomia burocrática.

Determinados atos exigem uma avaliação diferenciada pelo Poder Judiciário em virtude de sua natureza, de sua origem, de seus fundamentos e de seus objetivos. Fazem parte desse grupo os atos políticos, as medidas legislativas e os atos *interna corporis*. Essa particularidade no que toca a apreciação especial leva parte da doutrina a defender o afastamento total da fiscalização judicial. Contudo, essa visão é inadequada, uma vez que a intervenção dos tribunais continua plenamente possível quando direcionada à análise dos motivos ou à verificação da regularidade dos meios processuais adotados (MEIRELLES, 1999).

Aceitar a tese radical do afastamento total significaria admitir, passivamente, a existência de um macro poder completamente desvinculado do Estado Democrático de Direito, capaz de subverter os mandamentos da Carta Magna sempre que o arranjo político majoritário assim o ditasse.

Diante do repúdio a esse isolacionismo autoritário, a jurisprudência da Suprema Corte brasileira vem trabalhando ativamente para não chancelar posturas abusivas originadas sob a falsa premissa da discricionariedade parlamentar.

A imunidade conferida aos atos *interna corporis*, apesar de afastar a revisão judicial como regra, não serve de justificativa para a violação de direitos públicos subjetivos. Sob essa ótica, o Supremo Tribunal Federal atua de forma firme para rechaçar a tentativa do Parlamento de utilizar os atos *interna corporis* como um escudo voltado a proteger condutas ilegítimas, inadequadas ou mesmo completamente ilegais (ARAGÃO, 2012).

A recusa sistemática e imotivada de um Presidente de Casa Legislativa em submeter ao Plenário um requerimento investigativo que preenche milimetricamente todos os requisitos delineados na Constituição Federal não configura uma mera questão de economia procedimental, mas a supressão concreta de um direito constitucionalmente titularizado pelos parlamentares signatários, atraindo a inescapável tutela do Estado-Juiz.

Em contrapartida dialética a esse ativismo corretivo, é imperioso registrar as vozes doutrinárias contemporâneas e os entendimentos jurisprudenciais mais recentes que alertam para os graves e nocivos riscos da judicialização excessiva desses atos congressuais.

Permitir a interferência jurisdicional em uma esfera de tamanha sensibilidade, a exemplo da tramitação *interna corporis* pertinente ao processo de criação das leis, coloca em perigo a construção da vontade autônoma do Parlamento. Tal cenário reduz a esfera legislativa a um órgão cuja capacidade de atuação fica restrita aos limites autorizados pelos magistrados. Sob a justificativa de resguardar a supremacia constitucional, essa perspectiva acaba por comprometer a independência estrutural das casas de representação popular (BARROSO, 2022).

A banalização do mandado de segurança contra toda e qualquer manobra regimental ordinária, transformando debates políticos em lides judiciais constantes, fatalmente transferiria o epicentro decisório da política nacional das tribunas legislativas para os gabinetes herméticos dos ministros, gerando um desvirtuamento institucional de proporções incalculáveis para o sistema democrático.

Fechando o complexo raciocínio dogmático deste subcapítulo, observa-se que a doutrina pátria dos atos *interna corporis* evoluiu expressivamente de um dogma de intocabilidade histórica quase sacra para uma teoria contemporânea de imunidade puramente relativa e constitucionalmente condicionada. Fica evidenciado que o regimento interno possui força normativa inquestionável e, naquilo que reflete diretamente os trâmites impostos pela Lei Maior, vincula todos os seus agentes.

O Poder Judiciário, indubitavelmente, não pode adentrar a casa do povo para escolher o melhor momento político de votar uma matéria polêmica ou para definir as regras de quem presidirá uma sessão de comissão, mas ele detém o inafastável e grave dever de agir, de modo cirúrgico, quando a engrenagem regimental passa a ser utilizada como máquina de esmagar direitos consolidados no texto constitucional.

Esse delicado e tenso ponto de equilíbrio institucional ganha contornos ainda mais dramáticos quando a violação atinge diretamente o núcleo fundamental de representatividade dos grupos oposicionistas, temática dogmática que será profundamente explorada e desdobrada a seguir, mediante a análise minuciosa do estatuto constitucional das minorias parlamentares e do indispensável direito de oposição política.

2.3 O ESTATUTO CONSTITUCIONAL DAS MINORIAS PARLAMENTARES E O DIREITO DE OPOSIÇÃO

O estudo das dinâmicas institucionais contemporâneas impõe uma revisita aos alicerces do Estado Democrático de Direito. Historicamente, a transição do modelo liberal clássico para o paradigma democrático atual exigiu uma profunda ressignificação do conceito de soberania popular e dos limites da atuação estatal.

Em sua acepção originária, a democracia era frequentemente reduzida à prevalência matemática da vontade da maioria, um critério puramente quantitativo que, não raras vezes, legitimava o sufocamento das vozes dissidentes e a anulação do debate contraditório. Contudo, a consolidação de uma matriz constitucional pluralista demonstrou que a simples imposição de pautas pelo grupo hegemônico é absolutamente insuficiente para cancelar a legitimidade das decisões estatais.

O arcabouço jurídico moderno clama por uma arena pública onde a deliberação discursiva assuma o protagonismo, exigindo que todos os atores políticos tenham a oportunidade real de manifestar seus posicionamentos, de contrapor ideias e de escrutinar as ações da base governista.

A superação dessa visão reducionista e quantitativa é um dos pilares para a compreensão do direito de oposição na atualidade. A teoria política clássica já alertava para os graves riscos de uma atuação governamental desvinculada de contrapesos efetivos, cenário em que a ausência de freios internos pavimenta o caminho para o autoritarismo disfarçado de legalidade procedimental. A proteção ao pluralismo político, erigida à categoria de fundamento da

República Federativa do Brasil, determina que a administração do Estado seja um constante exercício de dialética.

A esse respeito, a teoria política e jurídica reverbera a necessidade de superação de modelos excludentes, apontando que a higidez do sistema depende de acomodações mútuas. A democracia ilusória se limita a representar a vontade da maioria, enquanto o modelo democrático autêntico engloba a totalidade dos cidadãos, abarcando de forma expressa as minorias. A essência verdadeira dessa forma de governo reside na busca contínua por um acordo entre os grupos majoritários e as parcelas minoritárias da sociedade (MILL, 1991).

Ao absorver essa premissa basilar, o ordenamento constitucional pátrio tratou de institucionalizar o embate de ideias de forma orgânica por intermédio das casas legislativas. O Parlamento figura como o epicentro dessa arquitetura dialógica, o palco principal onde as tensões sociais são decantadas, debatidas e, ao final, transformadas em comandos normativos vinculantes.

Nesse local privilegiado, a convivência entre situação e oposição deixa de ser uma mera tolerância cívica decorrente da educação republicana para se tornar uma engrenagem vital da produção legislativa legítima. Para que essa engrenagem funcione com a máxima eficiência e justiça, não basta a previsão formal de eleições periódicas; é imperativa a construção de um ambiente procedimental que impeça o aniquilamento das correntes minoritárias sob o pretexto de otimização de pautas. A doutrina pátria traduz com precisão essa exigência estrutural de inclusão inafastável.

Diversos fatores contextuais de ordem histórica, cultural e sociológica moldaram o Estado Democrático de Direito na atualidade. Esse modelo estruturou a sua base para que o princípio democrático ocorra por intermédio do sistema representativo. A essência dessa fórmula consiste em garantir que a vontade normativa da população ganhe voz por meio de agentes eleitos. Embora a regra da maioria conduza os trabalhos, o sistema exige o respeito absoluto ao direito de participação das variadas correntes ideológicas. Essa dinâmica fomenta a pluralidade e assegura que os grupos minoritários consigam expressar suas opiniões, garantindo que sejam ouvidos e exerçam influência real sobre o desfecho das deliberações (CARVALHO, 2002).

Essa imperiosa garantia de influência real das minorias impõe desafios formidáveis à estruturação do próprio rito legislativo cotidiano. Se a vontade normativa da população precisa reverberar no plenário respeitando as múltiplas correntes ideológicas, os instrumentos de tramitação não podem figurar como atalhos para a chancela sumária de projetos de interesse exclusivo do Poder Executivo ou da cúpula da Casa.

A racionalidade do Estado Democrático exige que o caminho percorrido pela lei seja tão escrutinado e legítimo quanto o seu conteúdo material final. Surge, a partir de então, a compreensão doutrinária profunda de que as regras do jogo democrático possuem um valor intrínseco, uma força normativa autônoma que vincula as atitudes da presidência das assembleias e impede que omissões regimentais sejam adotadas propositalmente para silenciar o dissenso.

Diante da possibilidade concreta de as majorias eventuais corromperem esse rito por meio de chicanas burocráticas, o Poder Judiciário passa a ser instado a atuar não como um interventor político, mas como o garantidor em última ratio da integridade procedimental. A jurisdição constitucional, ao assumir a tutela das regras do debate parlamentar, não invade o mérito da escolha legislativa, mas assegura as condições básicas de possibilidade para que essa escolha seja alcançada de forma verdadeiramente democrática.

A intervenção dos tribunais, outrora vista com ressalvas profundas sob a ótica clássica dos atos *interna corporis*, encontra agora sustentação robusta na necessidade de impedir abusos procedimental da maioria.

A ordem jurídica impõe aos magistrados o dever de fiscalização das etapas do rito legislativo. Essa atuação possui a finalidade estrita de resguardar as diretrizes do sistema democrático e os rigorosos requisitos de comunicação e de procedimento essenciais para a consolidação da vontade popular, garantindo sempre o espaço de voz das minorias políticas. (MACEDO, 2007).

Sob essa perspectiva, o escopo da revisão judicial ultrapassa os limites literais da Constituição e alcança um bloco de constitucionalidade mais amplo. Esse conjunto normativo expandido passa a englobar os preceitos regimentais e as respectivas interpretações elaboradas pelas assembleias, visto que essas formulações impactam diretamente a dinâmica dos debates e da deliberação democrática (MACEDO, 2007).

Ao se reconhecer pacificamente que o escopo da revisão judicial permeia os preceitos regimentais em prol da deliberação democrática ampla, pavimenta-se o caminho teórico necessário para a superação definitiva do dogma da imunidade absoluta dos atos *interna corporis*. Fica evidente que a oposição não pode depender da mera benevolência da maioria para exercer o seu papel constitucional de controle e de fiscalização dos atos governamentais.

Essa constatação dogmática exige o reconhecimento de garantias jurídicas impostergáveis em favor daqueles que não detêm o controle hegemônico das votações, inaugurando o arcabouço conceitual que a doutrina moderna convencionou classificar e

proteger de modo vigoroso, o que nos conduz diretamente à análise da estruturação formal dessas prerrogativas.

A estruturação formal das prerrogativas da oposição encontra seu leito natural de positivação nos atos normativos que governam a rotina da Casa Legislativa. O reconhecimento de que o grupo minoritário detém uma função essencial para a saúde republicana impõe a criação de um verdadeiro arcabouço de proteção, usualmente denominado pela dogmática como o Estatuto Constitucional das Minorias Parlamentares. Tal estatuto não consiste em um documento autônomo, mas em um feixe de garantias dispersas que ganham materialidade jurídica por meio do regulamento da assembleia.

O regimento interno atua como o repositório das regras responsáveis por delimitar as garantias e as obrigações dos membros do Parlamento. Esse documento define a dinâmica para o gozo das prerrogativas e estabelece os procedimentos punitivos para o representante que desrespeitar os seus deveres. Merecem evidência as normas regimentais voltadas a concretizar fundamentos constitucionais de grande relevância, a exemplo do direito à oposição política e da consolidação institucional da minoria parlamentar por intermédio da figura de líderes partidários (SILVA FILHO, 2003).

A centralidade desse regulamento para a salvaguarda da atuação oposicionista evidencia a sua transcendência em face de atos puramente gerenciais, alçando a disciplina interna a uma condição de pilar da própria estabilidade democrática.

Apesar da indiscutível magnitude desse papel protetivo exercido pela normatividade interna, a arquitetura institucional brasileira revela uma fragilidade sistêmica que expõe as correntes minoritárias a constantes riscos de anulação política. A Constituição Federal apresenta notória omissão quanto à maior parte dos direitos das minorias parlamentares. Salvo exceções pontuais consagradas na Carta Magna, a exemplo da exigência de um terço dos membros para a abertura de Comissões Parlamentares de Inquérito e da cota de um décimo para recorrer das decisões terminativas das comissões, essas garantias encontram abrigo apenas nos regimentos internos.

Como essas normas configuram verdadeiros atos *interna corporis*, a sua aplicação fica refém da interpretação do grupo majoritário que domina o Parlamento, cenário que estimula uma elevada judicialização das demandas com o objetivo de proteger as prerrogativas dos grupos menores (FONSECA, 2011).

A referida vulnerabilidade, inerente à delegação de direitos fundamentais da oposição ao plano estritamente regimental, clama por uma resposta dogmática capaz de blindar essas normas contra o casuísmo hermenêutico dos detentores transitórios do poder hegemônico.

Para neutralizar essa ameaça de sufocamento institucional, a hermenêutica contemporânea precisou revisitar o peso específico das regras de organização parlamentar no ordenamento jurídico pátrio. Se a preservação do dissenso é um postulado fundante da República, as regras que instrumentalizam esse preceito não podem ser rebaixadas à condição de meras recomendações de conveniência.

A natureza jurídica dos regimentos internos revela que esses estatutos abrigam normas fundamentais para o desenvolvimento das disposições constitucionais pertinentes ao processo legislativo. Ao concretizarem o princípio democrático, essas regras passam a integrar o chamado bloco de constitucionalidade. Essa expressão, originária do direito da França, engloba comandos que não constam de forma literal no documento supremo, mas que possuem origem deduzida diretamente de seus preceitos formais (BERNARDES JÚNIOR, 2005).

A incorporação do regimento a esse estamento superior confere à atuação da minoria uma inabalável chancela de legitimidade, protegendo a engrenagem investigativa e discursiva contra revogações tácitas ou interpretações supressivas encampadas pela presidência das assembleias.

Essa percepção sobre a imperatividade inafastável das normas de funcionamento do Parlamento não é uma construção jurídica recente ou uma inovação desprovida de lastro histórico. Ao analisar a evolução do direito público nacional, constata-se que a rigidez do ordenamento interno sempre foi defendida como uma barreira contra o arbítrio e a parcialidade.

A doutrina clássica aponta que os regimentos possuem a mesma força imperativa e a mesma inviolabilidade da Carta Magna. Tais regulamentos impõem diretrizes obrigatórias sobre os entes singulares ou coletivos que integram a estrutura parlamentar, balizando as ações e as relações vinculadas ao escopo dessas normas (BARBOSA, 1933).

A constatação de que a lei interna reveste tamanho grau de imperatividade reforça a certeza de que a oposição atua amparada por um escudo legal intransponível. Quando a maioria parlamentar ignora essa inviolabilidade procedimental, ela atinge o coração da estabilidade política e provoca um desequilíbrio que clama pela urgente reparação.

O estrito respeito a essas balizas formais invioláveis pavimenta o terreno para o florescimento de uma atividade política saudável, focada na fiscalização dos atos de governo. O pleno vigor do Estatuto Constitucional das Minorias serve justamente para garantir que a voz divergente atue com segurança e destemor.

No bojo dessa fiscalização constante promovida pela bancada que não integra a base do governo, a atividade investigatória sobressai como um pilar de sustentação da probidade

republicana. A representação popular restaria profundamente esvaziada caso os eleitos se limitassem a chancelar acordos ou a proferir discursos vazios de consequências materiais.

A prerrogativa de fiscalização configura uma competência típica do Poder Legislativo. Para garantir o exercício regular dessa atribuição, a instituição responsável precisa deter a capacidade de investigar os fatos, recorrendo a ferramentas e a instrumentos apropriados para o alcance de seus objetivos institucionais. A autoridade para promover investigações constitui um elemento inseparável do dever de criar leis e de exercer o controle estatal (FARIA, 2002).

A interdependência profunda entre criar o arcabouço normativo e fiscalizar a sua correta implementação consolida o Parlamento como o verdadeiro grande censor dos excessos do Poder Executivo.

Tal capacidade de inquirir, requisitar documentos e convocar autoridades para prestar esclarecimentos não deve ser interpretada como uma extravagância procedimental ou um desvio de finalidade do mandato representativo. Ao revés, o poder de devassar os arquivos estatais em busca da verdade material é da própria essência do sistema bicameral contemporâneo. A doutrina especializada consagrou o entendimento de que a capacidade investigativa figura como um elemento implícito no rol de funções da assembleia, ganhando destaque especial na seara da fiscalização estatal (SALGADO, 2001).

Dessa afirmação decorre a certeza inabalável de que impedir o regular funcionamento das apurações legislativas significa mutilar o Parlamento em uma de suas atribuições mais vitais. Sem a luz inquisitória que descortina os atos sigilosos da administração, a corrupção e o desvio de poder encontrariam um refúgio intransponível nas sombras do aparato burocrático, ou seja, trata-se de uma prerrogativa essencial e vital para a manutenção dos princípios basilares do Estado Democrático de Direito.

Para transformar essa autoridade abstrata de investigar em ações concretas capazes de produzir responsabilização política, civil e criminal, o direito parlamentar forjou mecanismos técnicos de alta precisão investigatória. O inquérito parlamentar atua como uma ferramenta crucial de investigação e de controle fornecida ao Poder Legislativo, adquirindo funções de autoridade judiciária na medida em que detém poderes para praticar atos de investigação.

A disponibilidade desse mecanismo possui o objetivo claro de viabilizar a concretização das missões estruturais do Parlamento, englobando tanto a produção normativa quanto o controle contínuo da máquina estatal (KIMURA, 2001).

Essa apurada coleta de informações não ocorre de forma desordenada pelas dependências da assembleia, exigindo rigorosamente a conformação de órgãos colegiados especializados dotados de rito próprio e de prerrogativas inquisitoriais afiadas. A apuração

parlamentar compreende todo procedimento investigativo conduzido por comissões designadas por uma ou pelas duas Casas do Poder Legislativo. O propósito dessa atividade consiste em aprofundar o conhecimento sobre determinados fatos ou coletar dados essenciais para o pleno desempenho das atribuições inerentes ao mandato de representação popular (BULOS, 2001).

O fracionamento do plenário em grupos de trabalho voltados unicamente a desnudar tramas obscuras confere agilidade e profundidade à tarefa fiscalizatória, criando o ambiente perfeito para que a força opositora faça uso da sua prerrogativa de escrutinar os detentores transitórios do poder hegemônico. A articulação metódica desses colegiados forma o núcleo duro daquilo que a dogmática consagra como a principal arena de defesa dos direitos constitucionais de viés minoritário.

A articulação metódica desses colegiados investigativos transcende a mera rotina administrativa das Casas de Leis, alçando-se à condição de autêntico pilar da responsabilidade republicana. Para que a oposição não se reduza a discursos inócuos proferidos em plenários vazios, o sistema jurídico lhe confere a prerrogativa de agir de maneira incisiva, exigindo transparência dos governantes.

O controle político estruturado no âmbito parlamentar precisa ganhar a configuração atual de um mecanismo pelo qual a oposição assume o papel de sujeito ativo. Essa força opositora exerce a vigilância sobre a base majoritária responsável por dar suporte ao Poder Executivo. Toda essa dinâmica possui a opinião pública como destinatária final, o que revela que o verdadeiro propósito da fiscalização legislativa repousa na chance concreta de moldar e influenciar a vontade do corpo de eleitores (CASTILLO, 2000). O convencimento da sociedade civil, portanto, depende do acesso ininterrupto e transparente aos atos praticados pela cúpula do governo.

A instrumentalização desse acesso, indispensável para a viabilidade da oposição, ancora-se em regras que escapam ao controle esmagador da base governista. A função fiscalizadora ganha maior vigor dentro do ambiente legislativo em virtude dos mecanismos constitucionais e regimentais colocados à disposição dos parlamentares. Nesse cenário, os atos *interna corporis* estruturam ferramentas cruciais para a oposição, com especial destaque para a Comissão Parlamentar de Inquérito. Esse órgão de investigação detém prerrogativas singulares que o transformam no mecanismo mais eficaz da frente minoritária para o controle da administração pública e da sociedade (FONSECA, 2011).

Munida de poderes equiparados aos das autoridades judiciais, as CPIs quebram o monopólio estatal da informação e desnuda eventuais irregularidades ocultadas nos porões da

máquina burocrática. O resguardo dessa trincheira oposicionista foi expressamente lapidado pelo legislador constituinte como um dos mais belos exemplares de maturidade democrática do ordenamento jurídico brasileiro.

Desde o seu surgimento, esse instituto consolidou a premissa de atuar como uma ferramenta valiosa de controle sobre as ações do governo e da máquina pública. Essa prerrogativa funciona como um instrumento de segurança indispensável para a preservação do Estado Democrático de Direito, sendo manejada com especial destaque pelas frentes minoritárias de representação popular (BARROSO, 2020).

O compromisso inabalável com a preservação desse instrumento inviabiliza qualquer interpretação que condicione a existência de uma comissão de inquérito ao humor ou ao beneplácito daqueles que figuram como seus alvos potenciais.

Para neutralizar a tentação do grupo hegemônico de asfixiar as investigações no nascedouro, a Constituição adotou uma linguagem rigorosamente vinculante. A ordem constitucional assegura aos grupos minoritários o privilégio de solicitar a instauração das comissões de inquérito. A doutrina pontua que essa etapa representa a única circunstância da vida legislativa na qual a minoria exerce poder efetivo de voz e voto. Ao utilizar uma expressão imperativa determinando que as comissões serão criadas, em vez de recorrer a uma formulação facultativa, a Carta Magna impede de forma categórica qualquer tentativa da força majoritária de suspender ou encerrar os trabalhos investigativos de maneira arbitrária (CASTRO, 1996).

Uma vez delineado o fato determinado, delimitado o prazo certo e reunido o terço de assinaturas exigido, a inércia ou o bloqueio regimental configuram gravíssimas violações ao ordenamento. A doutrina clássica ressalta que a Comissão Parlamentar de Inquérito atua como o principal recurso de defesa da minoria perante a força majoritária.

A partir do instante em que o contingente mínimo de assinaturas é alcançado para a sua formação, fica impossível para a base de apoio governista criar obstáculos à sua instalação. Nesse cenário de fiscalização obrigatória, o grupo de maior peso político possui o dever institucional de ceder diante do direito assegurado à parcela minoritária (MIRANDA, 1960).

Quando as esferas de deliberação interna falham ou são intencionalmente manipuladas para calar o dissenso, a ofensa transborda os limites da corporação legislativa e atinge a própria legitimidade representativa do mandato.

Não se trata apenas de uma quebra de regra procedimental, mas de um golpe desferido contra a pluralidade que fundamenta a República. Segundo o Ministro Celso de Mello, no teor do voto inserto no bojo do Mandado de Segurança n. 24.847/DF: “A ofensa ao direito das

minorias parlamentares constitui, em essência, um desrespeito ao direito do próprio povo, que também é representado pelos grupos minoritários que atuam nas Casas do Congresso Nacional”. É a soberania popular, em sua dimensão fiscalizatória e oposicionista, que resta amordaçada sob o silêncio complacente da força majoritária.

O estrangulamento deliberado dessa via de investigação força a transição do embate eminentemente político para o rigoroso campo da tutela jurisdicional. A corte constitucional possui a missão de garantir a convivência pacífica entre os diversos elementos do sistema político.

Compete ao Tribunal Constitucional tribunal a tarefa sensível de frear a força da maioria sempre que ocorrer violação ao rito democrático ou afronta aos direitos fundamentais da minoria. Um caso emblemático dessa atuação ocorreu quando o Supremo Tribunal Federal atestou o direito público subjetivo das frentes minoritárias para a instauração da Comissão Parlamentar de Inquérito dos Bingos.

Diante da omissão dos líderes partidários em nomear os seus representantes, a Corte concedeu Mandado de Segurança determinando-se que a própria presidência do Senado Federal escolhesse os membros faltantes para que fosse iniciada a Comissão Parlamentar de Inquérito (BARROSO, 2020). A Corte Suprema, neste passo, abandona a cômoda abstenção baseada nos dogmas *interna corporis* e intervém cirurgicamente para reanimar a respiração do Estado Democrático.

A consagração de que a Comissão Parlamentar de Inquérito é a arma máxima dessa minoria crava, de forma indelével, que a maioria governista não pode, sob o manto de falsos obstáculos de regimento, asfixiar a criação dessas comissões, pois isso fere de morte a própria democracia.

Contudo, essa intervenção vigorosa do Judiciário para destrancar a pauta legislativa inaugura um período de profunda instabilidade e debate acerca dos limites dessa atuação. A controvérsia atual permeia questionamentos acerca dos limites de relativização da autonomia do Parlamento pelo Supremo Tribunal Federal de modo a garantir os direitos das minorias. De igual modo, a constante invasão do Poder Judiciário nas regras procedimentais é o alicerce do questionamento relativamente a desconfiguração da separação dos poderes, com a caracterização da indevida absorção pela Suprema Corte de um poder hierarquicamente superior e revisor da política nacional.

É precisamente na tentativa de responder a essas inquietações sistêmicas hodiernas e de frear a desenfreada judicialização das disputas do Congresso que a jurisprudência pátria sofrerá

profundos abalos em décadas recentes. Esse constante movimento pendular, que afasta o STF do ativismo corretivo e o reconduz a uma nova era de autorrestrrição estratégica em matérias legislativas internas, consubstancia a evolução central dos entendimentos da Suprema Corte tendo em vista todo o cotejo político hodierno do país e o necessário reestabelecimento da harmonia entre os poderes da República.

3 O CONTROLE JURISDICIONAL E A POSTURA DO STF: DA RELATIVIZAÇÃO À AUTOCONTENÇÃO

O arcabouço teórico delineado no capítulo anterior evidencia a complexa convivência entre a autonomia do Poder Legislativo e a proteção das garantias asseguradas às minorias representativas. Quando os mecanismos internos de resolução de conflitos falham ou são intencionalmente manipulados pelas forças majoritárias para asfixiar o direito de oposição, o embate político inevitavelmente transborda os limites do Parlamento e deságua no Poder Judiciário, inaugurando o fenômeno conhecido como judicialização da política. A partir dessa constatação, o presente capítulo dedica-se a analisar de que forma o Supremo Tribunal Federal atua diante das frequentes provocações para arbitrar tais disputas legislativas.

A postura da Corte Constitucional brasileira, contudo, não se manteve estática ao longo das últimas décadas, revelando uma evolução dogmática e institucional bastante profunda. O estudo aprofundará a transição de um período histórico marcado pela relativização dos atos *interna corporis*, no qual o Tribunal interveio de forma incisiva para proteger direitos públicos subjetivos, até alcançar a fase contemporânea de autocontenção estratégica. Compreender essa oscilação jurisprudencial, atualmente consolidada em teses de repercussão geral, é o passo essencial para desvendar os limites contemporâneos do controle jurisdicional sobre os ritos e as deliberações do Congresso Nacional.

3.1 O DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO E A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA

A legitimação do poder no Estado Democrático de Direito transcende a mera investidura eletiva de seus representantes, exigindo que o exercício da autoridade se dê em estrita observância a um rito previamente estabelecido. A produção normativa, enquanto manifestação máxima da vontade popular, não pode ser conduzida como um ato de força ou de imposição arbitrária da maioria política momentânea.

Trata-se de um procedimento solene, pautado por etapas rigorosas que garantem a publicidade, o debate plural e o amadurecimento das proposições. Nesse cenário, o processo de criação de leis e atos assemelhados assume a aparência de um autêntico rito constitucional sagrado, cujas etapas operam como garantias de que a minoria será ouvida e de que o produto final refletirá o interesse coletivo, não representam apenas o casuísmo de facções hegemônicas.

A doutrina jurídica consagra a premissa de que os textos constitucionais exercem uma força normativa de caráter estritamente vinculante. Essa obrigatoriedade deriva do fato de as

atribuições e o modelo de organização interna dos Poderes Políticos estarem entalhados na Constituição. Apesar de sua natureza imperativa, a lei fundamental opera primordialmente como um vetor de direcionamento ao estabelecer as diretrizes para as instituições republicanas, garantindo o pleno funcionamento do Estado sem promover intervenções indevidas na esfera de autonomia de cada poder (SILVA FILHO, 2003)

Essa força normativa vinculante impõe que a atividade legiferante não seja um espaço anômalo de liberdade absoluta, mas sim um campo delimitado pelo império da Constituição. A liberdade conformadora do legislador existe e é salutar para a dinâmica democrática, porém encontra o seu limite intransponível nas regras de procedimento que estruturam o próprio regime republicano.

A Constituição Federal de 1988 consagra o devido processo legal como um direito fundamental aplicável aos trâmites judiciais e administrativos. Essa garantia irradia os seus efeitos para a esfera parlamentar por meio do devido processo legislativo, o qual atua como um vetor de vinculação para a elaboração das normas regimentais. A literatura jurídica sustenta que tal premissa impõe aos órgãos legislativos o dever de abstenção quanto à prática de atos em desconformidade com as regras constitucionais e regimentais que orientam a produção normativa. Caso ocorra a transgressão dessas balizas procedimentais, incumbe ao Poder Judiciário anular os diplomas viciados mediante o exercício do controle de constitucionalidade (BARBOSA, 2010).

A transposição do devido processo legal para o ambiente parlamentar eleva as regras de tramitação a um patamar de proteção essencial para a manutenção da ordem e, conseqüentemente, ao próprio Estado Democrático como um todo. Quando os representantes eleitos ignoram os prazos, suprimem instâncias de debate ou atropelam os trâmites votando matérias de forma atropelada, não estão apenas cometendo uma falha burocrática, mas ferindo o coração da estabilidade institucional.

A inobservância do devido processo legislativo pelo poder político representa uma violação direta à norma de maior hierarquia do ordenamento jurídico. Muito além de ofender a Constituição, essa transgressão coloca em risco a própria estabilidade do Estado Democrático de Direito. A essência desse modelo estatal consiste justamente no exercício de um poder institucional formado e guiado pelas diretrizes legais concebidas pelos representantes legítimos do povo (CHEVITARESE, 2016).

A consequência lógica e inafastável dessa violação é a nulidade do produto final. Se o rito é a garantia da legitimidade, a sua corrupção contamina de forma irreversível a norma ou o ato político gerado. O controle de constitucionalidade formal surge, assim, como o antídoto

jurídico para as patologias do processo de criação legislativa. A doutrina constitucional consolida o entendimento de que nenhum diploma legislativo elaborado em contradição com a Constituição possui validade jurídica. Negar essa premissa elementar do sistema corresponde a sustentar que o representante delegado do poder detém uma autoridade superior em comparação com a figura soberana responsável por outorgar o poder originário (CHEVITARESE, 2016).

O respeito a esse rito sagrado, no entanto, frequentemente entra em rota de colisão com a indispensável autonomia de auto-organização do Parlamento. Reconhece-se que o Congresso Nacional não pode ser gerido por decretos externos ou por determinações de juízes ou por Ministros da Suprema Corte em suas rotinas ordinárias, sendo vital a preservação do seu espaço de independência corporativa. A ordem constitucional confere às Casas do Congresso Nacional a prerrogativa do exercício da atividade legislativa, assegurando a liberdade de atuação do Parlamento sob a proteção do princípio da separação dos poderes. Contudo, a execução dessa competência perde a sua legitimidade caso o Legislativo decida ignorar as balizas processuais estabelecidas pelos regulamentos internos, cujos ritos se materializam por meio de atos *interna corporis*. (LAGES, 2016).

Para solucionar essa aparente antinomia entre a autonomia parlamentar e a rigidez do devido processo legislativo, a dogmática contemporânea precisou revisitar o peso e o valor jurídico dos regimentos internos das Casas Legislativas. Tradicionalmente vistos como simples manuais de etiqueta burocrática, esses documentos foram elevados a um status normativo superior, pois são eles que detalham o rito genérico previsto no texto constitucional.

A doutrina esclarece que uma parcela das regras regimentais integra o bloco de constitucionalidade. Essa inclusão institucional ocorre em virtude de tais diretrizes reproduzirem comandos inerentes ao princípio do devido processo legislativo, funcionando como vetores indispensáveis para orientar a dinâmica democrática da criação das leis (BERNARDES JÚNIOR, 2005)

A teoria do bloco de constitucionalidade, importada do direito público europeu, alicerça a compreensão de que a Constituição não se encerra em seu próprio texto formal, estendendo o seu manto protetor a diplomas normativos que densificam os seus princípios basilares, *in casu*, os regimentos internos das casas legislativas. No ambiente do Congresso, o regimento assume exatamente essa função material integradora.

Os regulamentos internos do Parlamento, ao pormenorizarem as balizas constitucionais do Poder Legislativo e de seu rito de atuação, assumem a condição de normas materialmente constitucionais. Nessa conjuntura, esses dispositivos passam a compor o bloco de constitucionalidade, o qual engloba comandos de essência constitucional que, embora alocados

fora da estrutura formal da Constituição, atuam para garantir a eficácia plena das diretrizes consagradas pela Constituição (OLIVEIRA, 2021).

Com a elevação de certas normas regimentais à condição de garantias materialmente constitucionais, altera-se por completo a dinâmica de poder no interior do Plenário. A maioria hegemônica já não pode invocar a sua superioridade numérica para tratorar o rito ou para silenciar os grupos de oposição, pois o regimento, nesse aspecto, funciona como um escudo indisponível. O diálogo e a negociação devem orientar os trabalhos no âmbito do Poder Legislativo em obediência ao princípio democrático.

Na ausência de consenso, a instituição recorre ao Regimento Interno para organizar as atividades da Casa, assegurando inclusive a tutela dos direitos inerentes às minorias. Essa margem de deliberação incide apenas sobre as normas de essência estritamente regimental, as quais configuram verdadeiros atos *interna corporis*. Por outro lado, caso o regulamento interno reproduza uma diretriz constitucional, os parlamentares perdem qualquer poder de disposição ou de flexibilização sobre a aplicabilidade da regra (OLIVEIRA, 2021).

É exatamente na fronteira em que o diálogo político se esgota e a negociação cede lugar à imposição arbitrária da maioria que o devido processo legislativo sofre o seu maior teste de estresse. Quando a flexibilização indevida da regra interna atinge prerrogativas indisponíveis das minorias, a controvérsia deixa de ser um mero problema de economia doméstica para se converter em uma lide jurídica de envergadura constitucional. Essa quebra das regras do jogo no ambiente parlamentar, ao frustrar o rito sagrado da representação, não encontra solução interna viável, forçando os atores prejudicados a buscarem amparo além das paredes do Congresso. Inaugura-se, assim, a complexa transição das disputas políticas para os corredores dos tribunais, fenômeno que exige uma análise profunda de seus mecanismos de acionamento.

A transição dos embates estritamente políticos para as arenas dos tribunais exige uma compreensão aprofundada dos atores legitimados a atuar nesse cenário de tensão institucional. A estruturação do Estado outorga garantias excepcionais àqueles que desempenham o mandato de representação popular. O Poder Legislativo é integrado por agentes políticos dotados de plena autonomia funcional.

A literatura especializada equipara essa garantia à independência conferida aos magistrados no exercício de seus julgamentos. Graças a essa prerrogativa, tais autoridades ficam resguardadas contra a responsabilização civil por eventuais falhas de atuação, salvo nas situações em que o comportamento demonstrar culpa grosseira, dolo ou abuso de poder (MEIRELLES, 2015). Essa blindagem funcional é o alicerce que permite aos parlamentares

tomarem atitudes incisivas na defesa da ordem constitucional, operando tanto de forma colegiada quanto monocrática no seio do Congresso.

A manifestação da vontade desses agentes reveste-se de formalidades e de contornos específicos de poder. As ações de natureza política, juridicamente reconhecidas como atos *interna corporis*, costumam ser deliberadas pelos plenários das Casas Legislativas ou emanar de seus órgãos administrativos, a exemplo das Mesas da Câmara e do Senado. A doutrina esclarece, no entanto, que essas manifestações de poder também encontram plena margem para a execução em caráter individual pelos próprios representantes eleitos (QUEIROZ FILHO, 2001).

A concepção clássica a respeito dos atos *interna corporis* engloba a autonomia institucional do Parlamento para se organizar e estruturar o seu funcionamento de modo independente, abrangendo os ritos de deliberação e debate. Essa prerrogativa se estende à competência exclusiva para elaborar e modificar os próprios regulamentos. O aspecto de maior relevância reside no poder de decidir com discricionariedade sobre a aplicação dessas regras. Tal dinâmica confere ao Poder Legislativo a capacidade de solucionar de forma soberana todos os embates oriundos de sua rotina política, exercendo uma autêntica jurisdição doméstica (SILVA FILHO, 2003).

Ocorre que essa jurisdição doméstica não raras vezes é instrumentalizada de forma tirânica pela base que detém a superioridade numérica de assentos. A eventual prática de abusos e arbitrariedades sob o escudo da autonomia institucional demanda um limite jurídico rigoroso. Nesse contexto, ganha força o argumento de que a autoridade da Constituição precisa prevalecer sobre a propalada soberania dos Poderes da República. Nesse sentido, a tese consolidada é a de que a histórica proeminência do Parlamento perdeu a sua posição de destaque, cedendo espaço para a supremacia absoluta do texto constitucional (MACEDO, 2007).

O transcurso do tempo impulsionou uma profunda reconstrução do conceito de atos *interna corporis*. Essa nova perspectiva teórica dissipou as incertezas anteriores e consolidou a legitimidade do Poder Judiciário para atuar de forma ativa sempre que a dinâmica política representar uma ofensa direta à Constituição e aos pilares do sistema democrático (NEGRI, 2008).

Quando a via política e os recursos regimentais se esgotam ou são deliberadamente asfixiados pelas lideranças da situação, o parlamentar prejudicado não possui outra alternativa senão socorrer-se da tutela estatal externa.

Assim, a iniciativa dos membros do Parlamento em acionar o Poder Judiciário para buscar um pronunciamento sobre falhas no rito de elaboração das leis decorre de motivações

políticas atreladas à dinâmica da Casa e de eventuais omissões nos procedimentos regimentais. Em paralelo, a fragmentação partidária atua como um obstáculo para a consolidação de acordos entre as lideranças. Esse cenário de impasse impulsiona a judicialização das pautas legislativas como um recurso utilizado para assegurar o respeito integral ao devido processo legal, sobretudo do processo legislativo como um todo (MARRAFON, 2021).

A literatura jurídica assinala que a verificação de constitucionalidade do processo legislativo no Brasil segue um padrão misto, absorvendo influências das matrizes da Europa e dos Estados Unidos. O sistema abarca o mecanismo difuso, exercido por qualquer magistrado ou órgão colegiado, e a via concentrada, restrita ao crivo do Supremo Tribunal Federal.

O mecanismo de controle concentrado de constitucionalidade se perfectibiliza por meio de demandas como a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO), a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF). (SANTOS, 2012).

Contudo, os ritos processuais de fiscalização abstrata supramencionados esbarram em um obstáculo cronológico severo no que tange à correção de vícios em tempo real no seio do Congresso. A sistemática geral estabelece que a fiscalização do trâmite de criação das normas ocorre na modalidade preventiva pelos próprios órgãos legislativos e pelo Poder Executivo por meio da prerrogativa de veto.

O Poder Judiciário possui atuação voltada à esfera repressiva para avaliar dispositivos já incorporados ao ordenamento jurídico. A doutrina reconhece uma exceção ao aceitar o controle jurisdicional preventivo na hipótese de um parlamentar acionar a justiça mediante a impetração de Mandado de segurança para resguardar o devido processo legislativo. Essa dinâmica configura uma via de controle antecipado com natureza concentrada e concreta (SANTOS, 2012)

A consagração do mandado de segurança como remédio constitucional cabível para instar o Supremo Tribunal Federal durante o andamento de uma proposição legislativa mudou drasticamente a relação de forças no jogo político nacional. Fica evidente que o instrumento do mandado de segurança desponta como o instrumento mais adequado, e possivelmente exclusivo, para viabilizar o controle judicial preventivo, concentrado e incidental dos atos inerentes ao trâmite legislativo. Essa dinâmica ganha força em virtude do entendimento pacificado no Supremo Tribunal Federal, o qual impede a realização dessa fiscalização antecipada pela via da ADI, da ADC ou da ADPF. (MOURÃO, 2018).

Sobretudo, quando analisamos a perspectiva do cabimento das ações constitucionais, verifica-se que não só o mandado de segurança é a via eleita mais adequada para direcionar

uma questão posta no bojo do processo interno exarado pelo Poder Legislativo para o sucedâneo da análise dos parâmetros e balizas constitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, mas também vislumbra-se que a medida liminar que, por muitas vezes, acompanha a impetração em casos urgentes, figura como instrumento processual da maior importância e, ainda, vital para a manutenção da antecipação dos efeitos da concessão da tutela jurídica pleiteada e da segurança jurídica em geral.

A jurisprudência pátria consolidou o entendimento que admite o uso do mandado de segurança para tutelar o devido processo legislativo. A interpretação dominante reconhece tais diretrizes como normas materialmente constitucionais. Dessa forma, a exigência de cumprimento do rito adequado traduz um direito subjetivo e um interesse exclusivo dos membros do Parlamento, que exercem essa prerrogativa na estrita condição de representantes da vontade popular (PASCHOALATO, 2022).

A legitimidade ativa dos parlamentares para impetrar Mandado de Segurança em defesa do rito normativo adequado originou-se no julgamento do MS nº 20.257/DF, a partir do voto do Ministro Moreira Alves, da Suprema Corte. Desde esse paradigma histórico, a Suprema Corte firmou o entendimento favorável ao uso dessa ação constitucional como meio legítimo para o controle jurisdicional preventivo da produção legislativa. Considerado o paradigma essencial sobre o tema, conforme ilustra a ementa a seguir:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO: CONTROLE JUDICIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. I. - O parlamentar tem legitimidade ativa para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de leis e emendas constitucionais que não se compatibilizam com o processo legislativo constitucional. Legitimidade ativa do parlamentar, apenas. II. - Precedentes do STF: MS 20.257/DF, Ministro Moreira Alves (leading case), RTJ 99/1031; MS 21.642/DF, Ministro Celso de Mello, RDA 191/200; MS 21.303 AgR/DF, Ministro Octavio Gallotti, RTJ 139/783; MS 24.356/DF, Ministro Carlos Velloso, "DJ" de 12.09.2003. III. - Inocorrência, no caso, de ofensa ao processo legislativo, C.F., art. 60, § 2º, por isso que, no texto aprovado em 1º turno, houve, simplesmente, pela Comissão Especial, correção da redação aprovada, com a supressão da expressão "se inferior", expressão dispensável, dada a impossibilidade de a remuneração dos Prefeitos ser superior à dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. IV. - Mandado de Segurança indeferido" (STF - MS 24642, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 18/02/2004, DJ 18-06-2004 PP-00045 EMENT VOL-02156-02 PP-00211).

O entendimento jurisprudencial não apenas assegurou aos membros do Parlamento o direito de fiscalizar a regularidade do rito normativo, mas também lhes conferiu legitimidade ativa exclusiva para a propositura do remédio constitucional, vedando a iniciativa de cidadãos em geral. Tal premissa é claramente ratificada pela ementa do MS 24.667/DF, veja-se:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. PODER LEGISLATIVO: ATOS: CONTROLE JUDICIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. PARLAMENTARES. I. – O Supremo Tribunal Federal admite a legitimidade do parlamentar – e somente do parlamentar – para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de lei ou emenda constitucional incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo. II – Precedentes do STF: MS 20257/DF, Ministro Moreira Alves (leading case) (RTJ 99/1031); MS20452/DF, Ministro Aldir Passarinho (RTJ 116/47); MS 21642/DF, Ministro Celso de Mello (RDA 191/200); MS 24645/DF, Ministro Celso de Mello, “D. J” de 15.9.2003; MS 24593/DF, Ministro Maurício Corrêa, “D. J” de 08.8.2003; MS 24576/DF, Ministra Ellen Gracie, “D.J.” de 12.9.2003; MS24356/DF, ministro Carlos Velloso, “D. J. de 12.9.2003. III – Agravo não provido (DISTRITO FEDERAL, STF, MS-AgR 24667, Rel. Ministro Carlos Velloso, 2003).

A convergência dogmática no seio da Suprema Corte brasileira fortaleceu a ideia de que a preservação do esqueleto procedimental não é um preciosismo formalista, mas a própria defesa do regime republicano representativo. Acerca da prerrogativa dos membros do Congresso Nacional para impetrar Mandado de Segurança com o escopo de tutelar a higidez da norma em sua fase de tramitação, o ex-Ministro Celso de Mello assentou a seguinte premissa:

(...) O processo de formação das leis ou de elaboração de emendas à Constituição revela-se suscetível de controle incidental ou difuso pelo Poder Judiciário, sempre que, havendo possibilidade de lesão à ordem jurídico-constitucional, a impugnação vier a ser suscitada por membro do próprio Congresso Nacional, pois, nesse domínio, somente ao parlamentar – que dispõe do direito público subjetivo à correta observância das cláusulas que compõem o devido processo legislativo – assiste legitimidade ativa ‘*ad causam*’ para provocar a fiscalização jurisdicional. (...) (MS23.565/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Essa via processual pavimentada pela jurisprudência revelou-se a principal ferramenta da oposição parlamentar para blindar o seu direito investigatório, que materializa a essência do controle de abusos pelo Legislativo. No plano da legislação infraconstitucional, a diretriz estabelecida pelo §3º do artigo 58 da Constituição Federal de 1988, encontra imediato respaldo no artigo 1º da Lei nº 1.579/52. Esse dispositivo legal é o responsável por detalhar a extensão das prerrogativas investigatórias conferidas a essas comissões, definindo que:

As Comissões Parlamentares de Inquérito, criadas na forma do §3º do art. 58 da Constituição Federal, terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com ampla ação nas pesquisas destinadas a apurar fato determinado e por prazo certo”

Toda essa engrenagem de controle preventivo, embora possua um louvável objetivo de higienização do processo deliberativo, outorga ao Poder Judiciário um peso institucional formidável no xadrez político do país. A constante incursão sobretudo dos Ministros do Supremo Tribunal Federal na rotina do Congresso levanta inevitáveis ponderações dogmáticas sobre o perigo de o Judiciário governar a agenda legislativa pela via reflexa da análise procedimental.

O Poder Judiciário possui o dever de afastar posturas marcadas pelo ativismo e pelo protagonismo, recuando de qualquer interferência indevida nos atos *interna corporis*. A fiscalização jurisdicional sobre o trâmite legislativo ainda recebe o tratamento de medida excepcional. Contudo, a constante impetração de mandados de segurança pelos representantes eleitos e a própria evolução da jurisprudência sinalizam que essa visão restritiva de controle talvez não traduza a diretriz mais adequada para a ordem institucional (MARRAFON, 2021).

A equação exata entre não se eximir da função fiscalizatória e, paralelamente, não usurpar a competência típica das assembleias eleitas conduzirá a dogmática a um inevitável momento de reflexão e retração institucional e, certamente, em uma rota de colisão com as posições contrárias, eis que a interferência nas esferas do Poder Legislativo, ainda que possam atender aos anseios, sejam eles jurídico e sociais, daqueles parlamentares que postularam a intervenção judicial, notadamente são contrários aos interesses daqueles que vêm-se prejudicados ou desmuniados por essa intervenção.

A questão posta encontra um liame bastante delicado e, de certa forma até oportunista, onde o Poder Judiciário acaba sendo o vilão ou o invasor das competências dos outros poderes em quase todos os cenários. A situação é inevitável, eis que aqueles que, quando têm os interesses contrariados pela interpretação constitucional da matéria, desabonam a conduta e entendem indevida a interferência judicial sobre assuntos parlamentares, são os mesmos que ingressam com ações constitucionais instando que o Poder Judiciário interfira, desta vez a seu favor, em matéria de atos *interna corporis* quando se veem derrotados dentro do parlamento.

A encruzilhada institucional gerada pela constante provocação do Supremo Tribunal Federal expõe a mais sensível fissura do desenho republicano: o dilema entre a omissão complacente e o ativismo desmedido. Ao receber um mandado de segurança impetrado por um parlamentar inconformado com o atropelo de um rito, a Suprema Corte depara-se com uma bifurcação dogmática severa.

Se o Tribunal decide atuar de forma contumaz, acolhendo toda e qualquer reclamação sobre a inobservância de prazos, distribuição de relatorias ou ordens do dia, ele virtualmente aniquila a independência do Parlamento, convertendo-se em uma câmara recursal anômala e transferindo o centro de gravidade da política para os gabinetes judiciais. Por outro lado, se a Corte opta por lavar as mãos e fechar as portas da jurisdição sob a justificativa cega da autonomia legislativa, corre o risco de cancelar arbitrariedades, permitindo que a maioria governista asfixie as minorias e subverta o processo democrático impunemente. A resposta a esse dilema histórico moldou o comportamento da jurisprudência nacional nas últimas décadas.

Para lidar com essa pressão constante e proteger a harmonia entre os poderes recém-restaurada após a redemocratização, o Supremo Tribunal Federal adotou, em suas primeiras décadas de atuação sob a égide da Constituição de 1988, uma postura marcadamente defensiva. A literatura e a análise histórica da jurisprudência classificam essa fase primordial como o "Tempo da Consolidação". Nesse período, que se estendeu majoritariamente pelas décadas de 1980 e 1990, a Corte empenhou-se em consolidar uma blindagem quase impenetrável em torno das atividades do Congresso Nacional. O norte interpretativo dos ministros era ditado por uma autocontenção extrema, na qual a premissa da separação dos poderes funcionava como um dogma intocável, orientando a rejeição sumária da esmagadora maioria das ações que tentavam judicializar o rito legislativo.

A operacionalização dessa blindagem baseava-se em uma aplicação elástica e abrangente do conceito de atos *interna corporis*. Na prática jurisdicional da época, praticamente qualquer controvérsia que envolvesse a interpretação de um dispositivo do Regimento Interno da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal era sumariamente repelida pelos Ministros.

O entendimento dominante era o de que o Judiciário somente poderia intervir caso houvesse uma violação literal, direta e inequívoca ao texto da Constituição Federal, tal qual a hipótese de desrespeito a um quórum numérico expresso na Carta Magna. Se o conflito demandasse a exegese de uma regra regimental para verificar se o "espírito" do devido processo legislativo havia sido ferido, a Corte declarava a sua absoluta incompetência material para ingressar no mérito da questão.

Essa abstenção sistemática produziu efeitos ambivalentes na consolidação institucional do país. Do ponto de vista da estabilidade do Estado, o "Tempo da Consolidação" foi bem-sucedido ao evitar crises agudas entre a Praça dos Três Poderes. Ao devolver os problemas de ordem política para serem resolvidos na arena política, o Supremo preservou a sua própria autoridade, poupando o seu capital institucional de desgastes desnecessários com os presidentes das Casas Legislativas. No entanto, o custo dessa paz institucional foi transferido, quase na sua totalidade, para as costas das minorias parlamentares. A sinalização de que o STF não interviria em disputas regimentais conferiu à maioria governista uma espécie de "carta branca" para gerir o cronograma, as comissões e as deliberações com mão de ferro, ciente de que as reclamações da oposição não encontrariam guarida na via judicial.

A manutenção prolongada dessa jurisprudência de isolamento acabou por gerar uma panela de pressão no interior do Congresso Nacional. À medida que o jogo democrático se tornava mais complexo e as táticas de asfixia regimental pelas majorias se sofisticavam, a omissão do Poder Judiciário passou a ser percebida não mais como uma prudência republicana,

mas como uma complacência perigosa com a ilegalidade. O silenciamento das minorias e o engavetamento doloso de investigações cruciais começaram a ameaçar o próprio núcleo do Estado Democrático de Direito. Ficou evidente que a postura de considerar tudo como ato *interna corporis* estava esvaziando a efetividade da Constituição, o que forçou a dogmática e a própria Corte a repensarem as suas fronteiras de atuação.

É exatamente o esgotamento desse modelo de abstenção absoluta que forçou que o Supremo Tribunal Federal a uma virada de chave histórica nos primeiros anos do século XXI.

3.2 A PROTEÇÃO DO DIREITO PÚBLICO SUBJETIVO: A CPA DOS BINGOS COMO MARCO DE INTERVENÇÃO

O exame da dinâmica decisória do Supremo Tribunal Federal frente aos impasses do Poder Legislativo exige ir além das molduras dogmáticas tradicionais, demandando a compreensão da corte como um ator institucional complexo e permeável ao ambiente político. As sentenças proferidas em sede de controle jurisdicional não nascem em um vácuo isolado da realidade, mas resultam de um cálculo sopesado pelos Ministros acerca do impacto de suas determinações na harmonia dos poderes.

Ao aprofundar o debate sobre o comportamento judicial, tem-se que toda conduta social reflete a junção de uma tentativa de maximização de preferências ou desejos. Esse movimento estratégico ocorre em constante interação com as crenças do agente a respeito das limitações impostas pelos interesses de outros atores e pelas restrições externas do sistema (RIBEIRO e ARGUELHES, 2013). Essa premissa sociológica revela que a postura da Corte de intervir ou de se omitir diante de um regimento interno reflete uma equação que balanceia o dever de proteção à Constituição e o risco de gerar um desgaste institucional severo com o Congresso Nacional.

Esse arranjo estratégico, no entanto, ganha contornos peculiares e desafiadores na realidade brasileira em virtude do desenho arquitetônico da nossa jurisdição constitucional, o qual atrai fatalmente os conflitos políticos mais agudos para o epicentro do debate jurídico. A posição central ocupada pelo Supremo Tribunal Federal no ordenamento jurídico nacional e a vasta amplitude de sua competência diminuem as margens para o exercício de uma autocontenção efetiva. Esse cenário deriva da inclinação histórica da referida corte para analisar e julgar temas de alta relevância política, somada à inexistência de um modelo de justiciabilidade dotado de contornos mais restritivos (LIMA e GOMES NETO, 2018).

Com um leque tão vasto de provocação nas mãos dos atores políticos derrotados nas votações legislativas, torna-se quase impossível para o tribunal fechar as suas portas sistematicamente sem ser acusado de omissão frente a lesões graves ao Estado de Direito.

Não obstante a histórica reverência do Judiciário às questões de economia interna das casas parlamentares, o sistema republicano jamais outorgou ao Congresso Nacional um escudo capaz de blindá-lo contra a própria Constituição. A autonomia administrativa e procedimental encontra um teto hierárquico rígido que não pode ser flexibilizado pela vontade majoritária eventual.

O Poder Legislativo exerce as suas atribuições e deliberações políticas dentro de um vasto campo de atuação, cujo limite intransponível reside na Constituição Federal. Enquanto o Parlamento desenvolve as suas medidas normativas no interior dessa margem de autonomia, as suas decisões permanecem imunes à competência fiscalizatória do Poder Judiciário. No entanto, a partir do momento em que o Congresso Nacional rompe essa fronteira constitucional e ofende garantias consagradas, os seus atos passam a sofrer o controle judicial. Compete aos magistrados, diante dessa transgressão, declarar a inaplicabilidade da norma viciada para suprimir a sua eficácia jurídica de forma integral (LESSA, 1915).

Essa travessia do limite constitucional desnatura imediatamente a imunidade política do ato interno e instaura um litígio de ordem estritamente jurídica, atraindo de maneira inafastável a competência da Suprema Corte. Quando a cúpula do Parlamento manipula as suas normativas para aniquilar um direito estabelecido pelo poder constituinte originário, a lide deixa de ser um debate de conveniência para se tornar uma questão de defesa do próprio regime democrático e dos princípios basilares que devem ser observados.

Segundo leciona PONTES DE MIRANDA (1987) "sempre que se discute se é constitucional ou não, o ato do poder executivo, ou do poder judiciário, ou do poder legislativo, a questão judicial está formulada, o elemento político foi excedido, e caiu-se no terreno da questão jurídica". Acolhendo esse postulado clássico, a jurisprudência passou a edificar o entendimento de que os parlamentares detêm um verdadeiro direito público subjetivo à observância escorreita do devido processo legislativo.

Diante da necessidade premente de tutelar direitos fundamentais das bancadas que estavam sendo asfixiadas pela maioria governista sob a falsa roupagem de atos *interna corporis*, o Supremo Tribunal Federal vivenciou uma mudança drástica em sua sistemática de precedentes.

O breve lapso temporal marcado por concessões de mandados de segurança a parlamentares pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal recebeu a nomenclatura de Tempo

dos Deferimentos. Essa mudança de comportamento institucional revela uma nova dinâmica nos julgamentos, ainda que não configure obrigatoriamente uma modificação consolidada na jurisprudência aplicável aos casos submetidos ao Tribunal (ITTADINO, 2025). O tribunal, que outrora preferia o silêncio respeitoso e conservava, portanto, a harmonia entre os poderes e o princípio da separação de poderes, assumiu o papel de corretor de desvios regimentais graves.

A concretização desse ativismo corretivo possui balizas temporais precisas, marcando um período de forte afirmação da jurisdição sobre as arbitrariedades burocráticas utilizadas como arma política.

O intervalo de 2005 a 2007 é classificado como o Tempo dos Deferimentos. Essa fase demarca o ápice do controle judicial do Supremo Tribunal Federal sobre os atos *interna corporis*. Nesse curto recorte temporal, a Corte concedeu praticamente todos os mandados de segurança que versavam sobre a matéria. Ressalta-se que apenas um caso obteve sucesso anterior no ano de 2001, relativo ao Mandado de Segurança 24.041/DF. Esse julgamento funcionou como um precedente isolado para antecipar a tendência de maior intervenção jurisdicional nas demandas regimentais, postura que perdurou até 2007 com o retorno sistêmico das decisões de indeferimento (ITTADINO, 2025).

Foi exatamente no epicentro dessa era de afirmação jurisdicional que emergiu um dos mais notórios embates institucionais da República, focado no direito de fiscalização e investigação, exigindo a tutela máxima do Supremo para impedir o esvaziamento das minorias, contexto fático que passará a ser esmiuçado a seguir.

A concretização do direito público subjetivo à oposição encontra o seu vetor mais incisivo e material nas prerrogativas de investigação parlamentar. O modelo republicano concebeu engrenagens jurídicas específicas para que a base minoritária pudesse, de forma autônoma e independente do aval da situação, devassar os atos administrativos e expor eventuais patologias na gestão da coisa pública.

Nesse intrincado arranjo institucional, a figura da comissão investigativa desponta como o verdadeiro pilar de sustentação da transparência estatal. Desde o seu surgimento, esse instituto consolidou a premissa de atuar como uma ferramenta valiosa de controle sobre as ações do governo e da máquina pública. Essa prerrogativa funciona como um instrumento de segurança indispensável para a preservação do Estado Democrático de Direito, sendo manejada com especial destaque pelas frentes minoritárias de representação popular (BARROSO, 2020).

É precisamente por ostentar essa força devassadora que tais comissões se tornam, com frequência, alvo de intensos bombardeios regimentais por parte daqueles que detêm o controle hegemônico das assembleias.

A consciência de que o grupo majoritário utilizaria o peso de seus votos para asfixiar as apurações indesejadas levou o legislador constituinte originário a blindar o nascedouro dessas investigações. A redação do texto constitucional foi desenhada meticulosamente para suprimir qualquer juízo de conveniência ou de oportunidade por parte dos líderes governistas quando os requisitos objetivos fossem preenchidos.

A ordem constitucional assegura aos grupos minoritários a prerrogativa de postular a instauração das comissões de inquérito. Esse momento processual configura a única circunstância da rotina legislativa em que a minoria detém um poder decisório real. Ao adotar uma redação imperativa para determinar a criação desses colegiados, em substituição a qualquer comando facultativo, a Carta Magna bloqueia de maneira absoluta a possibilidade de a bancada majoritária paralisar ou extinguir os trabalhos investigativos com base em critérios arbitrários (CASTRO, 1996). A obrigatoriedade da instalação consagra, portanto, um trunfo indisponível da minoria, que não pode ser mitigado por interpretações elásticas dos regimentos internos.

Contudo, a engenharia política no interior do Congresso Nacional demonstrou uma notável capacidade de contornar essa obrigatoriedade por meio de abstenções dolosas. Foi exatamente o que ocorreu no emblemático caso da Comissão Parlamentar de Inquérito dos Bingos (MS 24.831), julgado pelo Supremo Tribunal Federal, que se tornou o paradigma definitivo sobre o alcance da imunidade parlamentar no Brasil.

Neste episódio, a oposição alcançou com êxito o quórum constitucional de assinaturas e formalizou o requerimento de criação da Comissão. Diante da impossibilidade de rejeitar formalmente o pedido no plenário, a base de apoio ao governo adotou uma estratégia de inércia deliberada. Os líderes partidários da situação simplesmente omitiram a indicação de seus representantes para compor as cadeiras da comissão, paralisando na prática o início dos trabalhos, sob a complacência da Presidência da Casa, que se recusou a suprir as vagas faltantes com base em alegada ausência de previsão regimental.

O estrangulamento da investigação por meio dessa chicana burocrática forçou a transposição do embate político para a arena jurisdicional. A Suprema Corte foi instada a decidir se a inação calculada da maioria possuía força jurídica suficiente para esvaziar um mandamento constitucional expresso.

A corte constitucional possui a missão de garantir a convivência pacífica entre os diversos elementos do sistema político. Compete a esse tribunal a tarefa sensível de frear a força da maioria sempre que ocorrer violação ao rito democrático ou afronta aos direitos fundamentais da minoria. Um caso emblemático dessa atuação ocorreu quando o Supremo Tribunal Federal atestou o direito público subjetivo das frentes minoritárias para a instauração

da Comissão Parlamentar de Inquérito dos Bingos. Diante da omissão dos líderes partidários em nomear os seus representantes, a Corte concedeu mandado de segurança determinando que a própria presidência do Senado Federal escolhesse os membros faltantes (BARROSO, 2020).

A resposta da Suprema Corte dismantelou a tese de que a omissão dos líderes configuraria um mero problema de economia interna. Ao integrar o regimento, por meio de interpretação análoga, o tribunal afirmou que o direito de investigar traz consigo o dever da Casa Legislativa de viabilizar a sua execução material.

A instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito configura, segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o exercício de uma prerrogativa investigatória assegurada às minorias parlamentares. Ao alcançar o quórum de um terço de assinaturas no requerimento e preencher as demais exigências constitucionais, o Presidente da Casa fica impedido de bloquear a formação do colegiado. Caso as lideranças partidárias omitam a indicação dos membros, essa tarefa recairá sobre o Presidente da Mesa, com a devida obediência à regra da proporcionalidade. Em suma, uma vez respeitados os pressupostos elementares estabelecidos na Constituição, desaparece qualquer margem de discricionariedade para a atuação das presidências legislativas (BARROSO, 2020).

A fundamentação teórica que sustentou essa intervenção incisiva calcou-se no entendimento de que a ofensa aos direitos da oposição não atinge apenas os parlamentares subscritores do pedido, mas contamina a própria essência da representação popular. O silenciamento da minoria na arena parlamentar reverbera como um amordaçamento do eleitorado dissidente que lhe confiou o mandato para atuar como contrapeso aos governantes de plantão.

A transgressão às garantias das minorias parlamentares traduz uma ofensa essencial aos direitos do próprio povo. Essa perspectiva decorre da compreensão de que os cidadãos também exercem a sua soberania e encontram representação legítima por intermédio dos grupos políticos minoritários em atuação nas Casas do Congresso Nacional (BARROSO, 2020). Essa simbiose entre o representante e o representado foi o grande lastro moral que justificou a quebra do dogma da imunidade parlamentar absoluta.

Foi nesse sentido que as vozes mais eloquentes da Corte edificaram os pilares da proteção jurisdicional do dissenso. Segundo o Ministro Celso de Mello, relator do caso, no teor do voto inserto no bojo do Mandado de Segurança n. 24.847/DF: “A ofensa ao direito das minorias parlamentares constitui, em essência, um desrespeito ao direito do próprio povo, que também é representado pelos grupos minoritários que atuam nas Casas do Congresso Nacional”.

A força dessa assertiva reside no reconhecimento de que a pluralidade política exige proteção ativa do Estado-Juiz, sob pena de a democracia degenerar em um sistema autoritário chancelado pelo sufrágio. O tribunal deixou evidente que o regimento interno não pode ser operado como uma armadilha para anular a Constituição.

O protagonismo do Judiciário, em situações limite como a da CPI dos Bingos, não configura uma subversão institucional, mas o cumprimento de um dever existencial inafastável da magistratura em democracias constitucionais. Quando a política adoece e as engrenagens de freios recíprocos são sabotadas por quem detém o poder momentâneo, a inércia dos juízes equivale à convivência com a ruína do sistema.

Nessa mesma perspectiva, adverte GERALDO ATALIBA (1990) que "de nada vale fazer uma Constituição, se ela não for obedecida" e, mais:

Na democracia, governam as maiorias. Elas fazem as leis, elas escolhem os governantes. Estes são comprometidos com as maiorias que os elegeram e a elas devem agradar. As minorias não têm força. Não fazem leis, nem designam agentes públicos, políticos ou administrativos. Sua única proteção está no Judiciário. Este não tem compromisso com a maioria. Não precisa agradá-la, nem cortejá-la. Os membros do Judiciário não são eleitos pelo povo. Não são transitórios, não são periódicos. Sua investidura é vitalícia. Os magistrados não representam a maioria. São a expressão da consciência jurídica nacional. Seu único compromisso é com o direito, com a Constituição e as leis; com os princípios jurídicos encampados pela Constituição e os por ela não repelidos (...).

Corroborando essa necessidade premente de intervenção garantista, a Corte fixou que até mesmo manifestações soberanas do Plenário do Congresso podem ser invalidadas caso obstem prerrogativas indisponíveis das minorias. Conforme expôs o Ministro do STF, Celso de Mello, em votação no Mandado de Segurança n. 26.441:

A rejeição de ato de criação de Comissão Parlamentar de Inquérito, pelo Plenário da Câmara dos Deputados, ainda que por expressiva votação majoritária, proferida em sede de recurso interposto por Líder de partido político que compõe a maioria congressual, não tem o condão de justificar a frustração do direito de investigar que a própria Constituição da República outorga às minorias que atuam nas Casas do Congresso Nacional.

A supremacia numérica, portanto, não convalida ilegalidades procedimentais, restando patente que o Estado de Direito sobrepara as votações hegemônicas.

Essa firmeza com que o tribunal desconstruiu o boicote governista sacramentou a relativização dos atos de economia interna, indicando que a doutrina dos atos *interna corporis* constitui uma blindagem relativa e condicionada à obediência da ordem jurídica.

O Ministro Gilmar Mendes, no julgamento deste mesmo MS n. 24.831, ao acompanhar o relator, ressaltou: “Não cabe ao Judiciário interferir em questões meramente regimentais, mas

quando há ofensa a um direito garantido pela Constituição, é inafastável o dever [do STF] de intervir para assegurar a integridade do sistema democrático”. Essa ponderação exata entre o dever de não interferir em miudezas e a obrigação de intervir em ofensas constitucionais resumiu a essência do "Tempo dos Deferimentos", onde o ativismo corretivo pautou a salvação da função fiscalizatória do Legislativo.

O ápice dessa intervenção, contudo, abriu portas para um questionamento denso e persistente sobre os limites da elasticidade jurisdicional. Ao assumir o papel corregedor das omissões das Mesas Diretoras, o Supremo Tribunal Federal atraiu para si o peso de todas as disputas fraticidas do Congresso Nacional. O sucesso da oposição na via judicial inaugurou uma corrida armamentista aos tribunais, onde qualquer insatisfação regimental passou a ser vertida em mandado de segurança ou questionamento judicial. Esse cenário de judicialização exacerbada forçou a Suprema Corte a refletir sobre os perigos de se tornar uma câmara revisora das batalhas políticas cotidianas.

O desfecho do julgamento da CPI dos Bingos cristalizou uma premissa inafastável na dogmática constitucional contemporânea, cravando que a autonomia parlamentar não possui um valor absoluto. Tradicionalmente resguardada sob a redoma dos atos de economia interna, a liberdade de organização das Casas Legislativas foi concebida historicamente para proteger o Parlamento contra intervenções indevidas de outros poderes, funcionando como um escudo institucional.

Contudo, a Suprema Corte brasileira percebeu que esse mesmo escudo estava sendo forjado como uma espada pela base governista para aniquilar o direito da oposição, que detém garantia constitucional plena e é um dos vértices do Estado Democrático de Direito. Ao intervir cirurgicamente para determinar a nomeação dos membros faltantes na comissão investigativa, o tribunal estabeleceu de maneira definitiva que a imunidade regimental não pode servir de refúgio para abusos ou manobras contrárias aos ditames constitucionais, sobretudo àquelas que são basilares à existência plena do Estado Democrático.

A decisão proferida nesse paradigma histórico demarcou o apogeu da relativização da doutrina dos atos *interna corporis* no ordenamento jurídico pátrio. O Supremo Tribunal Federal assumiu uma postura contramajoritária inequívoca, declarando que o respeito às garantias das minorias constitui um bem jurídico hierarquicamente superior à mera blindagem corporativa do Congresso Nacional.

A inércia calculada das lideranças partidárias, que se recusavam a indicar os seus representantes para paralisar a investigação, foi desmascarada não como uma estratégia política lícita, mas como uma verdadeira fraude à Constituição. Ficou assentado que, uma vez

preenchidos os requisitos objetivos para a criação do colegiado, o direito público subjetivo da minoria de investigar atinge a sua plenitude, não podendo ser submetido ao crivo de conveniência daqueles que detêm o controle hegemônico das votações.

A Corte evidenciou que a regra da maioria, embora seja o motor natural da engrenagem legislativa para a produção de leis e aprovação de políticas públicas, encontra o seu limite de validade no exato ponto em que tenta suprimir a existência política e a capacidade fiscalizatória de seus opositores. O pluralismo político, alçado à condição de fundamento da República, exige que o debate público seja retroalimentado pela vigilância constante. Nesse diapasão, asfixiar a principal arma da oposição mediante artifícios burocráticos significaria corroer a legitimidade do próprio Parlamento, transformando a casa da representação popular em um anexo homologatório das vontades do Poder Executivo.

Ao obrigar a presidência do Senado Federal a suprir a omissão das lideranças e instalar a comissão, o Judiciário não usurpou a função legislativa, mas atuou como o garantidor de última instância das regras essenciais do jogo democrático. A intervenção demonstrou que a autocontenção judicial possui um limite ético e normativo intransponível, que é a preservação da própria Constituição. O caso da CPI dos Bingos encerra, portanto, a fase mais afirmativa da jurisdição constitucional brasileira na tutela do devido processo legislativo, imortalizando a tese de que a integridade da democracia e a proteção das minorias parlamentares sobrepujam, incondicionalmente, qualquer formalismo ou invocação genérica de autonomia da Casa Legislativa.

3.3 A NECESSIDADE DE AUTOCONTENÇÃO E A FIXAÇÃO DO TEMA 1.120 DE REPERCUSSÃO GERAL

O percurso evolutivo da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal revela que a intensa judicialização das contendas políticas cobrou um preço institucional altíssimo. A atuação afirmativa outrora adotada pela Corte, ao tutelar de forma enérgica os direitos das minorias parlamentares e corrigir as omissões dolosas das Mesas Diretoras, transformou o tribunal em um indesejado árbitro cotidiano das disputas intestinas do Congresso Nacional.

Verifica-se que o volume crescente de mandados de segurança impetrados por congressistas derrotados no voto, que buscavam nos gabinetes judiciais a reversão de suas frustrações no plenário, colocou o Poder Judiciário na perigosa posição de gerenciar a rotina legislativa. Diante do risco de exaurimento de sua própria legitimidade democrática e da necessidade premente de restaurar o diálogo harmonioso com os demais poderes, a Suprema Corte precisou repensar os seus limites de interferência, inaugurando uma guinada conservadora na admissibilidade dessas demandas.

Após o ciclo identificado como Tempo dos Deferimentos, compreendido entre os anos de 2005 e 2007, fase que registrou uma maior aceitação do controle judicial sobre as rotinas do Legislativo, a literatura aponta uma sensível alteração na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a partir de 2008. Esse novo marco temporal consolida a tendência de reafirmação da autonomia regimental das Casas do Parlamento e recebe a nomenclatura de Tempo da Retomada. O período reflete o retorno sistemático das decisões de indeferimento nas demandas judiciais, resgatando a força normativa atrelada aos atos *interna corporis* (ITTADINO, 2025).

A transição para essa nova fase não significou, no entanto, uma abdicação sumária da função de guarda da Constituição, mas a adoção de um filtro muito mais rigoroso e criterioso para a intervenção estatal. Os magistrados passaram a compreender que a abertura indiscriminada da via judicial para sanar qualquer divergência procedimental acabaria por infantilizar o Parlamento, retirando dos representantes eleitos a responsabilidade de resolverem os seus próprios impasses por meio da negociação e da dialética política. O recuo estratégico do tribunal calcou-se na premissa de que a intervenção deve ser a exceção absoluta, e não a regra ordinária.

Ao vislumbrar o momento de autocontenção da Corte Constitucional, ITTADINO (2025) destaca que: “A partir de 2008, o STF engendrou política de autocontenção seletiva, reservando seu poder de veto para hipóteses em que o Parlamento extrapola fronteiras constitucionais evidentes.”

Para materializar essa autocontenção, a dogmática jurídica precisou resgatar e blindar os contornos clássicos dos atos de economia interna das assembleias. O tribunal retomou o escopo originário dessas deliberações, compreendendo que a engrenagem burocrática e organizativa o Poder Legislativo possui um valor próprio que não pode ser vilipendiado pela hermenêutica judicial. Portanto, os atos *interna corporis* compreendem as deliberações estritamente ligadas ao funcionamento e à estrutura das casas legislativas, cuja apreciação pertence de forma exclusiva ao próprio Plenário. (MEIRELLES, 1990).

Ao recolocar essas matérias em um espectro de impossibilidade de interferência do Supremo Tribunal Federal, a Corte enviou um recado institucional claro aos congressistas, exigindo que os conflitos derivados dessas categorias fossem dirimidos nos corredores do próprio Legislativo.

Esse resgate da imunidade parlamentar para atos de organização interna encontrou guarida em sucessivos julgamentos que pavimentaram a nova identidade do tribunal. As decisões passaram a repelir com firmeza as tentativas da oposição de judicializar a formação e o andamento dos órgãos colegiados internos, salvo em circunstâncias de ofensa indiscutível e direta à Carta Magna.

O Ministro Roberto Barroso, relator do MS n. 33.705, ao analisar o caso e, reconhecendo-se a natureza *interna corporis* do ato questionado, afirmou que: “A jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que não cabe ao Judiciário intervir no funcionamento interno das Casas Legislativas, salvo quando evidenciada a violação a direito subjetivo do parlamentar ou de partido político”. Fica evidente que o ônus argumentativo para justificar a atuação do Judiciário foi elevado a um patamar de extrema rigidez, desencorajando aventuras jurídicas desprovidas de lastro constitucional inequívoco.

Contudo, a adoção dessa postura de abstenção jurisdicional em prol da autonomia do Congresso não está imune a críticas severas, revelando a complexidade ética e teórica que permeia o direito constitucional contemporâneo. A decisão de não decidir, sob a justificativa de preservar a harmonia interinstitucional, produz efeitos práticos imediatos sobre o tabuleiro de forças da República, favorecendo inegavelmente aqueles que detêm o controle hegemônico das votações e das presidências das comissões.

A autocontenção judicial carece de neutralidade ao definir os limites e os atores do debate constitucional. A recusa do Supremo Tribunal Federal em julgar o mérito das controvérsias transcende a prudência para se consolidar como uma escolha política. A Corte utiliza a autorrestrição como ferramenta de estabilização entre os Poderes e blinda os atos *interna corporis*, mesmo que essa omissão jurisdicional implique o sacrifício de garantias constitucionais relevantes (ITTADINO, 2025).

Esse complexo paradoxo, onde o tribunal precisa escolher entre a preservação da própria autoridade por meio do recuo ou a defesa intransigente de garantias que podem gerar crises institucionais agudas, inaugura o debate mais profundo do presente subcapítulo. A delimitação exata das fronteiras da jurisdição constitucional e a justificação teórica para a necessidade de autocontenção como instrumento de respeito ao princípio da separação de poderes tornam-se essenciais para a compreensão do atual cenário brasileiro.

Apesar da sólida fundamentação institucional que embasa a guinada do Supremo Tribunal Federal rumo a uma postura de abstenção jurisdicional, esse movimento estratégico não está imune a inquietações teóricas severas e levanta um alerta sombrio sobre a higidez do Estado Democrático de Direito.

Quando o tribunal recua de forma indiscriminada para evitar desgastes políticos com o Congresso Nacional, ele corre o risco de desproteger os atores mais vulneráveis do embate parlamentar. As críticas fundamentadas a essa modalidade de interpretação alertam que a jurisprudência da Corte acaba por esvaziar a proteção destinada às minorias legislativas ao optar por priorizar a deferência institucional. Ao evitar o controle judicial sobre as normas regimentais, o Supremo Tribunal Federal entrega a verificação de legalidade do próprio processo de criação das leis ao absoluto arbítrio das majorias de ocasião (COURA e ESCÓSSIA, 2015).

O abandono da tutela jurisdicional, sob o pretexto de preservar a separação dos poderes, pode culminar na chancela de um autoritarismo regimental, onde a base aliada ao governo sufoca o dissenso sem enfrentar qualquer tipo de controle corretivo externo.

Em contrapartida a essa crítica garantista, os defensores da autorrestrição argumentam que a desenfreada judicialização corrói a própria essência da democracia representativa, esvaziando a capacidade de autogoverno das instâncias eleitas. A constante intromissão dos magistrados nos ritos e nas querelas cotidianas da assembleia substitui o debate plural e político por decisões tecnocráticas e monocráticas, subvertendo a lógica republicana.

Permitir a interferência jurisdicional em uma esfera de tamanha sensibilidade, a exemplo da tramitação *interna corporis* pertinente ao processo de criação das leis, coloca em perigo a construção da vontade autônoma do Parlamento. Tal cenário reduz a esfera legislativa a um órgão cuja capacidade de atuação fica restrita aos limites autorizados pelos magistrados. Sob a justificativa de resguardar a supremacia constitucional, essa perspectiva acaba por comprometer a independência estrutural das casas de representação popular (BARROSO, 2022).

A integridade do sistema democrático exige, portanto, que os eventuais vícios burocráticos e as disputas de narrativa sejam superados politicamente pelos próprios congressistas, preservando-se a arena judicial apenas para patologias constitucionais incontornáveis e de violações cristalinas do texto constitucional e, ainda, dos princípios basilares que regem o Estado Democrático de Direito.

Essa excepcionalidade da jurisdição constitucional na seara legislativa passou a ser finamente lapidada nos julgamentos que consolidaram o chamado “Tempo da Retomada”,

desenhando um critério de intervenção pautado na extrema cautela. O tribunal estabeleceu que o seu poder de veto não pode ser banalizado ou acionado para resolver meras insatisfações da bancada derrotada no plenário.

Na mesma perspectiva, desta vez no julgamento do MS n. 34.327, O Ministro Luís Roberto Barroso destacou que “O Supremo Tribunal Federal somente deve intervir em procedimentos legislativos para assegurar o cumprimento da Constituição, proteger direitos fundamentais e resguardar os pressupostos de funcionamento da democracia e das instituições republicanas”. A proteção de direitos fundamentais e a guarda da Constituição formam o núcleo rígido que autoriza a excepcional ruptura da blindagem parlamentar, indicando que a Corte não lavará as mãos diante de ataques golpistas ou fraudes ao devido processo legislativo explícito na Constituição.

No entanto, quando a controvérsia repousa unicamente na interpretação de uma regra de procedimento interno, a ordem jurídica impõe ao Judiciário um dever inafastável de deferência institucional, mesmo que a decisão adotada pelo Parlamento não pareça a mais justa ou adequada aos olhos do magistrado.

Ao relatar o Mandado de Segurança n. 34.127, o Ministro Luís Roberto Barroso realizou manifestação bastante pertinente que consolida o princípio da separação de poderes e, sobretudo, o momento de autocontenção da Suprema Corte em face dos questionamentos acerca de atos de natureza *interna corporis* exarados no âmbito legislativo, veja-se: “Onde o Legislativo tenha decidido de forma razoável, não cabe ao Judiciário sobrepor a sua valoração, ainda que não ache que aquela solução seja a melhor”,

A constatação de que a Assembleia atuou dentro de uma margem de razoabilidade interpretativa exaure a competência revisional do tribunal, selando o respeito incondicional à liberdade de organização do Poder Legislativo e, perfectibilizando-se a separação de poderes.

Essa doutrina do respeito à razoabilidade parlamentar ganha contornos ainda mais dogmáticos ao assentar a premissa de que os juízes carecem de legitimidade para ditar a exegese oficial dos regulamentos internos. O regimento é a lei doméstica do Congresso, forjada pelos costumes, pelos acordos de líderes e pelas tradições políticas, elementos que escapam à frieza hermenêutica dos tribunais.

Não é possível o controle jurisdicional sobre a interpretação das normas regimentais do Parlamento. Fica vedado ao Poder Judiciário usurpar a função legislativa para definir o sentido exato dessas regras, visto que a matéria engloba legítimos atos *interna corporis*. Uma intervenção dessa natureza configuraria uma ofensa direta ao postulado da Separação dos Poderes e uma indevida intromissão política na esfera congressual (MORAES, 2017). A

consagração de que o Parlamento detém o monopólio interpretativo de suas próprias regras de funcionamento atua como uma barreira de contenção formidável contra o ativismo desmedido.

O alinhamento jurisprudencial em torno dessa proibição interpretativa externa tornou-se uníssono no plenário da Suprema Corte, unindo ministros de diferentes matizes teóricos na defesa da estabilidade interinstitucional e, ainda, de uma retirada do protagonismo que, muitas vezes, vêm acompanhado de críticas e crises institucionais que esvaziam e deslegitimam, ainda que descabidamente, o importante papel do Supremo Tribunal Federal.

A convicção de que o tribunal não pode figurar como um superpoder revisor dos despachos da presidência da Câmara ou do Senado pacificou os limites da jurisdição pátria. Corroborando essa diretriz limitadora, o Ministro Alexandre de Moraes, assentou:

não [ser] possível o controle jurisdicional em relação à interpretação de normas regimentais das Casas Legislativas, sendo vedado ao Poder Judiciário, substituindo-se ao próprio Legislativo, dizer qual o verdadeiro significado da previsão regimental, por tratar-se de assunto *interna corporis*, sob pena de ostensivo desrespeito à Separação de Poderes, por intromissão política do Judiciário no Legislativo.

A robustez teórica alcançada por meio desses precedentes sucessivos indicava que o Supremo Tribunal Federal estava pronto para pacificar a controvérsia de forma definitiva e com eficácia vinculante. Todo o acúmulo dogmático construído ao longo dos anos sobre a necessidade de autorrestrição, a deferência institucional e a preservação do diálogo entre os poderes precisava ser cristalizado em uma tese jurídica de observância obrigatória, capaz de inibir a avalanche de mandados de segurança que ainda assolavam a Corte.

A culminância desse longo processo de amadurecimento institucional e de retração estratégica exigia uma formulação dogmática que transcendesse os julgamentos isolados e pacificasse o tema com eficácia vinculante. A multiplicidade de mandados de segurança que inundavam a Suprema Corte, clamava por um filtro objetivo e definitivo.

O Supremo Tribunal Federal, ciente de seu papel como vértice do sistema jurídico, aproveitou a sistemática da repercussão geral para traçar uma linha divisória inultrapassável entre o que é matéria de Estado e o que é mera economia interna do Congresso Nacional. Essa oportunidade materializou-se na análise do Recurso Extraordinário n. 1.297.884-DF, julgado no ano de 2021, que se debruçou sobre um alegado vício de tramitação normativa e acabou por forjar a tese máxima de autocontenção da atualidade.

Nesse paradigma histórico, a Corte precisou equilibrar a sua função basilar de guardiã da Constituição com o imperativo de respeito à autonomia legislativa. O desafio central consistia em admitir a possibilidade de correção de desvios graves sem transformar o tribunal em um conselho de ética ou em uma mesa diretora substituta. O relator do caso assumiu a árdua

tarefa de desenhar essa fronteira com precisão cirúrgica, afastando o ativismo desmedido sem, contudo, avalizar fraudes constitucionais.

No julgamento do Recurso Extraordinário n. 1.297.884-DF, *leading case* do Tema de Repercussão Geral 1.120 do STF, o Ministro Dias Toffoli, relator do caso, realiza um decote de extrema valia quando da interpretação do controle judicial dos atos *interna corporis*:

(...) Em segundo lugar, outro ponto central do voto foi a discussão sobre a excepcionalidade do controle judicial em face de atos legislativos. O voto expressa que, embora o STF deva se abster de interferir no mérito de questões regimentais, o controle judicial pode ser exercido em casos de manifesta inconstitucionalidade. É defeso ao Poder Judiciário adentrar o mérito da interpretação de normas regimentais, salvo quando tais normas ou a sua aplicação concreta importem em resultado incompatível com o texto constitucional. Nesse caso, a prerrogativa de controle judicial emerge como garantia da supremacia da Constituição.

Ao estabelecer a manifesta inconstitucionalidade como o gatilho capaz de acionar a jurisdição do tribunal, a Corte sepultou as pretensões de parlamentares que buscavam anular votações baseadas exclusivamente em divergências sobre o sentido dos regimentos internos. O plenário ratificou que as regras da casa legislativa possuem uma dinamicidade própria, moldada pelos costumes e pelas negociações políticas, cuja exegese autêntica pertence de forma exclusiva aos representantes eleitos.

A intervenção externa, portanto, só se legitima quando a aplicação da norma doméstica viola frontalmente um preceito expresso na Constituição. Consolidando essa diretriz como um comando vinculante para todo o ordenamento jurídico, a formulação final do Tema 1.120 de Repercussão Geral tem o efeito prático de blindar a separação de poderes contra aventuras hermenêuticas.

De igual modo, prossegue o Ministro Dias Toffoli no voto:

Em respeito ao princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, quando não caracterizado o desrespeito às normas constitucionais, 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*.

A fixação dessa tese de repercussão geral encerra um ciclo de profundas oscilações jurisprudenciais e instaura um regime de previsibilidade e de deferência institucional. O Supremo Tribunal Federal, ao amarrar a sua própria competência revisional, transferiu de volta ao Congresso Nacional o ônus e o bônus de gerir a sua rotina política, exigindo que as minorias esgotem as instâncias de negociação interna antes de baterem às portas do Judiciário.

A consagração dogmática de que não cabe aos magistrados da Suprema Corte interpretar o sentido de regras puramente regimentais atua como um verdadeiro escudo institucional,

pavimentando a base argumentativa intransponível que servirá para fulminar pedidos de intervenção baseados em disputas de calendário ou de organização interna, a exemplo do que ocorrerá na tentativa de instauração da CPMI do INSS.

4 ESTUDO DE CASO: O JULGAMENTO DO MS 40.779 E A CPMI DO INSS

O arcabouço teórico-jurisprudencial delineado nos capítulos supra evidenciou a complexa evolução do Supremo Tribunal Federal no trato das contendas parlamentares, trajetória que culminou na consolidação de uma postura de autocontenção estratégica balizada pelo Tema 1.120 da repercussão geral. Para averiguar a solidez e a aplicação dessa doutrina na prática institucional contemporânea, o presente capítulo dedica-se a um estudo de caso emblemático e recente: o julgamento do Mandado de Segurança nº 40.799, que colocou em xeque os limites do direito público subjetivo das minorias e a autonomia do Congresso Nacional na tentativa de prorrogação da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) do INSS.

A abordagem busca explicar, inicialmente, acerca do contexto fático que motivou a recusa da Presidência do Senado Federal em dar seguimento ao requerimento de extensão dos trabalhos investigativos. Na sequência, o estudo contraporá a tese garantista do ministro relator, fundamentada na prorrogação automática como corolário do direito de oposição, com a divergência vencedora, que reafirmou o imperativo do prazo certo e o respeito incondicional à exegese das normas regimentais. Por fim, a síntese conclusiva do julgamento demonstrará de que forma esse precedente recente cristaliza a atual fronteira da jurisdição constitucional, fulminando a pretensão de interferência no calendário legislativo sob o manto protetor dos atos *interna corporis*.

4.1 CONTEXTUALIZAÇÃO FÁTICA: A CPMI DO INSS E A NEGATIVA DE RECEBIMENTO DO REQUERIMENTO DE PRORROGAÇÃO

O exercício do poder fiscalizatório pelo Poder Legislativo atinge a sua expressão máxima por intermédio das comissões parlamentares de inquérito, instrumentos vocacionados a descortinar irregularidades que afetam diretamente o interesse público e a probidade administrativa. No cenário político recente do Brasil, essa prerrogativa constitucional materializou-se com notória relevância na formação da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito destinada a investigar uma fraude bilionária, apontado como um dos maiores escândalos de corrupção recente, praticada contra aposentados e pensionistas do Instituto Nacional do Seguro Social, a qual tornou-se publicamente conhecida como "CPMI do INSS".

A gravidade dos fatos em apuração demandava um esforço investigativo de proporções significativas, envolvendo a análise de esquemas complexos de descontos irregulares em benefícios previdenciários e assistenciais. A natureza multifacetada do ilícito investigado exigiu

a atuação conjunta de deputados federais e senadores da república, configurando um colegiado misto incumbido de rastrear os beneficiários do esquema e de desvendar a engrenagem financeira ilícita que vitimava a parcela mais vulnerável da população brasileira.

A dimensão e a complexidade do escopo investigatório da referida CPMI rapidamente demonstraram que o prazo regimental originalmente fixado seria insuficiente para a conclusão exaustiva dos trabalhos. O aprofundamento das diligências revelou um volume probatório assombroso, ilustrado pela apresentação de 3.127 (três mil cento e vinte e sete) requerimentos formulados pelos membros da comissão, dos quais 2.239 (dois mil duzentos e trinta e nove) já haviam sido submetidos a análise, evidenciando uma acuidade investigativa que ainda possuía diversas linhas de atuação pendentes de desfecho e, ainda, a complexidade da investigação.

Para além do processamento de milhares de dados obtidos mediante quebras de sigilo, como o compartilhamento de informações telemáticas de ex-controladores bancários que ultrapassavam centenas de milhares de gigabytes de extensão, restava imprescindível a oitiva de figuras centrais do cenário político e econômico nacional. A comissão necessitava colher os depoimentos do dirigente da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, do Ministro da Previdência Social e de empresários e parlamentares supostamente implicados na rede de crédito consignado fraudulento.

Diante desse panorama de investigações inconclusas e provas pendentes de averiguação, a comissão deparou-se com o esgotamento iminente de sua vigência temporal. O término oficial das atividades da CPMI do INSS encontrava-se rigidamente agendado para o dia 28 de março de 2026, data estabelecida pelos dados oficiais do próprio Congresso Nacional.

A constatação de que o encerramento abrupto dos trabalhos inviabilizaria a elaboração de um relatório final robusto e detalhado, capaz de promover a responsabilização civil e criminal dos infratores, gerou um estado de alerta entre os membros da oposição e os parlamentares engajados na apuração. A proximidade fatal do termo temporal impulsionou a minoria legislativa a buscar uma alternativa procedimental para resguardar o avanço das descobertas.

Era imperativo estender o limite de tempo da comissão, inaugurando uma complexa mobilização regimental que logo se chocaria frontalmente com a resistência velada das lideranças governistas e da cúpula do Legislativo.

Ciente da necessidade de evitar o perecimento das apurações, a frente minoritária articulou uma mobilização política para assegurar a continuidade dos trabalhos. O ordenamento jurídico pátrio condiciona a dilação do prazo investigatório ao mesmo rigor representativo exigido para a criação original da comissão, qual seja, o apoio formal de um terço dos

membros da Casa Legislativa. Cumprindo essa exigência constitucional e regimental com certa folga, o movimento encabeçado pelo deputado federal Marcel Van Hattem logrou êxito em protocolar o requerimento de prorrogação, no dia 19 de dezembro de 2025.

Nesse sentir, acerca da matéria delineada quanto a controvérsia que se introduz, tem-se que o art. 152 do Regimento Interno do Senado, aplicado de maneira subsidiária em razão da omissão e por força do artigo 151 do Regimento Interno do Congresso Nacional, dispõe que:

Art. 152. O prazo da comissão parlamentar de inquérito poderá ser prorrogado, **automaticamente**, a requerimento de um terço dos membros do Senado, comunicado por escrito à Mesa, lido em plenário e publicado no Diário do Senado Federal, observado o disposto no art. 76, § 4º. (grifo)

O documento contava com a subscrição expressa de cento e setenta e cinco deputados federais e vinte e nove senadores da república, quantitativo que ultrapassava substancialmente o quórum mínimo necessário para legitimar a extensão temporal da comissão mista por mais cento e vinte dias. Esse lastro numérico expressivo consubstanciava a força política e a legitimidade jurídica do pleito, transferindo para a Mesa Diretora o dever institucional e administrativo de dar prosseguimento ao rito formal.

A formalização desse ato de vontade da minoria ocorreu ainda no mesmo dia dezoito de dezembro, data imediatamente anterior ao início do recesso parlamentar, momento em que o autor do requerimento aproveitou a tribuna durante uma sessão conjunta do Congresso Nacional para anunciar publicamente a conquista das assinaturas.

A expectativa da bancada oposicionista, fundamentada no regimento interno do Senado Federal (diploma aplicado subsidiariamente ao Congresso Nacional), era a de que a simples comunicação do preenchimento dos requisitos à Mesa resultaria na prorrogação automática do prazo, conforme a interpretação do artigo 152 do Regimento Interno do Senado supramencionado. Ocorre que a Presidência do Congresso Nacional, detentora do controle da pauta e da palavra, inaugurou um impasse hermenêutico e procedimental ao afirmar que o requerimento apenas seria considerado oficialmente recebido após a sua leitura formal em plenário, também conforme sua interpretação do mesmo texto legal inserto no Regimento Interno do Senado.

Tal posicionamento contrastava frontalmente com a indicação prévia do secretário-geral da Mesa, o qual havia apontado a desnecessidade de leitura para a efetivação da prorrogação, evidenciando uma divergência interna que logo se converteria em uma poderosa ferramenta de

obstrução. O impasse burocrático instaurado nesse exato episódio serviu como o prelúdio de uma paralisia intencional e sistemática.

O silêncio institucional que se seguiu ao anúncio revelou uma faceta perversa do controle de agenda, transformando a máquina administrativa do Parlamento em uma trincheira intransponível contra o direito de investigação. A Secretaria-Geral da Mesa do Congresso Nacional, hierarquicamente subordinada às diretrizes da Presidência, absteve-se de registrar formalmente o recebimento do requerimento no sistema eletrônico do Poder Legislativo, conduta omissiva que perdurou inalterada por quase três meses.

As evidências carreadas posteriormente aos autos do Supremo Tribunal Federal, atestadas inclusive por escritura pública de ata notarial dotada de fé pública, apontaram que a recusa do processamento eletrônico não decorria de falhas técnicas ou operacionais, mas de uma deliberação consciente e superior que proibia a adoção de qualquer providência de recebimento. Criou-se, desse modo, um paradoxo administrativo, configurando uma verdadeira armadilha burocrática, onde a leitura em plenário pressupunha o ingresso formal no sistema, mas este mesmo registro era bloqueado dolosamente sob a justificativa de que se aguardava a leitura. Essa engrenagem omissiva funcionou como um filtro arquitetado para asfixiar a vontade documentada e legítima da minoria parlamentar.

A consolidação dessa tática de esvaziamento por inanição temporal tornou-se ainda mais evidente com o esgotamento planejado do calendário legislativo nas semanas que antecederiam o encerramento da comissão. As sessões agendadas para os dias 17, 24 e 25 de março de 2026, período limítrofe para a expiração da CPMI, possuíam caráter exclusivamente solene, destinadas a eventos comemorativos e promulgações protocolares, inexistindo qualquer previsão de convocação deliberativa capaz de abrigar a leitura do requerimento de prorrogação.

O presidente do Congresso Nacional, mesmo sendo alvo de cobranças públicas e reiteradas por parte de senadores em diversas sessões ocorridas nos meses de fevereiro e março daquele ano, manteve-se inerte. A autoridade recusou-se veementemente a seguir os precedentes históricos da própria Casa, os quais admitiam a leitura de tais requerimentos em sessões ordinárias do Senado Federal, a exemplo do que ocorrera nas antigas CPMIs da Petrobras e da Violência Contra a Mulher.

A estratégia chancelada pela inanição consistia em deixar transcorrer silenciosamente o lapso temporal até o dia 28 de março de 2026, data fatal da CPMI do INSS, momento em que o pedido de prorrogação seria sumariamente declarado prejudicado por perda de objeto. Diante da inviabilidade absoluta de solucionar o conflito pelos canais políticos e regimentais internos,

a minoria parlamentar viu-se forçada a invocar a tutela jurisdicional do Estado, transferindo o embate para a Suprema Corte.

A constatação de que as vias políticas internas estavam completamente obstruídas motivou a transposição do conflito para a arena do Supremo Tribunal Federal, sendo que no dia 13 de março de 2026, os parlamentares Carlos Alberto Dias Viana, Alfredo Gaspar de Mendonça Neto e Marcel van Hattem impetraram o Mandado de Segurança n. 40.799, com pedido de medida liminar, apontando como autoridades coatoras a Mesa Diretora e o Presidente do Congresso Nacional. A petição inicial articulou a tese de que a omissão em receber o requerimento de prorrogação e promover a sua respectiva leitura configurava uma violação frontal e arbitrária a um direito líquido e certo da minoria parlamentar. O argumento central dos impetrantes sustentou que, uma vez preenchidos os requisitos objetivos exigidos para a prorrogação, a atuação da Presidência da Casa converter-se-ia em um ato estritamente vinculado, desprovido de qualquer margem para avaliações de conveniência ou de oportunidade política.

A impetração desse remédio constitucional não apenas buscou a tutela de urgência para evitar a extinção iminente do colegiado, mas também reacendeu um debate dogmático de extrema profundidade sobre a natureza jurídica do processo investigativo. A provocação da Suprema Corte colocou em evidência a pergunta-problema que perpassa toda a presente pesquisa acadêmica: a prorrogação de uma comissão parlamentar de inquérito, quando requerida por um terço dos parlamentares, traduz-se em um direito público subjetivo garantido à minoria ou constitui uma mera faculdade submetida à conveniência política da Casa Legislativa?

Se a jurisprudência histórica consolidou o entendimento de que a criação da comissão é um trunfo inafastável da oposição, o mandado de segurança exigiu do tribunal uma resposta definitiva sobre a extensão dessa garantia ao momento da prorrogação dos trabalhos. A oposição defendia que obstar a dilação do prazo por meio de subterfúgios burocráticos representava uma fraude inaceitável ao próprio direito de fiscalizar os atos do governo.

O litígio instaurado no Mandado de Segurança 40.799 exigiu, portanto, que o Supremo Tribunal Federal confrontasse a sua própria doutrina de autocontenção com a necessidade imperiosa de proteger o funcionamento das instituições republicanas. O desafio imposto aos ministros consistia em determinar se a inércia da Presidência do Congresso Nacional encontrava guarida na imunidade dos atos de natureza *interna corporis*, mormente por tratar-se de interpretação e operacionalização do texto do Regimento Interno do Senado ou se, ao revés, configurava uma transgressão constitucional manifesta capaz de atrair o ativismo corretivo. O

desate desse dilema inaugurou uma fissura interpretativa no interior da Corte, revelando perspectivas antagônicas sobre os limites da jurisdição. Essa colisão de entendimentos começou a ser desenhada a partir do deferimento da medida cautelar, a qual acolheu a tese garantista da prorrogação automática e cujos fundamentos serão detalhadamente dissecados a seguir.

4.2 A TESE DA PRORROGAÇÃO AUTOMÁTICA

A impetração do Mandado de Segurança n. 40.799/DF ao crivo de análise do Supremo Tribunal Federal inaugurou um novo capítulo na relação entre a jurisdição constitucional e a autonomia administrativa do Parlamento, exigindo da Corte um posicionamento imediato frente à iminência do perecimento do direito investigatório, sobretudo no que concerne à análise da medida liminar inserta no bojo do referido instrumento constitucional. O processo foi distribuído ao Ministro André Mendonça, por força da prevenção eis que já figurava como o Relator da CPMI do INSS, o qual, diante da urgência temporal e da gravidade da inércia governista, proferiu uma decisão monocrática de caráter liminar concedida *ad referendum* do colegiado.

Na arquitetura da decisão, o relator não enxergou a controvérsia como uma mera violação de caráter regimental ou um simples entrave burocrático intrínseco do sistema legislativo, mas sim como uma ofensa flagrante à própria essência do Estado Democrático de Direito. A premissa fundante da decisão sustentou que a Constituição da República assegura às minorias parlamentares a prerrogativa incontestável de investigação, configurando a omissão da Mesa Diretora um ato inconstitucional por inviabilizar, mediante obstáculos procedimentais artificiais, a concretização de um direito subjetivo expressamente garantido.

Para alicerçar essa intervenção garantista, o Ministro André Mendonça resgatou a base teórica fundamental que justifica a proteção jurisdicional contramajoritária, alinhando a sua interpretação à mais refinada doutrina constitucionalista. O raciocínio do relator partiu do pressuposto de que a ditadura da maioria não se confunde com o ideal republicano, sendo imperiosa a salvaguarda daqueles que exercem o papel de fiscalização.

Essa visão amolda-se de maneira exata e coerente ao magistério que ensina que o conceito autêntico de democracia se traduz uma síntese formada pelos princípios da liberdade, da igualdade e da prevalência da vontade da maioria, associados obrigatoriamente à proteção contínua das minorias políticas. A ausência desse amparo esvazia a essência da ordem constitucional. O princípio majoritário atua como a polaridade positiva do sistema, enquanto o

vetor minoritário exerce a sua antítese natural. A consolidação da democracia exige a coexistência obrigatória dessas duas forças institucionais (FERREIRA, 1971).

Inspirado por essa dialética institucional obrigatória, a decisão liminar rechaçou a tese de que a Presidência do Congresso Nacional deteria qualquer margem de discricionariedade política para avaliar a conveniência de receber ou de ler o requerimento de prorrogação. O relator pontuou que o recebimento formal e a leitura em plenário consubstanciam atos vinculados de formalização e de publicidade, e não um juízo de oportunidade submetido ao crivo da Mesa Diretora.

Ao determinar que as autoridades coatoras adotassem, no prazo exíguo de quarenta e oito horas, todas as providências para o processamento do pedido sob pena de presunção de recebimento tácito, o Ministro André Mendonça agiu para neutralizar a opressão imposta pelo grupo dominante.

Essa postura interventiva reflete a consagração dogmática de que a república democrática exige um ambiente que assegure a plena atuação das minorias políticas. Tais grupos necessitam de espaço para consolidar uma oposição institucionalizada, com total garantia para exercer a dissensão e a crítica. Compete à Constituição tutelar as prerrogativas dessas forças minoritárias, erguendo uma barreira intransponível contra manifestações de prepotência, de arbítrio ou de opressão (ATALIBA, 1990)

Ao transpor essa barreira teórica para o caso prático da CPMI do INSS, o relator inovou na hermenêutica do processo legislativo ao construir uma ponte lógica inquebrável entre o ato de criação e o ato de prorrogação de uma comissão investigativa. Se o Supremo Tribunal Federal, ao longo de sua história, firmou o entendimento de que a instalação de inquéritos parlamentares independe da vontade da maioria, o desafio imposto a Mendonça era justificar por que essa mesma lógica imperativa deveria ser aplicada à extensão dos prazos dos trabalhos em andamento.

Ou seja, a fundamentação exarada balizou-se em um exercício de hermenêutica jurídica e paralelismo lógico, no qual o magistrado compreendeu que o reconhecimento do direito da minoria parlamentar de instalar uma comissão, sem que a maioria ou a direção do parlamento crie obstáculos desprovidos de um alicerce constitucional, produz efeitos significativos no plano jurídico que se irradiam para todas as fases da investigação. Apoiando-se na interpretação de que “quem pode o mais, pode o menos” a decisão assentou que, se a ordem constitucional confere a um terço dos membros o poder de iniciar a devassa investigatória, essa mesma fração minoritária detém a prerrogativa incontestável de decidir pela prorrogação dos trabalhos.

Para contornar a omissão do Regimento Comum do Congresso Nacional sobre o rito de extensão de prazos, o relator determinou a aplicação subsidiária do artigo 152 do Regimento Interno do Senado Federal, o qual prevê expressamente que o prazo da comissão poderá ser prorrogado de forma automática mediante requerimento de um terço de seus membros, bastando a sua comunicação por escrito à Mesa e a respectiva leitura em plenário.

Essa arquitetura argumentativa equiparou, para fins de tutela jurisdicional, a fase de criação e a fase de extensão da comissão parlamentar de inquérito. A interpretação adotada pelo relator amolda-se perfeitamente à doutrina que rechaça a discricionariedade presidencial diante de requisitos objetivos rigorosamente cumpridos pela minoria. Ao alcançar o quórum de um terço de assinaturas no requerimento e preencher as demais exigências constitucionais, o Presidente da Casa fica impedido de bloquear a formação do colegiado. Caso as lideranças partidárias omitam a indicação dos membros, essa tarefa recairá sobre o Presidente da Mesa, com a devida obediência à regra da proporcionalidade. Em suma, uma vez respeitados os pressupostos elementares estabelecidos na Constituição, desaparece qualquer margem de discricionariedade para a atuação das presidências legislativas (BARROSO, 2020).

Seguindo o raciocínio encabeçado por André Mendonça, se a omissão das lideranças não pode impedir o nascimento da comissão de investigação, a inércia da Mesa Diretora em receber o pedido não pode, por rigorosa simetria processual, decretar a sua morte prematura, eis que, em tese, violariam os mesmos direitos e prerrogativas constitucionais que balizam o Estado Democrático de Direito.

Aprofundando esse paralelismo, a tese cautelar invocou a premissa de que, se o Estado Democrático de Direito permite e exige a interferência judicial nos atos *interna corporis* para garantir a criação da comissão, o mesmo vigor contramajoritário deve valer para as suas prorrogações, eis que ambas constituem a face da mesma prerrogativa basilar. Essa visão eminentemente garantista conecta-se de forma direta aos ideais do Tempo dos Deferimentos, período histórico exaustivamente abordado no presente trabalho, no qual a Suprema Corte não hesitou em penetrar nas ranhuras regimentais para salvar a oposição parlamentar.

Essa postura de vanguarda jurisprudencial resgatada pelo relator converge com o entendimento de que a corte constitucional possui a missão de garantir a convivência pacífica entre os diversos elementos do sistema político. Compete a esse tribunal a tarefa sensível de frear a força da maioria sempre que ocorrer violação ao rito democrático ou afronta aos direitos fundamentais da minoria. Um caso emblemático dessa atuação ocorreu quando o Supremo Tribunal Federal atestou o direito público subjetivo das frentes minoritárias para a instauração da Comissão Parlamentar de Inquérito dos Bingos. Diante da omissão dos líderes partidários

em nomear os seus representantes, a Corte concedeu mandado de segurança determinando que a própria presidência do Senado Federal escolhesse os membros faltantes (BARROSO, 2020).

A importação dessa interpretação judicial protetiva para o contexto fático da CPMI do INSS serviu para aniquilar a tese governista de que a gestão do calendário e a extensão dos prazos investigatórios seriam matérias integralmente imunes ao controle jurisdicional. O Ministro André Mendonça deixou cristalino que o império numérico da base aliada, ou mesmo a autoridade da Presidência da Casa, não detém legitimidade material para asfixiar a investigação republicana por meio de expedientes transversos, inações calculadas ou chicanas de protocolo.

A recusa imotivada em dar tramitação regular ao requerimento de prorrogação assinado pelo terço constitucional equivale, em termos dogmáticos e práticos, a uma rejeição dissimulada do pleito, atitude que se choca frontalmente com a barreira erguida pela jurisprudência pátria em favor do dissenso. Conforme expôs o Ministro do STF, Celso de Mello, em votação no Mandado de Segurança n. 26.441: “A rejeição de ato de criação de Comissão Parlamentar de Inquérito, pelo Plenário da Câmara dos Deputados, ainda que por expressiva votação majoritária, proferida em sede de recurso interposto por Líder de partido político que compõe a maioria congressual, não tem o condão de justificar a frustração do direito de investigar que a própria Constituição da República outorga às minorias que atuam nas Casas do Congresso Nacional.”

Ao determinar a prorrogação automática da comissão sob pena de presunção de recebimento tácito em caso de inércia contínua da Presidência do Congresso Nacional, o relator reeditou, com notável precisão dogmática, a postura contramajoritária e afirmativa vivenciada no histórico julgamento da CPI dos Bingos.

Naquela ocasião pregressa, a Suprema Corte não apenas se limitou a declarar a existência teórica do direito das minorias, mas interveio materialmente para suprir a omissão dolosa dos líderes governistas, obrigando o Parlamento a concretizar a investigação. Mendonça, adotando idêntica racionalidade e vigor institucional, compreendeu que o direito de investigar seria inevitavelmente reduzido a uma promessa constitucional vazia caso o Judiciário permitisse que a estrutura burocrática e sistêmica do Legislativo fosse manipulada como uma ferramenta de asfixia processual.

O objetivo nuclear e intransigente dessa tese monocrática foi, indiscutivelmente, impedir o esvaziamento premeditado das apurações em curso. A construção da prorrogação automática como um direito líquido e certo ancorou-se na percepção pragmática de que a minoria legislativa, desprovida dos mecanismos de controle da pauta e da administração dos

sistemas eletrônicos da Casa, encontra na jurisdição constitucional o seu último e único reduto de salvação contra a tirania da maioria. O relator vislumbrou com clareza que a técnica da não decisão, caracterizada pelo silêncio administrativo prolongado e pela recusa física no recebimento do pleito de prorrogação, consubstanciava uma verdadeira fraude ao texto constitucional, exigindo uma resposta jurisdicional corretiva de igual envergadura e força.

Contudo, a audácia desse resgate doutrinário, ao tentar transpor as balizas de intervenção contramajoritária do passado para o rigoroso e atual cenário de autocontenção esculpido a partir da consolidação do Tema de Repercussão Geral n. 1.120, inaugurou o palco para um embate formidável no Plenário do Supremo Tribunal Federal.

A equiparação irrestrita entre os atos de criação e os atos de prorrogação das comissões parlamentares de inquérito, embora estivesse munida de inegável apelo democrático e moral na defesa da oposição, encontraria no seio do colegiado uma resistência dogmática implacável. A reação dos demais ministros evidenciaria que as fronteiras da jurisdição constitucional contemporânea não mais toleram interferências expansivas na gestão do calendário legislativo e na interpretação elástica dos regimentos internos.

4.3 A DIVIRGÊNCIA VENCEDORA: PRAZO CERTO, AUTOCONTENÇÃO E RESPEITO AO REGIMENTO

O embate travado no plenário do Supremo Tribunal Federal durante o julgamento do Mandado de Segurança n. 40.799/DF evidenciou a permanente tensão entre a jurisdição constitucional e a esfera de autonomia política do Parlamento. A decisão liminar proferida pelo Ministro André Mendonça, ao tutelar a prorrogação da CPMI do INSS sob a ótica da proteção incondicional das minorias, refletia uma compreensão expansiva do papel da Corte.

De fato, a literatura sociológica e jurídica há muito observa que a alta cúpula do Judiciário, juntamente com os magistrados e as cortes federais, atua de maneira incisiva nas transformações de ordem estrutural que redefinem o convívio entre o poder público e a sociedade civil. Esse protagonismo judicial está diretamente atrelado à urgência de readaptar o Brasil às novas exigências do contexto global (VIANNA, 1999).

No entanto, a submissão dessa tese ao crivo colegiado revelou que a expansão desse protagonismo encontra fronteiras dogmáticas rígidas, exigindo uma reavaliação profunda sobre até que ponto a Corte pode adentrar nas engrenagens do processo legislativo sem ferir a separação dos poderes.

A reação à perspectiva monocrática partiu da premissa de que o ativismo, ainda que imbuído de propósitos garantistas, deve respeitar a ontologia da representação política. A atuação judicial não possui o objetivo de suplantar o campo político, mas sim de intervir em suas lacunas. Em contextos de grandes proporções populacionais e forte engajamento social, a exemplo do cenário brasileiro, o Poder Judiciário age para conferir materialidade democrática aos anseios populares que ultrapassam o mero exercício do voto (VIANA, 1999).

A divergência que viria a se sagrar vencedora questionou exatamente a existência de uma "lacuna" no caso da prorrogação da CPMI. Para os ministros que aderiram a tese divergente, a ausência de previsão de renovação automática não consistia em uma omissão inconstitucional a ser suprida pelo tribunal, mas sim em um espaço de deliberação intencionalmente deixado à discricionariedade e à negociação das forças majoritárias da Casa Legislativa.

Para fundamentar essa retração estratégica e devolver o conflito ao seu foro natural, a divergência precisou resgatar os contornos históricos e teóricos da imunidade parlamentar, revisitando a própria origem da separação de funções no Estado moderno. No limiar do século vinte, as construções teóricas sustentavam que a gestão e a fiscalização dos assuntos particulares do Parlamento cabiam unicamente aos seus próprios membros. Essa visão fundamentava sua validade na crença de que as deliberações atos *interna corporis* representavam uma esfera de competência exclusiva do Poder Legislativo, rechaçando qualquer possibilidade de ingerência externa (SILVA FILHO, 2003).

Embora o constitucionalismo contemporâneo tenha mitigado essa blindagem absoluta, a corrente dissidente demonstrou que o núcleo essencial do autogoverno das assembleias, notadamente a gestão do calendário e a sobrevida de suas comissões temporárias, ainda permanece ancorado nessa lógica de competência exclusiva, imune a imposições hermenêuticas exógenas.

Foi nesse cenário de disputa sobre os limites da intervenção que o Ministro Flávio Dino inaugurou a divergência, deslocando o eixo do debate da abstração dos "direitos das minorias" para a precisão cirúrgica da literalidade constitucional. O texto da Constituição, no artigo 58, § 3º, é peremptório ao exigir que as comissões parlamentares de inquérito sejam criadas para a apuração de fato determinado e por "prazo certo". Para o ministro, a exigência de um termo final predefinido é incompatível com a tese da prorrogação automática, infinita ou unilateral impulsionada apenas pela fração minoritária. O esgotamento do prazo original devolve à Casa Legislativa a decisão política sobre a conveniência de estender ou não as investigações.

Nesse mesmo sentido, o Ministro Flávio Dino, realiza uma distinção cristalina acerca dos alcances dos efeitos e preceitos constitucionais previstos para a instalação da Comissão Parlamentar de Inquérito e, por outro lado, da temática inerente à possibilidade de prorrogação destas comissões, veja-se:

Se o direito constitucional da minoria se realiza com a criação da CPI e o destino da comissão fica a cargo do próprio parlamento não é possível daí um suposto direito à prorrogação automática do seu funcionamento a não ser pelos critérios próprios da luta política como foi em todas as outras CPMIs ou CPIs já existentes, tanto é que não há precedente do Supremo sobre prorrogação, eis que o tema sempre foi adstrito a economia interna do parlamento.

A demarcação realizada pelo Ministro Flávio Dino desconstruiu a simetria ilusória que havia sustentado a decisão cautelar, cravando que o ato de nascedouro da investigação não partilha da mesma natureza jurídica do ato de sua dilação temporal, ou seja, destaca não se tratar de violação à Constituição e a um direito subjetivo. Essa fratura conceitual entre a criação e a prorrogação serviu como pilar para que outros ministros aderissem à tese de abstenção jurisdicional e aprofundassem a análise sobre a correlação de forças entre maioria e minoria no interior do Congresso, delineando os argumentos que sedimentariam o respeito ao Regimento Interno e aos atos *interna corporis* das Casas Legislativas.

Nesse mesmo sentido, o Ministro Cristiano Zanin, de modo a acompanhar a linha de pensamento exposta pelo Ministro Flávio Dino, realiza uma análise da natureza dos atos e conclui tratar-se de natureza substancialmente distinta entre o ato de prorrogação e criação das Comissões Parlamentares, "São situações distintas a criação e a prorrogação. A criação ela envolve efetivamente o ato de instalar, o ato de iniciar uma investigação. Já prorrogação, [...] entendo que não seria possível a equiparação desses atos."

Essa insuperável distinção ontológica reflete a dinâmica de pesos e contrapesos inerente ao parlamento. A imposição constitucional de que a minoria possa iniciar a apuração não significa que ela tenha o monopólio perpétuo sobre a duração do inquérito, subordinando a pauta legislativa aos seus exclusivos interesses de forma indefinida.

Por sua vez, o Ministro Alexandre de Moraes, acompanhando a tese divergente, acrescenta que há, no caso em concreto, uma tentativa de extensão dos efeitos dos direitos das minorias parlamentares:

"A instauração com prazo certo e fato determinado é um direito da minoria, a prorrogação é um direito da maioria. [...] transformar o direito da minoria ou ampliar o direito da minoria a sucessivas prorrogações automáticas é simplesmente ignorar o que é uma CPI nos termos do §3º do art. 58 da Constituição".

A blindagem do calendário e do destino das comissões contra intervenções exógenas repousa na necessidade de manter hígida a doutrina dos atos de economia interna. Se o Supremo Tribunal Federal passasse a ditar o momento exato em que uma investigação parlamentar deve ou não ser encerrada, haveria um perigoso esvaziamento da capacidade de autogoverno do Legislativo.

Essa postura de autocontenção reverbera a melhor doutrina administrativa e constitucional, a qual leciona que a análise jurisdicional dos atos *interna corporis* do Parlamento costumam ser rechaçada, visto que tais assuntos pertencem à esfera de competência exclusiva do órgão legislativo. Contudo, a intervenção judicial é admitida excepcionalmente para avaliar o cumprimento de exigências constitucionais relacionadas ao rito, à forma e aos requisitos prévios de validade. Apesar dessa abertura processual, as resoluções do Plenário, da Mesa Diretora e das comissões que tratem unicamente da dinâmica de funcionamento da Casa permanecem blindadas contra qualquer tipo de fiscalização externa (MEIRELLES, 2003).

Delineada a natureza de ato interno da recusa em prorrogar a comissão, a Corte reconheceu que a decisão de prolongar ou não uma CPMI envolve um juízo eminentemente político-discrecional, imerso na conveniência da Casa Legislativa. Avaliar se as investigações já atingiram o seu propósito ou se o cenário político comporta a continuidade dos embates não é tarefa dos tribunais.

A proibição imposta aos magistrados recai unicamente sobre a análise do mérito administrativo. Avaliar a conveniência, a oportunidade, a justiça ou a eficiência da ação configuraria uma invasão de competência, transformando o tribunal em um administrador no lugar de exercer a sua verdadeira função jurisdicional (MEIRELLES, 2005). Intervir no mérito da prorrogação significaria, portanto, uma usurpação das funções típicas dos órgãos de direção do Congresso.

Elevando a densidade teórica do julgamento e questionando a própria instrumentalidade do mandado de segurança para resolver impasses de ordem institucional, o decano Ministro Gilmar Mendes sinalizou pela inexistência de direito subjetivo, mas sim de uma questão atinente à competência:

Mandado de segurança nesses casos que se tornaram comuns, autoridades entrando com mandado de segurança contra outra autoridade, isto a rigor, isto infelizmente não tem sido objeto de reflexão pela nossa doutrina. Isto não tem nada a ver com direito subjetivo, nós estamos falando de competência. Na Alemanha isso é tratado como conflito entre órgãos ou conflito de atribuições, é disso que se cuida, por isso se exige ainda maior cuidado. [...] Ele não está invocando direito subjetivo, são órgãos que estão em conflito, é o que se faz aqui, é esse o quadro que se coloca, por isso que o mandado de segurança aqui tem que ser ainda mais restrito.

O alerta do decano desvela que litígios baseados na exegese de regimentos internos e em disputas de macropolítica desbordam da tradicional proteção a direitos líquidos e certos de indivíduos. O ordenamento normativo do Parlamento, por ser dotado de normas abertas voltadas à organização coletiva, não pode ser atacado levianamente pela via mandamental quando inexistente ofensa flagrante ao texto constitucional.

Corroborando essa inadequação da via eleita, a dogmática pontua que por possuírem uma essência abstrata e genérica, as legislações e os ordenamentos normativos não costumam violar prerrogativas individuais de forma direta. Em virtude dessa característica abrangente, tais regras gerais não figuram como alvos processuais adequados para contestações por meio de mandados de segurança ou demandas judiciais comuns (MEIRELLES, 2003). Esse obstáculo processual e institucional desaguou de forma incontornável no desfecho da tese majoritária.

A convergência desses obstáculos processuais e institucionais culminou na vitória irrefutável da tese divergente, sepultando a premissa de que a sobrevida de uma comissão investigativa seria um mero desdobramento automático de seu nascedouro. Para a maioria do Supremo Tribunal Federal, o constituinte originário foi deliberadamente exato ao dotar as comissões de "prazo certo". Essa exigência temporal rígida atua como uma salvaguarda para o próprio funcionamento do Legislativo, impedindo que o mecanismo de investigação se perpetue *ad eternum* e paralise a pauta ordinária do Congresso Nacional.

Sendo assim, o direito público subjetivo e contramajoritário da minoria exaure-se no ato de criação e na garantia de funcionamento durante o período inicialmente estipulado. Uma vez alcançado o termo final desse prazo certo, a renovação dos poderes investigatórios deixa de ser um imperativo constitucional de proteção à oposição e a extensão temporal converte-se em um autêntico ato de governança majoritária, submetido aos rigores da articulação e do consenso dos atos internos do Poder Legislativo.

Essa devolução do conflito à arena legislativa consagra o triunfo definitivo da doutrina da autocontenção, espelhando fielmente os contornos fixados pelo Tema 1.120 da Repercussão Geral. O Supremo Tribunal Federal, ao afastar a equiparação entre instauração e prorrogação, enviou uma mensagem institucional claríssima: o Judiciário não atua como legislador positivo ou, menos ainda como poder responsável por interpretar e julgar os limites de atos *interna corporis*.

Inexistindo um comando constitucional que determine a prorrogação automática e compulsória das investigações, qualquer tentativa de forçar essa extensão por meio de mandado de segurança esbarra na muralha intransponível dos atos *interna corporis*. A leitura das normas regimentais que exigem ou dispensam a deliberação do plenário para a prorrogação é tarefa

exclusiva das Mesas Diretoras e das maiorias de ocasião. Desse modo, a recusa em estender a duração da CPMI do INSS não viola a Constituição, mas apenas reflete a dura realidade do controle e da negociação inerentes ao jogo político.

Reconhecida a dura realidade desse jogo político, a Suprema Corte encerrou a controvérsia fixando um marco jurisprudencial de inegável densidade teórica e prática. A decisão cassou a liminar anteriormente deferida e ratificou que a prorrogação não é um corolário lógico ou indissociável da criação de uma comissão. Ao condicionar a dilação do prazo à vontade política, à deliberação interna da Casa e à estrita observância das dinâmicas regimentais, o Supremo preservou o equilíbrio de forças no Estado Democrático de Direito, impedindo que a judicialização da política fosse instrumentalizada para contornar a falta de base parlamentar.

4.4 A SÍNTESE CONCLUSIVA DO JULGAMENTO: A CONSOLIDAÇÃO DA INEXISTÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO À PRORROGAÇÃO DE CPIS

O desfecho do julgamento do Mandado de Segurança n. 40.799 pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal que, originalmente tinha o objetivo de referendar a medida cautelar concedida pelo relator, contudo, teve o julgamento convertido em julgamento definitivo de mérito, materializou um debate institucional e hermenêutico da jurisdição constitucional contemporânea. Colocadas em contraposição, as teses em disputa representavam visões estruturalmente antagônicas sobre o papel da Corte na moderação dos conflitos parlamentares.

De um lado, a vertente garantista, consubstanciada na decisão cautelar do Ministro André Mendonça, sustentava a intervenção corretiva para salvaguardar a prorrogação da CPMI do INSS, amparando-se em uma leitura elástica da proteção das minorias. Do outro, a divergência inaugurada pelo Ministro Flávio Dino, e endossada por ministros como Alexandre de Moraes, Cristiano Zanin e Gilmar Mendes, erguia a intransponível muralha dogmática do respeito aos atos *interna corporis* e à exigência constitucional do "prazo certo".

Submetida a matéria ao colegiado, a Suprema Corte deliberou pela cassação da medida liminar anteriormente deferida e, no mérito, pela denegação definitiva da segurança. O resultado final consagrou a vitória irrefutável da tese divergente, formando uma sólida e expressiva maioria que sepultou a pretensão da oposição de elastecer, por via judicial, o calendário investigatório. O placar do julgamento de 8 votos a 2, não apenas refletiu um revés processual para a frente minoritária, mas evidenciou o amadurecimento e a coesão da atual

composição do tribunal em torno da doutrina da autocontenção, demonstrando que o Plenário repudia a instrumentalização do mandado de segurança como atalho para suplantar a falta de consenso político no Congresso Nacional.

Com a denegação da segurança, o Supremo Tribunal Federal enviou uma mensagem irretorquível à classe política e à comunidade acadêmica: o poder de agenda, a coordenação dos trâmites administrativos e o controle do ciclo vital das comissões temporárias pertencem, de forma soberana e inegociável, aos órgãos de governança do próprio Poder Legislativo. O colegiado firmou a compreensão de que intervir na decretação do término de uma CPMI equivaleria a usurpar a função da Presidência da Casa, transformando a jurisdição constitucional em um indevido micro gerenciador da rotina e do relógio parlamentar.

Essa deliberação encerra a disputa tática em torno da CPMI do INSS, contudo, a carga de seus efeitos irradia-se muito além das fronteiras desse caso concreto, consolidando um marco teórico definitivo que obriga a doutrina a revisitar a essência do inquérito legislativo. A decisão pavimenta o caminho para a resposta direta ao problema central desta pesquisa, desnudando a fragilidade da premissa que buscava igualar o ato de instauração ao ato de prorrogação.

Ao enfrentar diretamente a celeuma que consubstancia o problema central desta pesquisa, o acórdão proferido no Mandado de Segurança n. 40.799 forneceu uma resposta categórica e definitiva: a prorrogação de uma comissão parlamentar de inquérito não compõe o núcleo do direito público subjetivo da minoria, constituindo, em verdade, um autêntico ato de economia interna submetido à conveniência política da Casa Legislativa. O Supremo Tribunal Federal desconstruiu a premissa de que a extensão temporal seria um corolário lógico e indissociável da instauração das comissões parlamentares. Assim, a garantia constitucional de fiscalização, assegurada aos grupos minoritários, consuma-se plenamente com a criação da comissão e com a garantia de seu funcionamento ininterrupto durante o interregno originalmente fixado.

Essa delimitação temporal do direito de investigar harmoniza as teses doutrinárias que, até então, pareciam colidir na arena do direito parlamentar. Se, por um lado, a dogmática constitucionalista exige a blindagem das minorias contra o arbítrio das lideranças na fase de instalação da comissão, impedindo que a maioria sufoque o nascedouro da oposição, por outro, a clássica doutrina administrativista e institucional adverte que a gestão do calendário e a sobrevivência dos órgãos temporários do Parlamento pertencem exclusivamente à esfera de autogoverno do Legislativo.

Ou seja, ainda que perceba-se que o não recebimento do pedido de prorrogação da CPMI, que, *in casu*, preenche os requisitos objetivos para a sua aprovação, seja uma estratégia

política desprezível do ponto de vista moral, mormente em razão do objeto dos atos investigados, tem-se que, em virtude da ausência de direito público subjetivo e, portanto, ausência de afronta expressa aos ditames constitucionais, trata-se de um ato *interna corporis* que não encontra amparo para modificação ou apreciação judicial.

O tribunal operou a síntese perfeita desses entendimentos ao cravar que a exigência de "prazo certo" não é uma mera formalidade, mas um limitador democrático. Alcançado o termo final desse prazo, exaure-se a prerrogativa contramajoritária unilateral, e a continuidade das investigações passa a depender inegavelmente do consenso, da deliberação majoritária e da estrita obediência aos ritos de aprovação interna.

Por conseguinte, a decisão sacramental a absoluta ilegitimidade do uso do controle jurisdicional para forçar a dilação de prazos investigatórios. Inexistindo uma ofensa direta e frontal ao texto da Constituição, visto que o diploma magno impõe o prazo certo, mas silencia sobre renovações obrigatórias, a recusa da Presidência do Congresso em processar o requerimento de prorrogação qualifica-se como uma deliberação estritamente política.

O Supremo reconheceu que acionar a via do mandado de segurança para reverter uma derrota no campo procedimental configura uma tentativa indevida de subverter a correlação de forças do Parlamento. Permitir que uma ordem judicial obrigasse a extensão da CPMI equivaleria a transformar a Suprema Corte em uma administradora do Legislativo, usurpando a competência das Mesas Diretoras de pautar, arquivar ou declarar prejudicados os requerimentos internos.

O rechaço dessa interferência consolida a percepção de que a judicialização da política não pode atuar como um atalho permanente para as frentes minoritárias quando o texto constitucional não lhes fornece amparo explícito. Ao devolver a responsabilidade pela sobrevivência da CPMI do INSS ao jogo político das lideranças do Congresso, a decisão repõe as engrenagens republicanas em seus devidos eixos.

Portanto, ao fim e ao cabo, o julgamento em questão tem o condão de demonstrar a atual postura de autocontenção do Supremo Tribunal Federal, evidenciando o definitivo sepultamento da era de intervenções expansivas nas rotinas congressuais. O julgamento do Mandado de Segurança n. 40.799 alinha-se de maneira irretocável à dogmática fixada no Tema 1.120 da sistemática de repercussão geral, operando como a sua materialização mais incisiva no campo do direito parlamentar investigatório.

Ao classificar o debate sobre a dilação de prazos como uma controvérsia eminentemente regimental, a Corte ergueu um escudo impenetrável em torno das deliberações sobre a continuidade das investigações, blindando-as sob o manto protetor dos atos *interna corporis*.

Sob esse manto protetor, o desfecho do litígio reitera que a integridade do princípio da separação dos poderes exige contenção e impõe limites à própria vocação contramajoritária da jurisdição constitucional. A proteção às minorias políticas, embora vital para a democracia, não pode ser invocada como um coringa retórico para subverter as regras do jogo representativo ou para anular a vontade soberana do Plenário quando este atua dentro de suas legítimas margens de discricionariedade. A decisão cristaliza a premissa teórica de que o Legislativo deve ser o árbitro de seus próprios impasses, assumindo o ônus histórico, político e eleitoral de encerrar ou dar seguimento a apurações sensíveis, sem delegar ao Poder Judiciário o custo de gerenciar a sua agenda e seus atos de economia interna.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa dedicou-se a investigar a complexa tensão institucional entre o Supremo Tribunal Federal e o Congresso Nacional, transcendendo a visão superficial que enxerga os embates entre os Poderes como meras crises passageiras para situá-los como um desafio estrutural do Estado Democrático de Direito. Ao longo do estudo, buscou-se responder, de forma objetiva e dogmática, se o controle jurisdicional possui legitimidade para determinar, compulsoriamente, a prorrogação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), ou se a deliberação sobre a continuidade desses trabalhos consubstancia-se em um ato *interna corporis* imune à intervenção da Suprema Corte.

No que tange ao primeiro passo dessa jornada, a análise teórica demonstrou que o princípio da separação dos poderes e o sistema de freios e contrapesos percorreram um longo caminho desde a sua formulação clássica. Se no alvorecer do constitucionalismo a blindagem das assembleias representativas visava proteger o Legislativo das tiranias monárquicas, erguendo a fortaleza dos atos de economia interna, a modernidade exigiu adaptações. Constatou-se que a tripartição de funções não pressupõe um isolamento hermético, mas sim uma convivência harmônica e independente, na qual a jurisdição atua, excepcionalmente, como garantidora de que as normas regimentais não se transformem em escudos para a prática de inconstitucionalidades.

Contudo, a constatação dessa possibilidade excepcional de intervenção desaguou na necessidade de compreender os limites do ativismo judicial, foco da segunda etapa deste trabalho. A pesquisa confirmou que o reconhecimento do Estatuto Constitucional das Minorias Parlamentares forçou o Judiciário a abandonar a omissão complacente em prol da defesa do direito de oposição. No período histórico denominado de "Tempo dos Deferimentos", cujo maior símbolo foi a atuação corretiva na CPI dos Bingos, evidenciou-se que o Supremo Tribunal Federal relativizou a natureza *interna corporis* dos atos legislativos para impedir que a maioria asfixiasse o nascedouro das investigações. Essa intervenção, embora elogiável na proteção do pluralismo, inaugurou um cenário de excessiva judicialização de temas políticos, onde qualquer insatisfação regimental passou a ter seus desdobramentos finais mediante decisão da Suprema Corte.

Em resposta a esse cenário de desgaste interinstitucional, e cumprindo o escopo prático do estudo, analisou-se a atual fase jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, marcada por um direcionamento à autocontenção defensiva. A fixação do Tema 1.120 de Repercussão Geral representou um marco dogmático ao cravar que, salvo nos casos de ofensa explícita e direta à

Constituição, é defeso ao Poder Judiciário interpretar o sentido e o alcance de normas meramente regimentais. Destaca-se, por sua absoluta pertinência ao presente estudo, a forma como essa diretriz conteudista foi testada e consolidada no emblemático julgamento do Mandado de Segurança n. 40.799, que tratou da recusa da Presidência do Congresso em receber o pedido de prorrogação da CPMI do INSS.

Após o estudo deste caso prático, confirma-se a premissa de que a prorrogação de uma comissão investigativa possui uma natureza substancialmente distinta do seu ato de criação. Ficou demonstrado que a imposição constitucional do "prazo certo" não atua como uma mera formalidade procedimental, mas como um autêntico limitador democrático. O julgamento rechaçou a tese de que haveria uma prorrogação automática oriunda do direito das minorias, evidenciando que, alcançado o termo final da comissão, exaure-se a prerrogativa contramajoritária unilateral, sendo que a continuidade das apurações passa a depender das articulações e da vontade política da Casa Legislativa.

Retomando, por fim, o problema central de pesquisa, conclui-se que o controle jurisdicional para forçar a prorrogação de uma CPI é ilegítimo. O Supremo Tribunal Federal decidiu que a dilação de prazos investigatórios é um autêntico ato *interna corporis*, não atraindo a configuração de um direito público subjetivo. Relativamente à efetividade da fiscalização minoritária, a resposta do ordenamento é clara: a Constituição assegura o direito de instalar e de conduzir a apuração durante o tempo estipulado, mas não o direito de perpetuá-la contra a deliberação majoritária e os ritos internos.

Isso porque a intervenção judicial que obrigasse o prolongamento do calendário legislativo revelaria uma nítida quebra da separação dos poderes. Se o Supremo Tribunal Federal passasse a ditar o momento exato em que uma investigação parlamentar deve ou não ser encerrada, ele estaria usurpando a competência das Mesas Diretoras de pautar, arquivar ou declarar prejudicados os requerimentos.

Ainda que o bloqueio da CPMI do INSS possa ser interpretado politicamente como uma manobra questionável ou moralmente desfavorável à elucidação de fraudes bilionárias, a lógica institucional permanece operante: a recusa da prorrogação não fere a Constituição. Validou-se, portanto, a tese de que a jurisdição não se presta a consertar déficits de base parlamentar ou derrotas sofridas nos procedimentos internos do Congresso Nacional.

Nesse sentido, ao assegurar a segurança jurídica e a separação dos poderes, o judiciário demonstrou que se recusa a atuar como um gerenciador das rotinas e pormenores dos atos de economia interna do Congresso Nacional. Concomitantemente, a eficácia da autocontenção

reside no fato de que ela força o Parlamento a assumir o custo político de suas próprias omissões.

Em última análise, este trabalho encerra-se com a compreensão de que a consolidação da inexistência de direito líquido e certo à prorrogação de CPIs é um marco indispensável na maturação da democracia brasileira. Embora a recusa do STF em intervir na CPMI do INSS possa frustrar expectativas investigativas imediatas, a autocontenção demonstra ser a postura institucional mais adequada para a atualidade. A preservação efetiva das instituições depende de que a Corte atue nos limites precisos da manifesta inconstitucionalidade, garantindo ao Legislativo o direito de viver plenamente a sua própria autonomia.

Por fim, é importa reconhecer a limitação metodológica intrínseca à presente pesquisa, qual seja a recente pacificação dessa matéria no bojo do MS 40.799. O curto lapso temporal desde a prolação da decisão final impede, por ora, uma avaliação exaustiva sobre como esse precedente impactará o comportamento tático das lideranças partidárias nas próximas legislaturas. A ausência de um distanciamento histórico restringe o estudo a uma análise do desenho jurídico imediato. Caberá, portanto, aos trabalhos futuros o desafio de monitorar os desdobramentos dessa firme postura de autocontenção, verificando se as balizas teóricas aqui analisadas contribuirão, a longo prazo, para a construção de um Congresso Nacional mais dialógico e de um Supremo Tribunal Federal institucionalmente mais protegido.

REFERÊNCIAS

- ARAGÃO, João Carlos Medeiros de. **Judicialização da Política no Brasil: Influência sobre Atos Interna Corporis do Congresso Nacional**. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2012.
- ARAGÃO, João Carlos Medeiros. **Atuação do judiciário com relação aos atos interna corporis do Congresso Nacional Brasileiro**. Revista Eletrônica Direito e Política, Itajaí, v. 9, n. 2, 2014.
- ATALIBA, Geraldo. **Judiciário e Minorias**. Revista Informação Legislativa, vol. 96, 1990.
- BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **Processo Legislativo e democracia: parlamento, esfera pública e jurisdição constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.
- BARBOSA, Rui. **Comentários à Constituição Federal brasileira**. São Paulo, Saraiva, 1933. v. II.
- BARRETO, Derly; SILVA FILHO. **Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003
- BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. São Paulo: SaraivaJur. 2022.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 9. ed. –São Paulo: Saraiva Educação, 2020.
- BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. **O controle jurisdicional do processo legislativo à luz da teoria sistêmica**. Cadernos da Escola do Legislativo. Belo Horizonte, v. 8 nº 13, 2005.
- BIM, Eduardo Fortunato. **A função constitucional das Comissões Parlamentares de Inquérito: Instrumentos da minoria parlamentar e informação da sociedade**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, 2005.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 23 mai. 2026
- BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissão Parlamentar de Inquérito: técnica e prática**. São Paulo: Saraiva, 2001
- CAMPOS, Francisco. **Direito Constitucional**. Vol. II. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1956.
- CASTILLO, Florentina Navas. **La función legislativa y de control en comisión parlamentaria: comisiones de investigación y comisiones legislativas permanentes con competencia legislativa plena**. Madri: Colex, 2000.

CASTRO, José Nilo de. **A CPI municipal**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

CHEVITARESE, Alessia Barroso Lima Brito Campos. **Controle jurisdicional do processo legislativo: natureza e limitações do mandado de segurança**. Curitiba: Juruá, 2016.

COELHO, Fábio Alexandre. **Processo Legislativo**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2007,

COURA, Alexandre de Castro; ESCOSSIA, Matheus Henrique dos Santos da. **A falácia no direito das minorias: a faceta pragmatista a partir do perfil contramajoritário da Corte**. Revista de Informação legislativa, 2015.

EMERIQUE, Lillian Márcia Balmant. **Direito Fundamental como Oposição Política**. Curitiba: Juruá Editora. 2006.

FARIA, Cássio Juvenal. **Comissões parlamentares de inquérito**. 2 ed. São Paulo: Paloma, 2002.

FERREIRA, Pinto. **Curso de direito constitucional**. 6ª ed. revisada e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2002

FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 4 ed. rev. atual. São Paulo: Editora Malheiros, 1998.

FONSECA, Tiago Moreira da. **Os atos interna corporis e as minorias parlamentares: análise sobre a legitimidade do controle judicial em defesa dos direitos de atuação das minorias parlamentares**. Câmara dos Deputados, Brasília, 2011.

ITTADINO, Raphael Sodré. **Autocontenção no Supremo Tribunal Federal: atos interna corporis e controle jurisdicional de atos do Poder Legislativo no Brasil (1980-2023)**. Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2025.

KIMURA, Alexandre Issa. **CPI: teoria e prática**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001

LAGES, Cintia Garabini. **Interna Corporis Acta e os limites do controle judicial dos atos legislativos**. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília. vol. 6, 2016.

LESSA, Pedro. **Do Poder Judiciário**. Livraria Francisco Alves, São Paulo. 1915.

LENZ, Carlos Eduardo Thompson Flores. **Comissão Parlamentar de Inquérito - substituição de membro da comissão - ato interna corporis**. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n. 53, abr. 2013.

LIMA, Vinícius Gomes de; GOMES NETO, Amaro Cavalcanti. **A teoria das questões políticas e o Supremo Tribunal Federal: considerações críticas sobre os limites da atuação judicial**. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte. 2018.

MACEDO, Cristiane Branco. **A legitimidade e a extensão do controle judicial sobre o processo legislativo no Estado Democrático de Direito**. Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

MAGELA, Geraldo e MENESES, Silva. **Limites ao poder jurisdicional na perspectiva do direito brasileiro**. Revista de Informação Legislativa. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal. 2003.

MAMEDE, Elissa Navarro. **Limites do controle jurisdicional do processo legislativo**. Trabalho Final (Especialização em Direito Legislativo) - Universidade do Legislativo Brasileiro, Brasília, 2008.

MARRAFON, Marco Aurélio. **Parâmetros para o controle jurisdicional do processo legislativo**. Revista Consultor Jurídico. 2021.

MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 28 ed. São Paulo: Malheiros. 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Curso de direito administrativo brasileiro**. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 15 ed., RT, 1990.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. São Paulo: Ed. Malheiros, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1979.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

MILL, Stuart. **Considerations on Representative Government**. Geat Books in Philosophy. Editor Robert M. Baird. 1991.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967; com a Emenda nº 1 de 1969**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, Tomo 2, 1987.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**. 3. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1960. Tomo II

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 33. Ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Interferências entre Poderes do Estado (Fricções entre o Executivo e o Legislativo na Constituição de 1988)**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, 1989.

MORAL, A. Torres de. **Principios de derecho constitucional español**. 4. ed. Madri: Faculdade de Derecho de la Universidad Complutense, 1998.

MOURÃO, Lucas Tavares. **Bloco de constitucionalidade como fundamento para o controle judicial do processo legislativo**. Dissertação. Universidade Federal de Minas Gerais, 2018. 200f.

NEGRI, André Del. **Controle de constitucionalidade no Processo Legislativo: teoria da legitimidade democrática**. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. **Comentários ao Regimento Interno do Senado Federal**. Vol. 1. Brasília: Senado Federal, 2021.

PASCHOALATO, Luma Rosa. **A evolução jurisprudencial sobre o controle jurisdicional do devido processo legislativo**. Instituto Legislativo Brasileiro, Senado Federal, Brasília, 2022.

PONTES DE MIRANDA. **Comentários à Constituição de 1967, com a emenda n. 1, de 1969**. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, Tomo III, 1970.

QUEIROZ FILHO, Gilvan Correa de. **O controle judicial de atos do poder legislativo**. Brasília: Brasília Jurídica, 2001.

RIBEIRO, L. M.; ARGUELHES, D. W. **Preferências, Estratégias e Motivações: Pressupostos institucionais de teorias sobre comportamento judicial e sua transposição para o caso brasileiro**. Revista Direito e Práxis, v. 4, n. 7, 2013.

SALGADO, Plínio. **Comissões Parlamentares de Inquérito: doutrina, jurisprudência e legislação**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Crise e Desafios da Constituição – Perspectivas Críticas da Teoria e das Práticas Constitucionais Brasileiras**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SANTOS, Herta Rani Teles. **Controle de constitucionalidade preventivo abstrato: afronta ao princípio da separação dos poderes**. 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

SILVA FILHO, Derly Barreto. **Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Editora Malheiros, 2003.

VIANNA, Luiz Werneck. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1999

VIVEIROS DE CARVALHO, Cristiano. **Controle Judicial e Processo Legislativo – A observância dos Regimentos Internos das Casas Legislativas como garantia do Estado Democrático de Direito.** Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002.