

MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 33.353 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. CELSO DE MELLO**
IMPTE.(S) : **ANTÔNIO JOSÉ IMBASSAHY DA SILVA E OUTRO(A/S)**
ADV.(A/S) : **AFONSO ASSIS RIBEIRO E OUTRO(A/S)**
IMPDO.(A/S) : **PRESIDENTE DO CONGRESSO NACIONAL**
ADV.(A/S) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

EMENTA: Processo legislativo. Controle jurisdicional de seu “*iter*” procedimental. Legitimidade ativa, para esse efeito, reconhecida a qualquer membro das Casas do Congresso Nacional. Precedentes. Possibilidade dessa fiscalização judicial, desde que a controvérsia jurídica não se restrinja a deliberações internas ou fundadas em prescrições meramente regimentais. A questão do “*judicial review*” e o princípio da separação de poderes. Divergências “interna corporis” e discussões de natureza regimental: apreciação vedada ao Poder Judiciário, por tratar-se de temas que devem ser resolvidos na esfera de atuação do próprio Congresso Nacional. Ensaio de indevida judicialização de questões estritamente políticas. Inadmissibilidade. Doutrina. Precedentes. Manutenção, no caso, dos vetos presidenciais. Desnecessidade, em tal hipótese, de maioria absoluta, unicamente exigível para efeito de rejeição desses mesmos vetos (CF, art. 66, § 4º). Ausência, no caso, de controvérsia constitucional. O valor jurídico da ata dos trabalhos parlamentares. Presunção “*juris tantum*” de legitimidade e

de veracidade **do que se contém** nesse documento legislativo. **Doutrina. Precedentes.** Mandado de segurança *de que não se conhece*.

DECISÃO: **A presente** impetração mandamental, **deduzida**, em *litisconsórcio ativo*, por eminentes Deputados Federais, **insurge-se** contra ato do Excelentíssimo Senhor Presidente do Congresso Nacional, **imputando-lhe** conduta que, *alegadamente*, **teria transgredido** diretrizes constitucionais **concernentes** ao processo legislativo, **especialmente** aquelas que **disciplinam** o *exame do veto presidencial* (CF, art. 66, § 4º).

Os ora impetrantes **sustentam**, *no caso*, **a ocorrência de vícios no procedimento de apreciação dos vetos presidenciais** nºs 47 a 57, de 2013, e nºs 1 a 27, de 2014, **consistentes em (a) “supressão da discussão parlamentar relativa a cada um dos vetos apreciados”; e (b) inobservância “do ‘quorum’ qualificado estabelecido no § 4º do art. 66 da Constituição Federal na apreciação dos vetos pelo Congresso Nacional” (grifei).**

Eis, em síntese, **os fundamentos** que dão suporte ao pleito deduzido na presente ação mandamental:

“a) Supressão da discussão parlamentar relativa a cada um dos vetos apreciados

Ao promover a apreciação dos vetos que figuravam na pauta da 28ª Sessão do Congresso Nacional, o Presidente do Congresso Nacional, Senador Renan Calheiros, conduziu a sessão de forma que a fase de discussão foi eclipsada pelo processo de votação da matéria.

Tampouco foi assegurado aos Senadores e Deputados Federais participantes da Sessão o direito de verem suas opiniões expostas e consideradas, porquanto o ato do Presidente esvaziou o sentido do debate parlamentar e impediu, dessa forma, o legítimo exercício do direito de democraticamente convencer ou de ser

convencido, pelas opiniões plenárias externadas em Plenário. Esse quadro foi agravado pela utilização de uma cédula única de votação, que contemplava todos os vetos a serem apreciados.

O Presidente do Congresso Nacional, portanto, cometeu ato abusivo e inconstitucional, que deve ser corrigido por meio deste remédio constitucional, para que seja anulada a Sessão do Congresso Nacional realizada às 15h00min do dia 25 de novembro do corrente.

b) Da não observância do 'quórum' qualificado estabelecido no § 4º do art. 66 da Constituição Federal na apreciação dos vetos pelo Congresso Nacional

A Constituição Federal disciplina expressamente o processo de apreciação congressual dos vetos.

O rito da matéria está previsto no § 4º do art. 66, da Constituição da República:

'(...) Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

(...) § 4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores (...).'

A teor do dispositivo supramencionado, 'para a apreciação de vetos pelo Congresso Nacional é exigido o voto da maioria absoluta' dos congressistas (STF, Rcl 1.206, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. em 22.8.2002, Plenário, DJ de 18.10.2002).

Ocorre que essa regra não foi observada na apreciação dos vetos presidenciais levada a efeito na 28ª Sessão do Congresso Nacional, em 25 de novembro do ano em curso (...).

.....
Assim sendo, também esse ato violou direito líquido e certo de parlamentar a que as normas referentes à tramitação da matéria fossem observadas." (grifei)

MS 33353 MC / DF

Postula-se, em sede cautelar, a suspensão “da publicação do resultado da 28ª Sessão do Congresso Nacional no respectivo Diário Oficial ou dos efeitos dessa medida, caso já tenha sido levada a feito” (grifei).

Sendo esse o contexto, passo a apreciar questão pertinente à admissibilidade da presente ação mandamental.

Cumpre ter presente, na linha do magistério jurisprudencial desta Suprema Corte (MS 23.334/RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.), que apenas os membros do Congresso Nacional, como os ora impetrantes, dispõem de legitimidade ativa “ad causam” para provocar a instauração do controle jurisdicional sobre o processo de formação das leis e das emendas à Constituição, assistindo-lhes, sob tal perspectiva, irrecusável direito subjetivo de impedir que a elaboração de atos normativos, pelo Poder Legislativo, incida em desvios inconstitucionais, mesmo na fase complementar de exame dos vetos apostos a projetos de lei pelo Chefe do Poder Executivo.

É por essa razão que o Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente proclamado, em favor dos congressistas – e apenas destes –, o reconhecimento desse direito público subjetivo à correta elaboração das leis e das emendas à Constituição (MS 20.257/DF, Rel. p/ o acórdão Min. MOREIRA ALVES – MS 27.971/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO – MS 31.816-AgR-MC/DF, Rel. p/ o acórdão Min. TEORI ZAVASCKI – MS 31.832-MC/DF, Rel. Min. LUIZ FUZ – MS 32.033/DF, Rel. p/ o acórdão Min. TEORI ZAVASCKI, v.g.):

“(…) 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

MS 33353 MC / DF

*processo legislativo – **assiste** legitimidade ativa ‘ad causam’ para provocar a fiscalização jurisdicional. (...).”*

(**MS 23.565/DF**, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

A possibilidade extraordinária dessa intervenção jurisdicional, **ainda** que no próprio momento **de produção** das normas pelo Congresso Nacional, **tem por finalidade** assegurar *aos parlamentares* (e a estes, apenas) o direito público subjetivo – *que lhes é inerente* (**RTJ** 139/783) – de serem elaborados, pelo Legislativo, atos estatais **compatíveis** com o texto constitucional, **garantindo-se**, desse modo, **àqueles que participam do processo legislativo** (**mas sempre** no âmbito da Casa legislativa **a que pertence** o congressista impetrante) **a certeza** de observância **da efetiva** supremacia da Constituição, **excluídos**, necessariamente, **no que se refere à extensão** do controle judicial, *os aspectos discricionários concernentes às questões políticas e aos atos “interna corporis”* (**RTJ** 102/27 – **RTJ** 112/598 – **RTJ** 112/1023, v.g.).

Em suma: titulares do poder de agir em sede jurisdicional, **tratando-se** de controvérsia constitucional instaurada *ainda no momento formativo* da lei **ou** da emenda à Constituição, **são os próprios membros do Congresso Nacional, a quem se reconhece**, como líquido e certo, o direito público subjetivo à **correta observância** da disciplina jurídica imposta pela Carta Política **em sede** de elaboração das espécies normativas. **O parlamentar**, fundado na sua condição **de copartícipe** do procedimento de formação das normas estatais, **dispõe**, por tal razão, **da prerrogativa** irrecusável **de impugnar**, em juízo, **o eventual descumprimento**, pela Casa legislativa, **das cláusulas constitucionais** que lhe condicionam, no domínio material **ou** no plano formal, **a atividade de posituação** dos atos normativos.

De outro lado, e embora excepcional, *o controle jurisdicional do processo de formação das espécies normativas* **não configura**, quando instaurado, **ofensa** ao postulado básico da separação de poderes.

*Isso significa reconhecer **que a prática** do “judicial review”, sempre que se alegue suposta ofensa ao texto da Constituição, **não pode ser considerada** um gesto de indevida interferência jurisdicional na esfera orgânica do Poder Legislativo.*

*Essa visão é também **compartilhada** – mostra-se relevante acentuar – pelo **magistério da doutrina** (PEDRO LESSA, “Do Poder Judiciário”, p. 65/66, 1915, Livraria Francisco Alves; RUI BARBOSA, “Obras Completas de Rui Barbosa”, vol. XLI, tomo III, p. 255/261, Fundação Casa de Rui Barbosa; CASTRO NUNES, “Do Mandado de Segurança”, p. 223, item n. 103, 5ª ed., 1956, Forense; PONTES DE MIRANDA, “Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1, de 1969”, tomo III/644, 3ª ed., 1987, Forense; JOSÉ ELAERES MARQUES TEIXEIRA, “A Doutrina das Questões Políticas no Supremo Tribunal Federal”, 2005, Fabris Editor; DERLY BARRETO E SILVA FILHO, “Controle dos Atos Parlamentares pelo Poder Judiciário”, 2003, Malheiros; OSCAR VILHENA VIEIRA, “Supremo Tribunal Federal: Jurisprudência Política”, 2ª ed., 2002, Malheiros, v.g.), **cuja orientação**, no tema, **tem sempre ressaltado**, na linha de diversas decisões desta Corte, que “**O Poder Judiciário**, quando intervém **para assegurar** as franquias constitucionais e **para garantir** a integridade e a supremacia da Constituição, **desempenha**, de maneira plenamente legítima, **as atribuições** que lhe conferiu **a própria** Carta da República” (RTJ 173/806, Rel. Min. CELSO DE MELLO).*

***Não custa destacar**, por relevante, que tal entendimento – **plenamente legitimado** pelos princípios **que informam** o Estado Democrático de Direito e **que regem**, em nosso sistema institucional, as relações entre os Poderes da República – **nada mais representa** senão um expressivo reflexo histórico **da prática jurisprudencial** do Supremo Tribunal Federal (RTJ 142/88-89 – RTJ 167/792-793 – RTJ 175/253 – RTJ 176/718, v.g.).*

Em consequência dessa orientação, o Supremo Tribunal Federal *somente tem deixado de conhecer de ações* que, **impugnando atos ou procedimentos das Casas do Congresso Nacional, insurjam-se contra deliberações de natureza interna** (RTJ 173/805-810, 806 – RTJ 175/253 – RTJ 176/718, v.g.) **ou fundadas em prescrições de índole meramente regimental, pois, em tais situações, a superação de eventual disputa político-partidária no Parlamento deverá “encontrar solução no âmbito do Poder Legislativo”, o que excluirá, por isso mesmo, a possibilidade de qualquer fiscalização judicial nessa matéria, como esta Suprema Corte tem tido o ensejo de advertir** (MS 22.183/DF, Red. p/ o acórdão Min. MAURÍCIO CORRÊA – MS 24.356/DF, Rel. Min. CARLOS VELLOSO – MS 26.062-AgR/DF, Rel. Min. GILMAR MENDES, v.g.).

Tendo-se presente o contexto em análise, **entendo** que se impõe a formulação, **na espécie, de juízo negativo de cognoscibilidade** da presente ação mandamental, **eis** que – **além** de a conduta impugnada **traduzir-se** em expressão “*interna corporis*” (o que bastaria, por si só, para afastar a pretendida intervenção jurisdicional, **sob pena de flagrante ofensa** ao postulado da separação dos poderes) – **o único** fundamento constitucional **invocado** (suposta ofensa ao “*quorum*” qualificado estabelecido no § 4º do art. 66 da Constituição Federal”) **não guarda pertinência** com o resultado da deliberação parlamentar, que, **longe de haver rejeitado** os vetos presidenciais (o que exigiria o voto da maioria absoluta dos congressistas), **veio a mantê-los, mediante** votação para a qual **não se mostrava exigível, constitucionalmente, aquele “quorum” qualificado** (CF, art. 66, § 4º).

Com efeito, a Constituição da República, **ao disciplinar** o “*iter*” **procedimental concernente** ao processo de formação das leis, **estabelece** que os vetos apostos pelo Chefe do Poder Executivo **aos projetos de lei** aprovados pelo Legislativo **submeter-se-ão** à disciplina estabelecida nos §§ 4º e 6º do art. 66 da Lei Fundamental, **sendo relevante observar** que os vetos presidenciais poderão ser rejeitados, no entanto, **não obstante**

relativos (e superáveis), somente “pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores”, mediante escrutínio que não mais se reveste de caráter sigiloso (CF, art. 66, § 4º, na redação dada pela EC nº 76/2013).

Evidente, portanto, que a exigência de maioria absoluta prende-se, necessariamente, à deliberação parlamentar que, rejeitando o veto presidencial, mantenha o projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional.

Daí o magistério da doutrina, cujas lições ênfatizam esse específico aspecto, que concerne ao procedimento de apreciação congressional das razões subjacentes ao veto aposto pelo Presidente da República (UADI LAMMÊGO BULOS, “Curso de Direito Constitucional”, p. 1.180, item n. a.2.2.2, 7ª ed., 2012, Saraiva; GILMAR FERREIRA MENDES e PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, “Curso de Direito Constitucional”, p. 871, item n. 4.4, 8ª ed., 2013, Saraiva; ALEXANDRE DE MORAES, “Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional”, p. 1.150, item n. 66.2, 9ª ed., 2013, Atlas; ANDRÉ RAMOS TAVARES, “Curso de Direito Constitucional”, p. 1.012, item n. 3.5.2, 11ª ed., 2013, Saraiva; DIRLEY DA CUNHA JÚNIOR, “Curso de Direito Constitucional”, p. 914, item n. 2.9.1, 2ª ed., 2008, JusPODIVM, v.g.), cabendo assinalar, tal como destaca JOSÉ AFONSO DA SILVA (“Processo Constitucional de Formação das Leis”, p. 218, item n. 11, 2ª ed., 2006, Malheiros), que apenas se exige maioria absoluta para efeito de rejeição do veto presidencial, e não para sua manutenção:

“(...) comunicado o veto ao Presidente do Senado Federal, este convocará as duas Câmaras para, em sessão conjunta, apreciá-lo no prazo de 30 dias a contar de seu recebimento, e só poderá ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta de Deputados e Senadores (...) (CF, art. 66, § 4º). Vê-se daí que, embora reunidas em sessão conjunta, os votos das duas Casas são tomados separadamente, a começar pela votação dos Deputados, de modo que a maioria absoluta não é do conjunto dos congressistas, mas

dos membros de cada uma delas. Não se conseguindo esse 'quorum' em qualquer delas, o veto estará mantido. Rejeitado, porém, o veto, o projeto será tido como aprovado e, assim, enviado à sanção." (grifei)

Observe-se, de outro lado, que esta impetração mandamental ênfatiza, a partir da discussão que se estabeleceu a propósito da questão de ordem suscitada perante o Senhor Presidente do Congresso Nacional, **que a 28ª Sessão Conjunta do Congresso Nacional, realizada em 25/11/2014, sequer poderia ter sido aberta, porque alegadamente exigível, para tal efeito, a presença da maioria absoluta** de seus membros.

O Senhor Presidente do Congresso Nacional, no entanto, **distinguindo entre "quorum" de instalação (necessário** à abertura dos trabalhos), **estabelecido** nos termos do art. 28 do Regimento Comum (presença mínima de 1/6 de Senadores e de Deputados Federais), de um lado, e "quorum" de deliberação (essencial ao processo de votação), **definido** no art. 66, § 4º, da Constituição (exigência de maioria absoluta para rejeição do veto), de outro, **deixou positivada, na resolução da questão de ordem, a seguinte decisão:**

"O SR. PRESIDENTE (Renan Calheiros. Bloco Maioria/PMDB – AL) – (...) Eu queria, respondendo exatamente a questão formulada pelo Deputado Pauderney Avelino, lembrar que, quando nós abrimos a sessão, as listas de presenças das duas Casas acusavam o comparecimento de 35 Sr^{as}. e Srs. Senadores e 165 Sr^{as}. E Srs. Deputados, de modo que a exigência do 'quórum' para a abertura da sessão do Congresso Nacional é de 1/6 da composição das duas Casas do Congresso.

O SR. SANDRO ALEX (PPS – PR. Para uma questão de ordem. Sem revisão do orador.) – Muito bem. **Uma questão de ordem, então, Sr. Presidente.**

Nós voltamos, então, a debater o que já falamos inicialmente. Para a abertura das sessões, nós precisamos da presença mínima, de um sexto da composição de cada Casa do Congresso. O senhor já

colocou isso. Agora, para a Ordem do Dia – nós estamos aqui na deliberação de vetos –, é necessário, como o senhor já colocou na mesa, ‘quórum’ qualificado. Não temos em nenhuma das Casas ‘quórum’ para isso.

O SR. PRESIDENTE (Renan Calheiros. Bloco Maioria/PMDB – AL) – **Para votar.**

O SR. SANDRO ALEX (PPS – PR) – Não temos, neste momento, para a Ordem do Dia. Já foi aberta a Ordem do Dia...

O SR. PRESIDENTE (Renan Calheiros. Bloco Maioria/PMDB – AL) – **Nós não começamos a votar.** Nós veremos isso daqui a pouquinho, **quando fizermos** a primeira votação.

O SR. SANDRO ALEX (PPS – PR) – Nós já estamos na Ordem do Dia para votação. A abertura da Ordem do Dia para deliberação de vetos...

O SR. PRESIDENTE (Renan Calheiros. Bloco Maioria/PMDB – AL) – **Mas não estamos deliberando. Estamos na Ordem do Dia encaminhando a votação. Não deliberamos ainda.**

O SR. SANDRO ALEX (PPS – PR) – Mas a discussão, Sr. Presidente, precisa de ‘quórum’ qualificado para a abertura da Ordem do Dia.

O SR. PRESIDENTE (Renan Calheiros. Bloco Maioria/PMDB – AL) – **Continua a precisar de um sexto. Apenas quando nós realizarmos a votação é que precisaremos do ‘quórum’ constitucional.**

.....
O SR. PRESIDENTE (...) **Está aberta, portanto, a votação.**

Com a palavra, V. Ex^ª,

Com a palavra, V. Ex^ª, e está aberto o processo de votação.

O SR. ARNALDO FARIA DE SÁ (PTB – SP) – Não tem ‘quórum’.

O SR. PRESIDENTE (Renan Calheiros. Bloco Maioria/PMDB – AL) – **Veremos. Veremos se tem ‘quórum’.** Nós veremos. Nós veremos se tem ‘quórum’.

Com a palavra, o Deputado Izalci.

O SR. IZALCI (PSDB – DF) – (...) Sr. Presidente, esta votação deveria começar pelo Senado. Esta votação deveria começar pelo Senado, e não tem 'quórum', Sr. Presidente.

.....
O SR. PRESIDENTE (Renan Calheiros. Bloco Maioria/PMDB – AL) – (...) **nós temos 'quórum'**, sim, **no Senado, porque 44 Srs. Senadores** já marcaram sua presença. **Tenho aqui o nome de todos** (...)." (grifei)

Infere-se dessa manifestação da autoridade apontada como coatora **que se respeitou** o "**quorum**" de instalação dos trabalhos do Congresso Nacional, **valendo anotar** que a **estrita interpretação da norma regimental mencionada (o art. 28** do Regimento Comum do Congresso Nacional) **revela-se** matéria imune ao controle jurisdicional, **por traduzir típica** hipótese de deliberação "interna corporis".

Vê-se, desse modo, que a **deliberação** questionada nesta sede mandamental **exauriu-se** no domínio estrito **do regimento legislativo**, circunstância essa que **torna inviável** a possibilidade jurídica de qualquer atuação corretiva do Poder Judiciário, **constitucionalmente proibido** de interferir **na intimidade dos demais** Poderes da República, **notadamente** quando provocado a invalidar atos que, **desvestidos** de transcendência constitucional, **traduzem mera aplicação de critérios regimentais**.

Registro, por oportuno, **que o Plenário** desta Suprema Corte, **defrontando-se com controvérsia assemelhada** à ora em exame, **não conheceu** de impetração mandamental **na qual se questionava** a validade de deliberação **proferida** em Sessão Extraordinária do Congresso Nacional **em que não se teria observado** o "**quorum**" de presença a que se refere **esse mesmo** art. 28 do Regimento Comum do Congresso Nacional (**ou seja**, 1/6 da composição de cada Casa legislativa), **pronunciando-se**, então, **no sentido da impossibilidade constitucional** de revisão judicial dos

atos “*interna corporis*”, **como aqueles** que se concretizam **na exegese de normas integrantes dos próprios regimentos internos das Casas legislativas**:

“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/RJ, Rel. p/ o acórdão Min. FRANCISCO REZEK – grifei)

Cabe por em relevo, neste ponto, **em razão de sua própria significação jurídica, a função documental da ata (e de tudo aquilo que nela se acha registrado), considerando-se, para esse efeito, o que nela foi consignado a respeito da 28ª Sessão Conjunta do Congresso Nacional, que não só atesta a observância do “quorum” de instalação fundado no art. 28 do Regimento Comum, como revela** que os vetos presidenciais **foram mantidos**, porque **não** alcançada a maioria absoluta **necessária** para rejeitá-los, **consoante prescreve** o art. 66, § 4º, da Constituição da República.

Não constitui demasia assinalar que **a ata traduz a expressão fiel** das deliberações e dos incidentes processuais **registrados ao longo da sessão**

legislativa, **bastando-se** a si própria em face do que nela se contém, motivo pelo qual o valor jurídico da ata dos trabalhos parlamentares reveste-se da presunção (ainda que relativa) de legitimidade e de veracidade que representa atributo peculiar aos atos do Poder Público.

Insista-se, portanto, **na asserção** de que a ata dos trabalhos parlamentares goza da presunção “*juris tantum*” de legitimidade e de veracidade em relação àquilo que nela se contém, **o que torna pertinente** a invocação do magistério doutrinário a respeito **desse particular atributo que qualifica** os atos e documentos que emanam do Poder Público **em geral** (CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, “Curso de Direito Administrativo”, p. 373, item n. 59, 13ª ed., 2001, Malheiros; MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, “Direito Administrativo”, p. 182/184, item n. 7.6.1, 20ª ed., 2007, Atlas; DIOGENES GASPARINI, “Direito Administrativo”, p. 63, item n. 7.1, 1989, Saraiva; JOSÉ CRETELLA JÚNIOR, “Direito Administrativo Brasileiro”, p. 54, item n. 43, 1999, Forense; JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, “Manual de Direito Administrativo”, p. 116, item n. 2, 12ª ed., 2005, Lumen Juris, v.g.).

Esse entendimento – que põe em evidência o atributo de veracidade inerente aos atos emanados do Poder Público e de seus agentes – é perfilhado, igualmente, pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (RTJ 86/212 – RTJ 133/1235-1236 – RTJ 161/572-573, v.g.).

No que se refere à questionada metodologia de votação (se individualizada, ou não, **ou**, então, **se** com o emprego de cédulas **ou**, ainda, **se** com a utilização do painel eletrônico), **tenho para mim que se trata de matéria alheia ao controle jurisdicional**, especialmente porque respeitado, como o foi, **o caráter ostensivo ou público** do ato de votação parlamentar **dos vetos presidenciais**, tal como determinado pelo art. 66, § 4º, da Constituição, **na redação** dada pela Emenda Constitucional nº 76/2013.

Não custa rememorar, neste ponto, que a correção de desvios exclusivamente regimentais, **por refletir** tema subsumível à noção de atos “*interna corporis*”, **refoge** ao âmbito do controle jurisdicional, **como tem decidido** esta Suprema Corte (MS 22.494/DF, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA – MS 22.503/DF, Rel. p/ o acórdão Min. MAURÍCIO CORRÊA – MS 23.920-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, *v.g.*):

“CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. ATOS DO PODER LEGISLATIVO: CONTROLE JUDICIAL. ATO ‘INTERNA CORPORIS’: MATÉRIA REGIMENTAL.

– Se a controvérsia é puramente regimental, resultante de interpretação de normas regimentais, trata-se de ato ‘interna corporis’, imune ao controle judicial, mesmo porque não há alegação de ofensa a direito subjetivo.

II. – Mandado de Segurança não conhecido.”

(MS 24.356/DF, Rel. Min. CARLOS VELLOSO – **grifei)**

“MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO LEGISLATIVO NO CONGRESSO NACIONAL.

‘INTERNA CORPORIS’.

Matéria relativa a interpretação, pelo presidente do congresso nacional, de normas de regimento legislativo é imune a crítica judiciária, circunscrevendo-se no domínio ‘interna corporis’.

Pedido de segurança não conhecido.”

(MS 20.471/DF, Rel. Min. FRANCISCO REZEK – **grifei)**

“Mandado de segurança que visa a compelir a Presidência da Câmara dos Deputados a acolher requerimento de urgência-urgentíssima para discussão e votação imediata de projeto de resolução de autoria do impetrante.

– Em questões análogas à presente, esta Corte (assim nos MS 20.247 e 20.471) não tem admitido mandado de segurança contra atos do Presidente das Casas Legislativas, com base em

regimento interno delas, na condução do processo de feitura de leis.

Mandado de segurança indeferido.”

(MS 21.374/DF, Rel. Min. MOREIRA ALVES – grifei)

“8. Não cabe, no âmbito do mandado de segurança, também discutir deliberação, ‘interna corporis’, da Casa Legislativa. Escapa ao controle do Judiciário, no que concerne a seu mérito, juízo sobre fatos que se reserva, privativamente, à Casa do Congresso Nacional formulá-lo. 9. Mandado de segurança indeferido.”

(MS 23.388/DF, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA – grifei)

Essa delimitação temática, portanto, **inibe** a possibilidade de intervenção jurisdicional dos magistrados e Tribunais na indagação dos critérios interpretativos dos preceitos regimentais orientadores de deliberações emanadas dos órgãos diretivos das Casas do Congresso Nacional, **sob pena** de desrespeito ao postulado **consagrador da divisão funcional do poder**.

A submissão das questões de índole regimental ao poder de supervisão jurisdicional dos Tribunais **implicaria**, em última análise, caso admitida, a inaceitável nulificação do próprio Poder Legislativo, **especialmente** em matérias – como a de que trata este processo – **em que não se verifica qualquer evidência** de que o comportamento impugnado **tenha** vulnerado o texto da Constituição da República.

Tratando-se, em consequência, de matéria sujeita à **exclusiva esfera da interpretação regimental**, não haverá como incidir a “judicial review”, **eis que** – tal como proclamado pelo Supremo Tribunal Federal – **a exegese** “de normas de regimento legislativo **é imune** à crítica judiciária, circunscrevendo-se no domínio ‘interna corporis’” (RTJ 112/1023, Rel. Min. FRANCISCO REZEK – grifei).

As questões “*interna corporis*” **excluem-se**, por isso mesmo, em **atenção** ao princípio da divisão funcional do poder – **que constitui** expressão de uma das decisões políticas fundamentais **consagradas** pela Carta da República –, **da possibilidade de controle jurisdicional, devendo resolver-se, exclusivamente, na esfera** de atuação da própria instituição legislativa.

A jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal, **bem por isso, tem reafirmado** essa orientação em **sucessivos** pronunciamentos, **nos quais ficou assentado** que, **em se tratando** de questão “*interna corporis*”, **deve ela** ser resolvida, **com exclusividade**, “(...) no âmbito do Poder Legislativo, **sendo vedada** sua apreciação pelo Judiciário” (RTJ 102/27, Rel. Min. MOREIRA ALVES).

A impossibilidade constitucional de controle, por parte do Poder Judiciário, dos atos “*interna corporis*” **emanados** de órgão congressual competente **foi igualmente proclamada** no julgamento do MS 20.509/DF, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI (RTJ 116/67), **ocasião em que o Plenário** desta Suprema Corte, **coerente com esse entendimento, afirmou:**

“Atos interna corporis, proferidos nos limites da competência da autoridade dada como coatora, com eficácia interna, ligados à continuidade e disciplina dos trabalhos, sem que se alegue preterição de formalidade, atacando-se, ao invés, o mérito da interpretação do Regimento, matéria em cujo exame não cabe ao judiciário ingressar.

Mandado de Segurança de que não se conhece.” (grifei)

O sentido dessas decisões do Supremo Tribunal Federal – **a que se pode acrescentar** o julgamento plenário do MS 20.464/DF, Rel. Min. SOARES MUÑOZ (RTJ 112/598) – **consiste** no reconhecimento **da soberania dos pronunciamentos, deliberações e atuação do Poder Legislativo, na esfera** de sua exclusiva competência discricionária, **ressalvadas**, para efeito de sua apreciação judicial, **apenas** as hipóteses de lesão **ou** de ameaça **a direito constitucionalmente assegurado.**

É por tal razão que o Plenário do Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente advertido que atos **emanados dos órgãos de direção** das Casas do Congresso Nacional, **quando** praticados, *por eles*, **nos estritos** limites de sua competência **e desde que** apoiados em fundamentos *exclusivamente regimentais*, **sem** qualquer conotação de índole jurídico-constitucional, **revelam-se imunes** ao “judicial review”, **pois** – *não custa enfatizar* – **a interpretação** de normas *de índole meramente regimental*, **por qualificar-se** como típica matéria “*interna corporis*”, **suscita questão que se deve resolver**, *“exclusivamente, no âmbito do Poder Legislativo, sendo vedada sua apreciação pelo Judiciário”* (RTJ 102/27 – RTJ 112/598 – RTJ 168/444, v.g.).

Tais razões, a que se acresce o caráter excepcional do “judicial review” em tema de controle do processo legislativo, levam-me a não conhecer da presente ação de mandado de segurança, restando prejudicado, em consequência, o exame do pedido de medida cautelar.

2. **Dê-se ciência** ao eminente Senhor Advogado-Geral da União (Lei Complementar nº 73/93, art. 4º, III, e art. 38, c/c o art. 7º, II, da Lei nº 12.016/2009 e o art. 6º, “caput”, da Lei nº 9.028/95).

3. **Transmita-se cópia** da presente decisão ao Excelentíssimo Senhor Presidente do Congresso Nacional.

Arquivem-se os presentes autos.

Publique-se.

Brasília, 10 de dezembro de 2014.

Ministro CELSO DE MELLO

Relator