

MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 33.942 DISTRITO FEDERAL

RELATORA : **MIN. ROSA WEBER**
IMPTE.(S) : PARTIDO REPUBLICANO BRASILEIRO - PRB E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S) : FLÁVIO EDUARDO WANDERLEY BRITTO E OUTRO(A/S)
IMPDO.(A/S) : PRIMEIRO VICE-PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO POR PARTIDO POLÍTICO E DEPUTADOS FEDERAIS. ATO COATOR PRATICADO PELO 1º VICE-PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, NO EXERCÍCIO DA PRESIDÊNCIA. RELATORIA DE REPRESENTAÇÃO EM TRÂMITE NO CONSELHO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR. IMPEDIMENTO DE RELATOR. QUESTÃO APARENTEMENTE VINCULADA À INTERPRETAÇÃO DO REGIMENTO INTERNO E DO CÓDIGO DE ÉTICA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. EXAME PERFUNCTÓRIO TÍPICO DAS MEDIDAS LIMINARES. MATÉRIA QUE APARENTE POSSUIR NATUREZA INTERNA CORPORIS. LIMINAR INDEFERIDA.

Vistos etc.

1. Trata-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado por Partido Republicano Brasileiro (PRB), César Hanna Halum, Ronaldo Manchado Martins e Fausto Ruy Pinato, estes três últimos Deputados Federais filiados àquela agremiação partidária, contra

MS 33942 MC / DF

ato praticado pelo 1º Vice-Presidente da Câmara dos Deputados.

Consta da inicial que o Deputado Fausto Ruy Pinato havia sido nomeado, perante o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, Relator da Representação nº 1/2015, promovida para apuração de atuação do atual Presidente daquela Casa legislativa, Deputado Federal Eduardo Cunha (PMDB/RJ). Após o oferecimento pelo Relator de seu Parecer preliminar, o Deputado Manoel Júnior (PMDB-PB) levantou questão de ordem para impugnar a escolha da Relatoria, com fundamento no art. 13, I, 'a', do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, segundo o qual o Relator não poderia ser designado entre os parlamentares pertencentes "ao mesmo Partido ou Bloco Parlamentar do Deputado representado". A questão de ordem foi indeferida pelo Presidente do Conselho, porque, no momento em que designada a Relatoria, não mais faziam parte do mesmo bloco o PMDB (ao qual vinculado o representado) e o PRB. Essa coligação, embora existente no início da sessão legislativa atual, teria durado apenas quatro dias, entre 1º e 05 de fevereiro do corrente ano.

O Deputado Manoel Júnior (PMDB/PB) interpôs recurso da decisão ao Presidente da Câmara dos Deputados, que, por ser a autoridade representada, foi substituído pela autoridade ora apontada como coatora, o Deputado Waldir Maranhão, 1º Vice-Presidente. O recurso foi provido com base em interpretação sistemática tanto do Código de Ética quanto do Regimento Interno da Câmara. Entendeu a autoridade apontada como coatora que permanecem durante toda a sessão legislativa os efeitos da composição dos blocos partidários realizada no início do período, porque o art. 26 do RICD determina a preservação da distribuição de vagas nas Comissões e demais cargos dos órgãos da Casa nos termos da proporcionalidade partidária vigente naquela ocasião, mesmo se posteriormente desfeitos os aglomerados partidários.

O ato apontado como coator, portanto, está consubstanciado no julgamento do Recurso nº 98/2015, do Deputado Manoel Júnior (PMDB/PB), por meio do qual o Deputado Fausto Ruy Pinato foi afastado da Relatoria da Representação nº 1/2015, considerados ainda nulos todos

MS 33942 MC / DF

os atos até então praticados.

Após afirmar que não existiriam rugas pessoais entre Representado e Relator originário que pudessem comprometer a imparcialidade da atuação deste último, a inicial sustenta que toda a controvérsia tem por único objetivo “impedir o regular desenvolvimento do processo ético” promovido contra o Presidente da Câmara (inicial, fl. 20). A partir desse substrato, destacam os impetrantes inexistir impedimento objetivo incidente sobre a figura do Relator, porque o fundamento sustentado para tanto – prévia composição de bloco partidário – não se faria mais presente na atualidade. A conclusão tomada pelo ato coator, a partir de interpretação conjugada do art. 7º, § 4º, do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados e do art. 26, caput e § 4º, do Regimento Interno da mesma Casa, seria aplicável apenas à distribuição das cadeiras nos diversos órgãos legislativos, como decorrência direta do que dispõe o art. 58, § 1º, da Constituição Federal (‘Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participem da respectiva Casa’), nada interferindo no que tange à designação de relatorias. Sinalam, ainda, que o escopo da proibição de distribuição de relatorias a Deputados pertencentes ao mesmo bloco parlamentar dos representados é evitar o compadrio, quando, no caso, estaria evidente situação inversa: a repulsa da autoridade investigada em relação ao quarto impetrante. A situação de fato, portanto, demonstraria que a impetração estaria a veicular, a rigor, defesa de “direito transindividual, pertencente a todo e a cada um dos brasileiros, de fazer valer contra o Sr. Presidente da Câmara dos Deputados os ritos e procedimentos de investigação ético-disciplinar a que se sujeitam todos os demais parlamentares da mesma Casa Legislativa” (inicial, fl. 31).

A seguir, mencionam os impetrantes o art. 5º, XXXV (acesso à justiça) e II (princípio da legalidade), assim como matérias jornalísticas recentes, em amparo à sua pretensão.

Declaram existir perigo na demora consubstanciada no agendamento de nova Reunião do Conselho de Ética para a data de

MS 33942 MC / DF

15.12.2015, às 9h30min, para apreciação de novo Parecer, redigido pelo novo Relator, designado em substituição ao quarto impetrante.

Os pedidos estão assim deduzidos:

“a) a concessão da liminar pleiteada neste *mandamus*, para sustar os efeitos da decisão proferida pela digna Autoridade Coatora no Recurso nº 98/2015, tirado nos autos da Representação nº 01/15, em curso no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, determinando-se a imediata reintegração do 4º impetrante à função de Relator do referido procedimento ético-disciplinar, e ressaltando a validade de todos os atos por ele praticados ou destes decorrentes, ao menos até o julgamento final desta impetração;

(...)

e) requer-se, ao final do processamento desta medida judicial, a concessão definitiva da segurança, para:

e1) reconduzir em definitivo o 4º impetrante à função de Relator da Representação nº 01/15 em trâmite no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, bem como para declarar e resguardar, de maneira definitiva, a validade de todos os atos por ele praticados no exercício dessa função, ilegalmente violados pelo ato de coação praticado pela Autoridade Coatora, consubstanciado este no julgamento proferido no Recurso nº 98/15;

e2) o julgamento da presente ação pela procedência, determinando-se a segurança em favor tanto dos direitos individuais do 4º impetrante, como dos direitos dos demais impetrantes, em especial do ‘direito de funcionamento parlamentar do 1º impetrante’, ilegalmente violados pelo ato de coação arbitrária, ilegal e inconstitucional, praticado pela Autoridade Coatora, consubstanciado este no julgamento proferido no Recurso nº 98/15, tirado nos autos da Representação nº 01/15 do Conselho de Ética da Câmara Federal” (inicial, fls. 42-3).

É o relatório.

MS 33942 MC / DF

Decido.

2. Recebi os autos em meu gabinete no dia 14.12.2015, às 14h23min.

3. Postergo para momento posterior análise detalhada acerca da legitimidade ativa de todos os impetrantes para a presente ação porque, no que interessa a este juízo perfunctório que é típico do exame de medidas liminares, ao menos o quarto impetrante, Deputado Fausto Ruy Pinato, aparenta possuir legitimidade para, nos termos de tradicional jurisprudência desta Suprema Corte, defender prerrogativas inerentes ao pleno exercício do cargo de que dispõe, como membro regular de Comissão específica do parlamento (nesse sentido, por brevidade, destaco, de minha relatoria, o MS 32.885/DF, julgado em 23.4.2014, onde discorri sobre o tema).

Porém, pela mesma razão – qual seja, necessidade de vinculação entre causas de pedir do mandado de segurança e alegado direito subjetivo ao devido processo legislativo, ou ao exercício pleno de prerrogativas parlamentares – comporta no mínimo questionamento, em um primeiro olhar, a pretensão de defesa de interesses ‘transindividuais’, pela via processual escolhida. Mandado de segurança não é processo objetivo, ainda quando envolve questões parlamentares. Não deixa de exigir demonstração de direito líquido e certo pertencente a um titular determinado. O tema de fundo não altera a natureza do *writ*. Por isso, imprestável também a citação de editoriais de jornal, de cunho opinativo, acerca do atual momento político do país. De tais elementos é impossível extrair direito líquido e certo.

4. No mais, destaco que a controvérsia guarda total consonância com o quanto enfrentado por esta Suprema Corte no MS nº 33.927/DF, de relatoria do Ministro Roberto Barroso, cuja liminar foi indeferida por decisão publicada em 11.12.2015. Neste MS, impetrado pela autoridade representada (o Presidente da Câmara dos Deputados) contra a decisão do Presidente do Conselho de Ética que manteve o Deputado Fausto Ruy Pinato na Relatoria da Representação em questão (ato que constitui,

MS 33942 MC / DF

conforme visto, antecedente lógico e temporal daquele impugnado nesta oportunidade, na medida em que dele se interpôs o recurso provido pelo 1º Vice-Presidente da Câmara dos Deputados, agora apontado como autoridade coatora), alegou o impetrante “a tese de que o relator designado para o procedimento no Conselho de Ética estaria impedido, por fazer parte do mesmo bloco parlamentar que o impetrante integra”. Trata-se, portanto, da mesmíssima questão material.

Compartilho a fundamentação então adotada pelo Ministro Relator, Roberto Barroso:

“7. A questão, portanto, consiste em saber qual é o momento relevante para aferir a formação dos blocos parlamentares, tendo em vista a dinâmica que altera as respectivas composições, para fins de aplicação da regra segundo a qual o relator no Conselho não pode integrar o mesmo bloco do representado (art. 13, I, a, do Código de Ética da Câmara dos Deputados). O impetrante, invocando regras do Regimento Interno da Casa aplicáveis à composição da Mesa e das Comissões (RI/CD, arts. 8º, § 4º; 12, § 10; e 26), defende que o momento relevante deve ser o do início da legislatura, independentemente de alterações posteriores. A autoridade impetrada entendeu que o Conselho de Ética é regido por normas específicas, e, portanto, deve valer a composição dos blocos parlamentares na data da designação do relator.

8. 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. No caso aqui examinado, a alegação do impetrante é de que o relator do processo integraria o mesmo bloco parlamentar que ele. Não há questão constitucional envolvida, nem tampouco se cuida de proteger direito da minoria ou condições de funcionamento do regime democrático. A matéria controvertida cinge-se à interpretação de dispositivos internos da Câmara. Veja-se que o art. 58 da Constituição remete a disciplina da composição de órgãos

MS 33942 MC / DF

internos do Legislativo ao respectivo regimento ou [a]o ato de que resultar sua criação. Nesse contexto, a questão deve, em princípio, ser resolvida pela própria instância parlamentar, sem intervenção do Judiciário. Nesse sentido:

‘Agravamento Regimental em Mandado de Segurança. 2. Oferecimento de denúncia por qualquer cidadão imputando crime de responsabilidade ao Presidente da República (artigo 218 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados). 3. Impossibilidade de interposição de recurso contra decisão que negou seguimento à denúncia. Ausência de previsão legal (Lei 1.079/50). 4. A interpretação e a aplicação do Regimento Interno da Câmara dos Deputados constituem matéria interna corporis, insuscetível de apreciação pelo Poder Judiciário. 5. Agravamento regimental improvido’. (MS 26.026 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes - destaques acrescentados)

‘CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. ATOS DO PODER LEGISLATIVO: CONTROLE JUDICIAL. ATO INTERNA CORPORIS : MATÉRIA REGIMENTAL. I. - 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, Rel. Min. Carlos Velloso destaques acrescentados)

‘MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO CONTRA ATO DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, RELATIVO À TRAMITAÇÃO DE EMENDA CONSTITUCIONAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DE DIVERSAS NORMAS DO REGIMENTO INTERNO E DO ART. 60, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRELIMINAR: IMPETRAÇÃO NÃO

MS 33942 MC / DF

CONHECIDA QUANTO AOS FUNDAMENTOS REGIMENTAIS, POR SE TRATAR DE MATÉRIA INTERNA CORPORIS QUE SÓ PODE ENCONTRAR SOLUÇÃO NO ÂMBITO DO PODER LEGISLATIVO, NÃO SUJEITA À APRECIÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO; CONHECIMENTO QUANTO AO FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL (...)’ (MS 22.503, Rel. Min. Marco Aurélio – destaques acrescentados)”.

Trago à colação trecho de decisão por mim proferida no MS nº 33.630/DF, DJe de 19.6.2015, em que teci as seguintes considerações a respeito do meu entendimento pessoal acerca da necessidade de respeito ao princípio da separação dos Poderes e, em consequência, à necessidade de se evitar indevida ingerência em assuntos internos:

“A competência constitucional atribuída ao Supremo Tribunal Federal para o exame de mandados de segurança contra atos praticados por altos dignitários da República traz naturalmente à reflexão a questão dos limites da ingerência do Poder Judiciário sobre aspectos intrínsecos do exercício dos demais Poderes, por seus titulares. A separação dos poderes é condicionante necessária em qualquer discussão que envolva a judicialização de atos típicos de outro Poder, não se limitando o tema a uma visão estanque, ainda tributária da clássica rigidez de Montesquieu (que sequer admitiria, em visão ortodoxa, prerrogativas hoje consideradas inerentes ao Poder Judiciário, como o ‘judicial review’ desenvolvido a partir de ‘Marbury vs. Madison’). Ao contrário, as relações entre os Poderes têm sofrido alterações que, embora bem descritas pela doutrina (v.g., COMPARATO, Fábio Konder. ‘Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas’. In: Revista Brasileira de Informação Legislativa, ano 35, nº 138, abr/jun. 1998, pp. 39-48; CAPANO, Fernando. ‘A leitura contemporânea da separação de poderes: desafio para a melhor efetivação das políticas públicas concretizadoras da Constituição’. In: Smanio, Gianpaolo Poggio e Bertolin, Patrícia Tuma Martins (orgs.). ‘O

MS 33942 MC / DF

direito e as políticas públicas no Brasil'. São Paulo: Atlas, 2013, pp. 63-82; SADEK, Maria T. 'Judiciário e arena pública: um olhar a partir da ciência política'. In: Watanabe, Kazuo e Grinover, Ada Pellegrini (orgs.). 'O controle jurisdicional das políticas públicas'. Rio de Janeiro, Forense, 2ª edição, 2013, pp. 1-32), requerem juízo crítico acerca de seus limites e condições.

Pautada por essa ponderação, tenho atuado nesta Corte com cautela. Avançar a análise judicial sobre a organização do exercício do Poder Legislativo pode representar usurpação. Nos termos do art. 108 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, esta "exerce a sua função legislativa por via de projeto de lei ordinária ou complementar, de decreto legislativo ou de resolução, além da proposta de emenda à Constituição". Tenho aplicado a orientação tradicional desta Suprema Corte acerca da inviabilidade de reexame judicial das questões inerentes à atividade de cada um dos Poderes, porque de natureza *interna corporis*. Rememoro, *v.g.*, o posicionamento que adotei no MS 31.475/DF:

'Na dicção do artigo 2º da Constituição da República, "são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário". Assim, em respeito à independência e observadas as respectivas competências estabelecidas no próprio texto constitucional, a jurisprudência desta Corte tem se orientado no sentido de que somente em casos excepcionais – em que descumprida determinação expressa da Constituição da República – é lícito ao Poder Judiciário exercer o controle da juridicidade da atividade parlamentar. Como assentou, com singular maestria, o eminente Ministro Celso de Mello, no MS 24.849 (DJ 22.6.2005), "*não obstante o caráter político dos atos parlamentares, revela-se legítima a intervenção jurisdicional, sempre que os corpos legislativos ultrapassem os limites delineados pela Constituição ou exerçam suas atribuições institucionais com ofensa a direitos públicos subjetivos*

MS 33942 MC / DF

impregnados de qualificação constitucional e titularizados, ou não por membros do Congresso Nacional". Não me parece seja o caso dos autos, em que a verificação de eventual afronta aos preceitos constitucionais invocados está ligada à prévia aferição da inobservância de normas regimentais do Congresso Nacional, a caracterizar, portanto, assunto *interna corporis* do Poder Legislativo.

Sob tal prisma, não procede, ao menos nesse exame perfunctório que é típico dos pedidos cautelares, a assertiva de violação de direito líquido e certo titularizado por membro de Comissão Parlamentar, na medida em que pretendem os autores, aparentemente, a revisão do mérito da decisão tomada por seus pares, sem apontar, de forma evidente, que tal decisão de mérito se encontra viciada por motivo outro que não a adoção de juízo de valor contrário ao que defendem os impetrantes. A pretensão, portanto – ao menos da forma como veiculada – representa uma tentativa de revisão do mérito de decisão soberanamente tomada em votação majoritária do colegiado.

Tampouco vislumbro afronta a direito constitucional da minoria em deliberação do colegiado cujos efeitos concretos estão a traduzir, quando muito, alteração do procedimento consoante deliberações anteriores da maioria.

Não identifico declinada, pois, no presente *mandamus*, questão estritamente constitucional e, nessa medida, apta a ensejar o seu exame em ação mandamental, consoante inúmeros precedentes desta Casa. Nessa linha, dentre outros, o MS 28.705, rel. Min. Ayres Britto, DJe 26.3.2010; MS 26.441, Pleno, rel. Min. Celso de Mello, DJe 18.12.2009; MS 30956, rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 22.02.2012".

5. Não se trata de tecer juízos sobre o tema de fundo, mas de reconhecer que o art. 58 da Constituição Federal, ao invés de fortalecer a possibilidade de exame daquela questão, na verdade opera em sentido

MS 33942 MC / DF

contrário. Por se tratar a presente hipótese de mero desdobramento (em grau de recurso, no âmbito do próprio Poder Legislativo) da situação material que ensejou a conclusão transcrita *supra*, não vejo como adotar postura diversa. Ausente exame do tema de mérito por esta Suprema Corte, irrelevante que, de uma decisão para outra, tenha havido mudança na orientação do órgão de origem; nesse exame perfunctório, típico da abordagem a ser desenvolvida no julgamento de pedidos liminares, a pretensão não veicula *fumus boni iuris* suficiente ao deferimento do pedido.

Indefiro a liminar, sem prejuízo de exame mais acurado em momento oportuno.

Notifique-se a autoridade apontada como coatora para que preste informações, em dez dias (arts. 7º, I, da Lei 12.016/09 e 203 do RISTF). Cientifique-se a AGU para que, querendo, ingresse no feito (art. 7º, II, da Lei 12.016/09). Após, vista ao Ministério Público Federal (arts. 12, *caput*, da Lei 12.016/09 e 205 do RISTF).

Publique-se.

Brasília, 14 de dezembro de 2015.

Ministra Rosa Weber
Relatora