

MANDADO DE SEGURANÇA 37.059 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. RICARDO LEWANDOWSKI
IMPTE.(S) : ALESSANDRO VIEIRA
ADV.(A/S) : EDUARDO UBALDO BARBOSA E OUTRO(A/S)
IMPDO.(A/S) : PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Trata-se de mandado de segurança com pedido de liminar impetrado por Alessandro Vieira, Senador da República pelo Estado de Sergipe, contra ato do Presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia.

O impetrante noticia que, em 1º/4/2020, “[...] o Deputado Rodrigo Maia, Presidente da Câmara dos Deputados, juntamente com outros parlamentares, apresentou a Proposta de Emenda à Constituição n. 10/2020, conhecida como ‘PEC do Orçamento de Guerra’” (pág. 4 da inicial). Além do mais, informa que,

“[n]a mesma data, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados determinou:

‘Submeta-se ao Plenário, excepcionalmente, tendo em vista a suspensão, determinada pelo §1º do art. 2º da Resolução n. 14/2020, das reuniões de comissões durante a emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19). Publique-se.’

Às 19h34, ainda do dia 1º de abril, deu-se a discussão, em único turno, acerca da admissibilidade de referida PEC, designando-se por relator o Deputado Hugo Motta (Republicanos/PB), que proferiu parecer favorável em plenário pela Comissão de Justiça e de Cidadania. Nessa ocasião, as vinte e seis emendas apresentadas foram rejeitadas, sem que se procedesse à justificativa individual sobre o mérito de cada uma delas (docs. nn. 03, 04 e 05):

[...]

No dia 03 de abril, dois dias após o protocolo da Proposta de Emenda à Constituição, instalou-se às 10h da manhã sessão

deliberativa extraordinária, por meio virtual, em que se aprovou o projeto em dois turnos, encaminhando-o, por fim, ao Senado da República (docs. n. 01 e 06)” (págs. 4-5 da inicial).

Apona, nessa linha, que,

“[o] primeiro vício formal identificado na tramitação da PEC n. 10/2020 diz respeito à ausência de justificação, elemento imprescindível para que os demais parlamentares possam conhecer da motivação do oferecimento de um projeto de emenda à Carta Maior (doc. n. 02):

[...]

Há clara ofensa, direta e reflexa, ao quanto disposto pelo § 1º do art. 107 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, redigido nos seguintes termos:

‘§ 1º Deverão constar da publicação a proposição inicial, com a respectiva justificação; os pareceres, com os respectivos votos em separado; as declarações de voto e a indicação dos Deputados que votaram a favor e contra; as emendas na íntegra, com as suas justificações e respectivos pareceres; as informações oficiais porventura prestadas acerca da matéria e outros documentos que qualquer Comissão tenha julgado indispensáveis à sua apreciação.’

Também o art. 129, I, do mesmo Regimento, é inobservado:

‘Art. 129. O parecer por escrito constará de três partes:

I – relatório, em que se fará exposição circunstanciada da matéria em exame;’

A necessidade de fundamentação, como se vê, tanto na justificação da Proposta de Emenda à Constituição como nos relatórios subsequentes, não é apenas formal, mas material, por ser a substância mesma para os debates legislativos.” (págs. 7-8 da inicial; grifei).

Destaca, outrossim, que os § 3º e § 4º do art. 4º da Resolução 14/2020

da Câmara dos Deputados, “ao pretender que matérias veiculadas por PECs entrem em pauta em regime de urgência, dispensando-se a normal tramitação para essa espécie normativa e subtraindo os legítimos espaços de discussão, **ofende frontalmente as rigorosas disposições da Constituição Federal para o processo de seu emendamento (art. 60)**” (pág. 10 da inicial; grifei).

Assevera, também, que “[...] os atuais meios de votação remota excluem a necessária participação dos cidadãos, atores indispensáveis para conferir legitimidade ao processo legislativo” (pág. 10 da inicial).

Ademais, ao argumentar sobre a inafastabilidade da jurisdição do Supremo Tribunal Federal, afirma que “[...] os fatos ora narrados, a revelarem quadro de atropelo a regras regimentais e constitucionais dizem respeito ao processo legislativo em campo da maior importância, ou seja, de emenda ao texto constitucional – o qual, considerado o caráter rígido da Carta de 1988, recebeu tratamento específico e privilegiado pelo constituinte originário” (pág. 16 da inicial).

Aduz que estão presentes os requisitos que ensejam a concessão da medida liminar, requerendo, assim, seu deferimento “[...] para a suspensão dos efeitos da votação da Proposta de Emenda à Constituição n. 10/2020 realizada em meio virtual pelo Plenário da Câmara dos Deputados em 03 de abril do corrente ano, bem como da continuidade da tramitação no Senado Federal” (pág. 17 da inicial).

No mérito, requer a concessão da segurança “[...] para, observada a necessidade de votação presencial, condicionar o reinício do processo legislativo à confecção de relatórios e justificativas nos termos regimentais” (pág. 17 da inicial).

Posteriormente, o impetrante juntou aos autos nova petição informando que “[...] ficou acertado, em deliberação do Colégio de Líderes ocorrida após a impetração deste *mandamus*, que a Sessão de hoje,

MS 37059 / DF

dia 13 de abril, será reservada à leitura e discussão do relatório da Proposta, ficando a votação agendada para a próxima quarta-feira, dia 15 de abril” (documento eletrônico 16).

É o relatório suficiente. Decido.

Bem examinados os autos, tenho que esta impetração, à luz da jurisprudência desta Corte, não merece seguimento.

Como se sabe, a jurisprudência deste Tribunal firmou-se no sentido de que os membros das Casas Legislativas do Congresso Nacional e, somente eles, possuem legitimidade para impetrar mandado de segurança objetivando a defesa de seu direito público subjetivo à participação de um devido processo legislativo constitucional.

Isso porque, na linha desse entendimento, o parlamentar faz jus a não ver processada ou submetida à deliberação proposição legislativa que incorra nas hipóteses em que o próprio Texto Constitucional impõe óbices ao seu prosseguimento, pois, nesses casos, “a inconstitucionalidade [...] já existe antes de o projeto ou de a proposta se transformar em lei ou em emenda constitucional, porque o próprio processamento já desrespeita, frontalmente, a Constituição” (MS 20.257/DF, Rel. Min. Moreira Alves).

Reproduzo, por oportuno, a ementa do julgamento proferido no MS 24.642/DF, de relatoria do Ministro Carlos Velloso:

“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.

[...]

IV - Mandado de Segurança indeferido” (grifei).

É importante deixar consignado, porém, no que diz respeito ao mérito deste mandado de segurança, que no regime republicano há uma partilha do poder, de forma horizontal, entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si (art. 2º da Constituição).

Com fundamento nesse princípio constitucional básico, a remansosa orientação jurisprudencial desta Suprema Corte é firme no sentido de que as matérias relativas à interpretação de normas regimentais do Congresso Nacional revestem-se de natureza *interna corporis*, que refogem à revisão judicial.

A jurisprudência e a doutrina têm definido que é ato legislativo *interna corporis*

“o processo de perda de mandato – que é normalmente regido por normas *interna corporis*, contanto que não firam as garantias e direitos constitucionalmente consagrados; reiterando-se posição de que o Judiciário não pode substituir a deliberação do plenário, a ponderação dos fatos e a valoração das provas ali apresentadas; assim como se referir à atividade legislativa”.¹

Nesse sentido, já se pronunciou o Supremo Tribunal Federal nos seguintes precedentes:

“CONSTITUCIONAL. AGRAVO INTERNO NO MANDADO DE SEGURANÇA. ALEGAÇÃO DE ILEGALIDADE ATRIBUÍDA AO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. INOCORRÊNCIA. INTERPRETAÇÃO DE

1 SAMPAIO, José Adércio Leite. A Constituição e o pluralismo na Encruzilhada (I). *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte, n. 2, p. 110, jul/dez 2003.

NORMAS DO REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. IMPOSSIBILIDADE. ASSUNTO *INTERNA CORPORIS*. SEPARAÇÃO DOS PODERES. INEXISTÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. RECURSO DE AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. Não é 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.

[...]” (MS 36.662-AgR/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes).

“AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. LIMINAR: (IN)DEFERIMENTO. PRELIMINAR: OBJETO DO PEDIDO. DECISÃO DO CONGRESSO NACIONAL. INTERPRETAÇÃO DO REGIMENTO INTERNO. MATÉRIA *INTERNA CORPORIS*. HIPÓTESE DE NÃO-CONHECIMENTO. I- O tema da cognoscibilidade do pedido precede o da apreciação do agravo regimental contra despacho concessivo de liminar, e de seu cabimento à vista da jurisprudência do Supremo. II- A natureza *interna corporis* da deliberação congressional - interpretação de normas do Regimento Interno do Congresso - desautoriza a via utilizada. Cuida-se de tema imune à análise judiciária. Precedentes do STF. Inocorrência de afronta a direito subjetivo. Agravo regimental parcialmente conhecido e provido, levando ao não-conhecimento do mandado de segurança” (MS 21.754-AgR/DF, Rel. Min. Marco Aurélio).

“Mandado de Segurança. Processo legislativo no Congresso Nacional. *Interna Corporis*. Matéria relativa à interpretação, pelo Presidente do Congresso Nacional, de normas de regimento legislativo é imune à crítica judiciária, circunscrevendo-se no domínio *interna corporis*. Pedido de

MS 37059 / DF

segurança não conhecido” (MS 20.471/DF, Rel. Min. Francisco Rezek).

No mesmo sentido, há outros precedentes desta Corte: MS 21.443/DF, Rel. Min. Octavio Gallotti; MS 24.356/DF, Rel. Min. Carlos Velloso; RE 113.314/MG, Rel. Min. Aldir Passarinho; MS 25.144-AgR/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes; e MS 25.594/DF, Rel. Min. Carlos Britto.

Na espécie, verifico que, apesar de apontar genericamente a violação do art. 60 da Constituição Federal, toda a argumentação do impetrante toma por base o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, notadamente as disposições contantes do art. 107, § 1º, e do art. 129.

Portanto, o que ele busca neste *mandamus* é questionar judicialmente a interpretação dada pela Câmara dos Deputados aos dispositivos do seu Regimento Interno.

Observo que, para se chegar à mesma conclusão a que chegou o ora impetrante, far-se-ia necessário o exame das normas internas, bem como dos atos até aqui praticados pelos Parlamentares da Casa do Povo, já que a Constituição Federal não disporia diretamente sobre a matéria.

Dessa forma, não seria possível avançar neste *mandamus* para discutir se, ao dar uma tramitação especial à PEC, os parlamentares aplicaram bem ou mal as normas regimentais. Nesse sentido, reputo oportuno transcrever a ementa do seguinte julgado:

“AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. INSTALAÇÃO E COMPOSIÇÃO DE COMISSÃO ESPECIAL. SUPOSTA NECESSIDADE DE PLENO FUNCIONAMENTO DAS COMISSÕES PERMANENTES. INTERPRETAÇÃO DE DISPOSITIVOS REGIMENTAIS DA CASA LEGISLATIVA. ATO *INTERNA CORPORIS*, NÃO SUJEITO AO CONTROLE

JUDICIAL. SEPARAÇÃO DE PODERES. ORDEM DENEGADA. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

[...]

2. A inexistência de fundamento constitucional no ato emanado do Poder Legislativo, cujo alicerce decorre unicamente da exegese do Regimento Interno das Casas Legislativas, revela hipótese de ato *interna corporis* insindicável pelo Poder Judiciário.

3. ***In casu*, a despeito de o impetrante invocar o art. 58, caput, da CRFB/1988, para amparar seu direito líquido e certo, o ato coator está baseado na interpretação dos arts. 33, §§ 1º e 2º, e 34, § 1º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que só deve encontrar solução no âmbito do Poder Legislativo, não ficando sujeito à apreciação do Poder Judiciário.**

4. Agravo interno a que se NEGA PROVIMENTO” (MS 35.581-AgR/DF, Rel. Min. Luiz Fux, grifei).

Ora, por ancorar-se o ato questionado e, bem assim, toda a linha argumentativa em fundamento regimental, só pode haver solução para a querela objeto destes autos no âmbito do próprio Poder Legislativo, sob pena de violar-se o disposto no art. 2º da Carta da República referido acima.

Diante desse cenário, verifica-se, claramente, que o ato impugnado nesta ação mandamental cinge-se ao conflito interpretativo de normas regimentais do Congresso Nacional, de cunho *interna corporis*, que escapam, pois, à apreciação do Judiciário.

Por todas essas razões, é de rigor a negativa de seguimento do pedido, em virtude da jurisprudência cristalizada nesta Suprema Corte quanto ao tema de fundo, que impede ingerência do STF em matéria de âmbito estritamente doméstico do Legislativo.

Isso posto, nego seguimento ao presente *writ*, com fundamento no

MS 37059 / DF

art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.
Prejudicado o pedido de liminar formulado na petição inicial.

Publique-se.

Brasília, 13 de abril de 2020.

Ministro Ricardo Lewandowski
Relator