

Trata-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado por Eduardo Consentino da Cunha contra ato do Presidente da Câmara dos Deputados.

O impetrante noticia que,

“[...] na qualidade de deputado federal, respondeu à Representação nº 1/2015, veiculada perante o Conselho de Ética da Câmara dos Deputados.

A tramitação desta Representação, apesar de eivada de inúmeras ilegalidades, culminou com a submissão de *parecer* do Conselho de Ética à apreciação do Plenário da Câmara, em 12 de setembro de 2016, na Sessão Deliberativa nº 219.2.55.0.

Ocorre que a veiculação em Plenário do *parecer* do Conselho de Ética relativo à Representação nº 1/2015, no lugar de um *projeto de resolução*, quando da apreciação da matéria, ofendeu direitos e garantias fundamentais do IMPETRANTE” (pág. 2 do documento eletrônico 1).

Aponta, ademais, que

“[a] controvérsia jurídica trazida à Corte (...) diz respeito ao devido processo de formação do ato normativo pelo qual a Câmara se manifesta a esse respeito.

[...]

Essa tramitação é regulada, em nível infraconstitucional, pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), dispondo que ‘destinam-se **os projetos de resolução a regular, com eficácia de lei ordinária**, matérias da competência privativa da Câmara dos Deputados, de caráter político, processual, legislativo ou administrativo, ou quando deva a Câmara pronunciar-se em casos concretos **como perda de mandato de Deputado**’ (art. 109, III, a)” (págs. 5-8 do documento eletrônico 1; grifos no original).

Destaca, outrossim, que,

“[N]a definição do Regimento Interno da Câmara, proposição é ‘toda matéria **sujeita a` deliberação da Câmara**’ (RICD, art. 100), podendo consistir em ‘proposta de emenda a` Constituição, **projeto**, emenda, indicação, requerimento, recurso, **parecer** e proposta de fiscalização e controle’ (RICD, art. 100, § 1º). O parecer, contudo, é a ‘**proposição com que uma Comissão se pronuncia** sobre qualquer matéria sujeita a seu estudo’ (RICD, art. 126, caput), **não o Plenário**.

[...]

Por outro lado, o **parecer** é espécie de proposição tratada pelo texto da

Constituição como insuscetível de fazer nascer, por metamorfose, imperativos jurídicos, isto é, que possa ordenar minimamente direitos e deveres, criando ou extinguindo obrigações. Sua natureza no processo legislativo, notadamente no orçamentário, quando mais evidente, é sempre **opinativa**, em última análise, acessória de uma possível iniciativa futura” (págs. 9-13 do documento eletrônico 1; grifos no original).

Assevera, também, que

“[...] há expressa previsão regimental afirmando a necessidade de apresentação de projeto de resolução quando do julgamento de representação contra deputado federal por quebra de decoro parlamentar (Código de Ética, art. 13), conforme alterações regimentais realizadas em 2011” (pág. 21 do documento eletrônico 1).

Além disso, aduz que “a consequência de deliberar um parecer é a inviabilidade de a ele apresentar emendas” (pág. 23 do documento eletrônico 1). No ponto, sustenta

“flagrante ameaça a direito líquido e certo na medida em que, bom se ressalte, o fundamento jurídico do **direito de emendar** é necessariamente constitucional [...]” (pág. 24 do documento eletrônico 1; grifos no original).

Alega que “a efetividade da tutela constitucional pertinente só tem sentido com a possibilidade da apresentação de requerimentos de destaque”, que permitiriam “que partes do texto sejam deliberadas em separado, alterar a preferência de votação ou suprimir partes do texto já aprovadas” (pág. 29 do documento eletrônico 1).

Nesse sentido, afirma que

“[...] o direito ao destaque remanesce mesmo na hipótese de um parecer ser apreciado pelo Plenário, porquanto permanece possível a votação em separado (RICD, art. 161, I) de capítulos do parecer, como aconteceu no último dia 9/08/2016, ao se deliberar o parecer da Comissão Especial do *Impeachment* (CEI) no Senado Federal:

[...]

E, sobre o tema, foram enfáticas as palavras do então Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Ricardo Lewandowski, já no julgamento de mérito do *impeachment*, reafirmando a legitimidade deste instrumento para a efetividade do exercício dos poderes inerentes à competência processante dos parlamentares em condição de juiz natural (CF, art. 5º, LII), como ocorre, de igual sorte, no exame da Representação nº 1/2015” (págs. 30-34 do documento

eletrônico 1).

Entende, assim, “por razões de isonomia (CF, art. 5º, I)”, que deve ser adotada “a mesma providência tomada pelo Presidente do Supremo, ao estabelecer a ordem de votação dos *destaques supressivos*, qual seja, a de que os relativos às preliminares do parecer antecedam o mérito, em paralelismo ao que dispõe o artigo 938 do Código de Processo Civil [...]” (págs. 35-36 do documento eletrônico 1).

Conclui, desse modo, com o argumento de que a decisão, tomada pelo Presidente da Mesa, de não receber emendas, fazer destaques à parte do parecer ou matéria constante dos autos, representaria “indevida supressão do poder jurisdicional conferido a cada deputado federal pelo art. 55, § 2º da Carta Magna, porque admite que o voto de uma ínfima minoria, integrante de uma Comissão Parlamentar, possa suprimir da maioria remanescente o direito de votar a questão com a liberdade que a Carta Magna lhes confere” (pág. 40 do documento eletrônico 1).

Aduz que estão presentes os requisitos que ensejam a concessão da medida liminar, requerendo, assim, seu deferimento

“[...] para suspender a decisão proferida pela **PRESIDÊNCIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS** na Sessão Deliberativa nº 219.2.55.O, bem como todos os atos dela derivados, e reinstaurar o IMPETRANTE no mandato de Deputado Federal, ao menos até que seja julgado o mérito da presente ação” (pág. 42 do documento eletrônico 1; grifos no original).

No mérito, requer a concessão, em caráter definitivo, da segurança, para que seja determinado que:

“c.1) a decisão do Plenário da Câmara dos Deputados quanto à Representação nº 1/2015 (CF, art. 55, § 2º) seja deliberada mediante projeto de resolução, assegurando-se o direito à apresentação de emendas, na forma regimental; c.2) independente do anterior, garanta-se a possibilidade de apresentação de destaques, com preferência dos relativos às preliminares sobre o mérito, na forma do artigo 938 do Código de Processo Civil” (págs. 42-43 do documento eletrônico 1).

Solicitadas informações, o Presidente da Câmara dos Deputados as prestou em 9/3/2017 (documento eletrônico 11).

É o relatório suficiente. Decido.

Bem examinados os autos, constato a existência de óbices intransponíveis ao conhecimento deste mandado de segurança, tendo em vista a manifesta ilegitimidade de parte do impetrante, bem como o fenômeno da litispendência.

Com efeito, de acordo com Ada Pelegrini Grinover:

“a legitimidade ativa e passiva (ou *legitimatío ad causam*) indica a pertinência da ação àquele que a propõe, em confronto com aquele em face de quem é proposta. Aquele a quem a lei atribui o poder de dirigir-se ao juiz, e aquele em face de quem o pedido pode ser deduzido, são as pessoas legitimadas à ação. A legitimidade é, assim, o reconhecimento do autor e do réu, por parte da ordem jurídica, como sendo as pessoas facultadas, respectivamente, a pedir e contestar a providência que é objeto da demanda. É desse modo que a legitimidade, ativa e passiva, se liga instrumentalmente ao direito material: é neste que se deve averiguar, em abstrato, se a ordem jurídica indicam ou não, as partes da ação como sendo as pessoas titulares da relação jurídica de direito material”. [1]

Por outro lado, o art. 18 do Código de Processo Civil estabelece que ninguém poderá pleitear direito alheio em nome próprio, salvo quando autorizado pelo ordenamento jurídico.

E, 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, Rel. Min. 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.

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” (grifei).

Transcrevo, também, trecho da decisão proferida pelo Ministro Celso de Mello nos autos do MS 26.712/DF-MC-ED:

“[...]

A possibilidade extraordinária dessa intervenção jurisdicional, **ainda** que no próprio momento **de produção** das normas pelo Congresso Nacional, **tem por finalidade** assegurar, **ao parlamentar** (e a este, **apenas**), o direito público subjetivo - **que lhe é inerente** (RTJ 139/783) - de ver 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, **respeitados** , 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**; grifos no original).

“**Titulares** do poder de agir em sede jurisdicional, portanto, **tratando-se de controvérsia constitucional** instaurada **ainda no momento formativo** do projeto de lei **ou** da proposta de emenda à Constituição, **hão de ser 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 co-partícipe** 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 positivação dos atos normativos [...]” (grifos no original).

Transportando-se essas premissas para a hipótese dos autos, verifico que o impetrante não poderia participar do processo de sua própria cassação, consoante o disposto no art. 180, § 8º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, *verbis*:

“No caso de deliberação sobre aplicação de sanção disciplinar por conduta atentatória ou incompatível com o decoro parlamentar, é vedado o acolhimento do voto do Deputado representado”.

Ademais, no momento em que realizada a referida votação, o requerente estava afastado de suas funções como Parlamentar por decisão deste Supremo Tribunal Federal (vide AC 4070/DF), razão pela qual, também desta perspectiva, não lhe seria facultado exercer nenhuma das atribuições compreendidas no cargo de Deputado Federal no âmbito do Parlamento, com o que se tem por esvaziada a sua legitimidade para ocupar o polo ativo da presente demanda.

Pois bem, ainda no campo da regularidade formal do processo e mais especificamente dos pressupostos processuais, constato que o pedido formulado nestes autos colide com pretensão já deduzida no MS 34.406/DF, em que figura como impetrante Eduardo Consentino Cunha e no qual se requer, *in verbis*:

“No mérito, requer, após as devidas providências processuais, a concessão da segurança para que seja determinado à autoridade coatora:

a) que a decisão do Plenário da Câmara dos Deputados quanto à Representação nº 1/2015 seja deliberada mediante projeto de resolução, assegurando-se o direito à apresentação de emendas, na forma regimental;

b) independentemente do pedido anterior, garanta-se a possibilidade de apresentação de destaques, com preferência dos relativos às preliminares sobre o mérito, na forma do art. 938 do CPC;

c) garanta-se a intimação pessoal do Impetrante e de sua defesa técnica com antecedência mínima de 5 (cinco) dias”.

Destarte, a pretensão de apresentar emendas ou destaques na forma regimental é objeto de outro mandado de segurança, ajuizado anteriormente e cuja liminar já foi devidamente apreciada e indeferida pelo Ministro Edson Fachin, Relator do feito, nos seguintes termos:

“Depreendo dos autos que o parlamentar impetrante teve seu direito de defesa (art. 5º, LV CRFB) garantido. Teve a possibilidade de defender-se das acusações, com todos os meios a ela inerentes, e ao que se pode haurir, teve a possibilidade de recorrer das decisões que, em seu entender, lhe foram desfavoráveis (art. 5º, LV CRFB).

[...]

Ademais, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados estabelece regras para o processamento da sessão de cassação e cabe, ordinariamente, à Mesa interpretar o Regimento Interno (art. 51, III, IV, CRFB).

É preciso, pois, neste momento processual de análise própria a esta sede, deferência à interpretação já realizada pela Câmara dos Deputados e seus órgãos e também respeito à atribuição institucional-interpretativa da Casa Legislativa em relação ao que ainda pertence ao porvir.

[...]

Nesse quadrante, garantidos o respeito aos direitos fundamentais individuais inerentes a parlamentar e o não desbordamento das margens constitucionais, o coração interpretativo do Regimento Interno e do Código de Ética da Câmara dos Deputados e a decisão dimanada de tal atividade hermenêutica são componentes de juízo exclusivo da Câmara dos Deputados, seus órgãos e membros.

[...]

Destaque-se, por fim, que a decisão que agora se toma é consentânea com a recente deliberação levada a efeito pelo Plenário deste Supremo Tribunal Federal, no Mandado de Segurança 34.327, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, há apenas 2 (dois) dias, em 8.9.2016. No referido precedente, assentou-se nitidamente inexistir violação à ampla defesa (art. 5º, LV CRFB) em razão da continuidade do processo de cassação pela forma e procedimento até aqui seguidos pela Câmara dos Deputados.

Diante de todo o exposto, dada à ausência de *fumus boni iuris*, **indefiro o pedido liminar de suspensão do processo político-disciplinar formulado na inicial**” (MS 34.406/DF, Rel. Min. Edson Fachin; grifos no original).

Por essas razões, verifico que, no caso destes autos, estão ausentes as condições da ação e os pressupostos processuais [2], que são predicados dos quais deve estar revestida a relação jurídica processual, com vistas a que o feito possa atingir a sua finalidade.

De qualquer maneira, ainda, que apenas para argumentar, fossem desprezadas as condições de existência, validade e eficácia no plano processual, é importante deixar consignado, no que diz respeito ao mérito deste mandado de segurança, que o regime republicano partilha o 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.

Nessa linha, cito, entre outros, os seguintes precedentes:

“Ato do Presidente do Congresso Nacional reconhecendo que a Emenda Constitucional está em condições de ser submetida ao Plenário, e o será, oportunamente, a juízo da Presidência ou de conformidade com acordo de lideranças, ex vi de normas regimentais. Matéria interna corporis que se resolve, exclusivamente, no âmbito do poder Legislativo, sendo vedada sua apreciação pelo Judiciário. Mandado de Segurança não conhecido” (MS 20.464, Rel. Min. Soarez Munoz, RTJ 112/598 - grifei).

“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 segurança não conhecido” (MS 20.471, Rel. Min. Francisco Rezek - grifei).

Colho, ainda, do paradigmático MS 21.754-AgR/RJ, Relator Ministro Marco Aurélio, excerto do voto condutor proferido pelo Redator para o Acórdão, Ministro Francisco Rezek, na Sessão Plenária de 7/10/1993:

“Sou sensível ao fato de que, não bastasse um juiz desta casa haver abonado liminarmente os argumentos da impetração, não bastasse ter sido esta lavrada por ilustres e respeitados membros do Congresso Nacional, em nossa sociedade civil vozes diversas, embora não majoritárias, formularam a pergunta que, hoje, um ilustre jornalista de São Paulo lançava em sua crônica: se diante de uma afronta a uma norma regimental, ocorrida dentro do Congresso, não se pode recorrer à Justiça, a quem se há de recorrer? Há entretanto um domínio reservado à instituição parlamentar, onde, ainda que se produza incidente capaz de convencer determinados congressistas de que alguma prerrogativa sua foi arranhada, de que as normas regentes do funcionamento da casa não foram fielmente obedecidas, a solução há de encontrar-se dentro do próprio Congresso. Não seria coerente com o sistema de governo que praticamos desde a fundação da República e que importa basicamente a independência e harmonia dos três poderes que

algo confinado no âmbito do funcionamento da casa legislativa, à luz de suas regras regimentais, pudesse merecer, no caso de descompasso entre opiniões parlamentares, um arbitramento judiciário” (Ministro Francisco Rezek – grifei).

Com respeito ao tema em debate nos autos, reproduzo, por oportuno, trecho de ofício assinado pelo próprio impetrante por meio do qual, ainda na qualidade de Presidente da Câmara dos Deputados, prestou informações ao Ministro Edson Fachin, Relator da ADPF 378/DF:

“De outra parte, a temática relativa à discussão em Plenário dos pareceres das Comissões da Câmara dos Deputados – inclusive da Comissão Especial – é tipicamente regimental [...]”.

Na mesma direção, destaco do ofício encaminhado pelo atual Presidente da Câmara baixa do Congresso Nacional o seguinte trecho:

“Preliminarmente, cumpre observar que é incabível a análise da questão pela via eleita. A leitura da petição inicial revela de maneira incontestada que as supostas violações arguidas pelo Impetrante encontram-se no terreno da interpretação e aplicação de normas regimentais” (fl. 3 do documento eletrônico 11).

Assim, 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 extinção do feito não somente pela ausência das condições da ação e dos pressupostos processuais, senão também em virtude da jurisprudência cristalizada nesta Suprema Corte quanto ao tema de fundo, que impede a sua ingerência em matéria de âmbito estritamente doméstico do Legislativo.

Isso posto, nego seguimento ao presente *writ*, com fundamento no art. 21, § 1º do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

Publique-se. Intime-se.

Brasília, 5 de abril de 2017.

Ministro **Ricardo Lewandowski**

Relator

[1] *As condições da ação penal*. Revista Brasileira de Ciências Criminais. Vol. 69. Novembro-Dezembro de 2007. p. 183. Vide, ainda, as definições de Liebman “é a pertinência subjetiva da lide nas pessoas do autor e do réu, isto é, o reconhecimento do autor e do réu, por parte da ordem jurídica, como sendo as pessoas facultadas, respectivamente, a pedir e contestar a providência que é o objeto da demanda”. Liebman. Enrico Tullio. *Estudos sobre o processo civil brasileiro*. Saraiva & Cia., São Paulo, 1947. p. 142.

[2] A teoria dos pressupostos processuais foi originalmente desenvolvida por Oskar Bülow, para quem: “Si el proceso es, por lo tanto, una relación jurídica, se presenta en la ciencia procesal análogos problemas a los que surgieron y fueron resueltos, tiempo antes, respecto de las demás relaciones jurídicas. La exposición sobre una relación jurídica debe dar, ante todo, una respuesta sobre la cuestión relacionada con los requisitos a que se sujetan el nacimiento de aquélla. Se precisa saber entre qué personas puede tener lugar, a qué objetos se refiere, que hecho o acto es necesario para surgimiento, quién es capaz o está facultado para realizar tal acto. Estos problemas deben plantearse en la relación jurídica procesal y no se muestran a su respecto menos apropiados y fecundos que lo que se mostraron ya en las relaciones privadas.” BÜLOW, Oskar von. *La teoría de las excepciones procesales y los presupuestos procesales*. Tradução de Miguel Angel Rosas Lichtstein. Buenos Aires: Ejea, 1964 p. 4.