

MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 37.651 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. ROBERTO BARROSO**
IMPTE.(S) : RUI GOETHE DA COSTA FALCAO
ADV.(A/S) : CLARA LIS COELHO DE ANDRADE E OUTRO(A/S)
IMPDO.(A/S) : MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

MANDADO DE SEGURANÇA. CÂMARA DOS DEPUTADOS. MESA DIRETORA. ELEIÇÃO. DELIBERAÇÃO PARA VOTAÇÃO EXCLUSIVAMENTE PRESENCIAL. LEGITIMIDADE ATIVA DE DEPUTADO FEDERAL PARA A IMPETRAÇÃO. AUSÊNCIA DE DENSIDADE DA ALEGADA VIOLAÇÃO DE PARÂMETRO CONSTITUCIONAL (DIREITO À SAÚDE), DE MODO A DESCARACTERIZAR A POSSIBILIDADE EXCEPCIONAL DE ABERTURA DA JURISDIÇÃO DO STF, PELA VIA MANDAMENTAL. RESGUARDO DOS PARLAMENTARES POR MEIO DA ADOÇÃO DE MEDIDAS SANITÁRIAS ADEQUADAS À PRÁTICA DO ATO. AUSÊNCIA DE ALEGAÇÃO DE MÁCULA PROCEDIMENTAL NA DELIBERAÇÃO. CARACTERIZAÇÃO DO ÓBICE REFERENTE À EXISTÊNCIA DE MATÉRIA *INTERNA CORPORIS*, A SER RESOLVIDA NO ÂMBITO INTERNO DO PODER LEGISLATIVO, VEDADA A POSSIBILIDADE DE REEXAME DE SEU MÉRITO PELO PODER JUDICIÁRIO. PRECEDENTES. **LIMINAR INDEFERIDA.**

Vistos etc.

1. Trata-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado por Rui Goethe da Costa Falcão, Deputado Federal, contra ato emanado da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados que, em

MS 37651 MC / DF

deliberação majoritária, optou pela votação na modalidade presencial na eleição da nova Mesa Diretora a se realizar no próximo dia 1º de fevereiro de 2021 (fl. 1).

2. Estabelecido o contexto referente à epidemia da Covid-19 e seus impactos sobre a sociedade brasileira, o Deputado Federal impetrante destaca a utilização, ao longo de todo o ano de 2020, do Sistema de Deliberação Remota (SDR) para efetivação de diversas votações no âmbito da Câmara dos Deputados, incluídas duas eleições ocorridas nesse interregno, a saber: eleição para os cargos de 3º Secretário e 4º Suplente de Secretário da Mesa, em 08.7.2020, e eleição para cargos de membro do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e de membro do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em 27.10.2020 (fl. 2).

Por isso, irrazoável (por ofensa ao princípio da vedação ao retrocesso) a decisão da Mesa Diretora que, em 18.01.2021, rejeitou o Parecer nº 001/2021/2SECM (Processo nº 210589/2021) no ponto em que este, instrumentalizando resultado de *“consulta em âmbito interna corporis acerca dos procedimentos de segurança a serem tomados no certame”* (inicial, fl. 2), recomendou aplicação do mencionado Sistema Remoto (regulado pela Resolução nº 14/2020), em paralelo à opção de votação presencial para os parlamentares que assim preferirem.

3. O autor argumenta que a possibilidade da utilização do SDR para a votação a ser realizada no dia 1º.02.2021 ostenta o escopo de salvaguardar a saúde e a incolumidade física dos parlamentares e funcionários, principalmente daqueles que fazem parte do grupo de risco, como idosos e os que apresentam comorbidades (fl. 3), conjunto no qual o impetrante se insere, pois conta com setenta e sete anos de idade. Entende que a Câmara dos Deputados, *“revestida de sua importância e simbolismo”*, deveria dar exemplo para a nação de distanciamento social e respeito à saúde dos cidadãos idosos e com comorbidades (fl. 3).

Em tais termos, evoca os arts. 5º, 6º e 196 da Constituição Federal como fundamentos normativos aptos a balancear a interpretação a ser dada à parte final do art. 7º, *caput*, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, segundo o qual *“A eleição dos membros da Mesa far-se-á em*

MS 37651 MC / DF

votação por escrutínio secreto e pelo sistema eletrônico, exigido maioria absoluta de votos, em primeiro escrutínio, e maioria simples, em segundo escrutínio, presente a maioria absoluta dos Deputados (...)". Considera inexistente o óbice referente ao trato de matéria interna corporis, pois "em situações excepcionais, dada a iminência de grave lesão a direitos de estatura maior, faz-se premente que o Poder Judiciário intervenha com desassombro para estabelecer as balizas hermenêuticas" (fl. 8).

4. Deduzidos os seguintes pedidos:

"a) A concessão da medida liminar, nos termos do art. 7º, inciso III, da Lei nº 12.016/2009, em razão da probabilidade de direito e do perigo da demora, para fins de suspender a deliberação da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, acerca da logística da votação para a presidência da Casa em 2021 ocorrer apenas na modalidade presencial; com a consequente aplicação do regime híbrido, em ordem a permitir que o impetrante, idoso e que por tal condição se encontra no grupo de risco da Covid-19, possa votar de forma remota, através do SDR;

(...)

d) A concessão da segurança em caráter definitivo, através da confirmação da medida liminar perseguida, caso seja deferida, com a suspensão definitiva da deliberação da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados acerca da logística da votação para a presidência da Casa em 2021 ocorrer apenas na modalidade presencial com a consequente aplicação do regime híbrido, em ordem a permitir que o Impetrante, idoso e que por tal condição se encontra no grupo de risco da Covid-19, possa votar de forma remota, através do SDR" (fl. 9).

Os autos foram distribuídos ao Ministro Luís Roberto Barroso (doc. 13) e a mim conclusos nesta data, 25.01.2021, forte nos arts. 13, VIII, e 14 do RISTF.

É o relatório.

Decido.

MS 37651 MC / DF

1. O impetrante, na condição de parlamentar, detém legitimidade ativa para impetrar mandado de segurança contra ato da Casa legislativa a que pertence, com potencial de violar, *in statu assertionis*, direito público subjetivo por ele titularizado, consoante jurisprudência assente desta Casa.

2. Na data de 21.01.2021, examinei, como Presidente em exercício desta Suprema Corte, e na forma regimental, o **MS nº 37647/DF**, impetrado pelo Deputado Federal Mário Heringer (autor do rejeitado Parecer nº 001/2021/2SECM) e pelo PDT (DJe de 25.01.2021), com pedido idêntico ao deduzido no presente *writ* e compartilhamento das causas de pedir e do contexto fático versado, em que indeferi a liminar. Reitero, pois, os fundamentos que embasaram aquela decisão.

3. O equacionamento do delicado tema da intervenção judicial, pela via mandamental, em procedimentos de natureza legislativa (considerados tanto os enquadráveis no devido processo legislativo em sentido estrito, pertinentes à materialização de atos normativos, quanto os relativos ao exercício dos cargos de Deputado Federal e Senador não exclusivamente relacionados à disciplina de trâmite e votação de Projetos de atos normativos) foi por mim enfrentado ao julgamento do **MS nº 37072 AgR/DF**, 1ª Turma, DJe de 23.9.2020, assim ementado, na fração de interesse:

“AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SENADO FEDERAL. PERDA DE MANDATO DIANTE DE DECISÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL. CUMPRIMENTO. PROCESSO ESPECÍFICO. RITO. OFERECIMENTO DE OPORTUNIDADE DE REALIZAÇÃO DE SUSTENTAÇÃO ORAL EM VIDEOCONFERÊNCIA. AMPLA DEFESA ASSEGURADA. PRAZO DE PUBLICAÇÃO DA PAUTA. RECUSA DE PEDIDO DE VISTA POR PARTE DE MEMBRO DA COMISSÃO. QUESTÕES RESOLVIDAS COM AMPARO NO REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL. MATÉRIA INTERNA CORPORIS.

MS 37651 MC / DF

PRECEDENTES.

1. A análise judicial de atos legislativos na via mandamental, sob o prisma de alegado direito público subjetivo do parlamentar ao devido processo legislativo, impõe necessidade de respeito à separação dos Poderes e à salvaguarda das prerrogativas referentes à organização dos trabalhos próprios do Legislativo, o que se encontra traduzido na vedação ao exame judicial de matéria interna corporis.

2. Diante dessa condicionante, exige-se demonstração da existência de parâmetro constitucional em tese violado como condição ao conhecimento de impetrações destinadas a pleitear controle jurídico da atividade política parlamentar, assim como invocação de direito público subjetivo, titularizado por parlamentar e subsumível a direito líquido e certo, que tenha sido supostamente violado pelo ato estatal, nos termos do parâmetro normativo constitucional citado.

3. No caso, trata-se de procedimento destinado a executar ordem judicial, proferida pelo Tribunal Superior Eleitoral, para cassação de mandato de Senadora. (...)

6. A antecedência exigida quanto à publicação da pauta foi questão expressamente discutida e decidida na própria sessão de deliberação, quando a autoridade coatora explicou, em termos regimentais, a incidência do prazo aplicável, pois se tratava de reunião extraordinária, a incidir regra específica (art. 107, II, do RISF). Em qualquer hipótese, a própria conversa de Whatsapp trazida aos autos pela impetrante demonstra que seu representante legal tinha completa ciência a respeito do dia e hora de realização da sessão, a evidenciar que a publicação da pauta atingiu, de modo inequívoco, seu objetivo. As informações apresentadas desprezaram, pormenorizadamente, as peculiaridades adotadas pelo Senado Federal, em sua disciplina interna, a respeito da forma de intimação de seus membros e da publicação de

MS 37651 MC / DF

suas pautas. Não cabe ao Poder Judiciário questionar especificidades da organização interna do Poder Legislativo, uma vez respeitadas as balizas constitucionais, nos termos de reiterada jurisprudência da Suprema Corte.

Agravo regimental conhecido e não provido”.

Como anotei na oportunidade, na esteira de reiteradas decisões de minha lavra em casos de semelhante natureza, **o cabimento da impetração mandamental depende basicamente da densidade da questão constitucional nela proposta.** É preciso que a inicial forneça um parâmetro normativo constitucional relacionado ao devido processo legislativo que, à primeira vista, guarde pertinência com a controvérsia. Em outras palavras, como sempre enfatizo, indispensável a existência de conexão suficiente, ainda que em tese, entre dispositivo constitucional pertinente ao devido processo legislativo e aspectos materiais da controvérsia no ponto relativo à abertura da jurisdição (MS nº 35258/DF, DJe de 25.10.2017, e MS nº 33630/DF, DJe de 19.6.2015).

Na ausência de um parâmetro constitucional específico a respeito da questão da legalidade, o avanço no exame de mérito tornaria passíveis de exame pelo Poder Judiciário, por extensão, quaisquer decisões internas do Legislativo em matéria regimental, subtraindo deste Poder sua autonomia. No sentido de vedar tal atividade judicial, é vasta a jurisprudência desta Suprema Corte. Confirmam-se os seguintes julgados:

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

MS 37651 MC / DF

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. 2. É pacífica a orientação jurisprudencial desta SUPREMA CORTE no sentido de que, a proteção ao princípio fundamental inserido no art. 2º da CF/1988, segundo o qual, são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, afasta a possibilidade de ingerência do Poder Judiciário nas questões de conflitos de interpretação, aplicação e alcance de normas meramente regimentais. 3. Recurso de agravo a que se nega provimento” (MS nº 36662 AgR/DF, Pleno, Relator Ministro Alexandre de Moraes, DJe de 07.11.2019).

“MANDADO DE SEGURANÇA – DENÚNCIA CONTRA O VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA – IMPUTAÇÃO DE CRIME DE RESPONSABILIDADE – RECUSA DE PROCESSAMENTO POR INÉPCIA DA PEÇA ACUSATÓRIA: INSUFICIÊNCIA DOCUMENTAL E AUSÊNCIA DE DESCRIÇÃO ADEQUADA DA CONDOTA IMPUTADA AO DENUNCIADO – IMPUGNAÇÃO MANDAMENTAL A ESSE ATO EMANADO DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS – RECONHECIMENTO, NA ESPÉCIE, DA COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA O PROCESSO E O JULGAMENTO DA CAUSA MANDAMENTAL – PRECEDENTES – A QUESTÃO DO “JUDICIAL

MS 37651 MC / DF

REVIEW” E O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES – ATOS “INTERNA CORPORIS” E DISCUSSÕES DE NATUREZA REGIMENTAL: APRECIÇÃO VEDADA AO PODER JUDICIÁRIO, POR TRATAR-SE DE TEMA QUE DEVE SER RESOLVIDO NA ESFERA DE ATUAÇÃO DO PRÓPRIO CONGRESSO NACIONAL OU DAS CASAS LEGISLATIVAS QUE O COMPÕEM – PRECEDENTES – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO” (MS nº 34099 AgR/DF, Pleno, Relator Ministro Celso de Mello, DJe de 24.10.2018).

“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. 1. O Poder Judiciário não possui competência para sindicat os atos das Casas Legislativas que se sustentam, unicamente, na interpretação conferida às normas regimentais internas. Precedentes: MS 25.144 AgR, Relator Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 28.02.2018; MS 31.951 AgR, Relator Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 31.08.2016, MS 24.356, Relator Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 12.09.2003. 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*

MS 37651 MC / DF

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 nº 35581 AgR/DF, Pleno, Relator Ministro Luiz Fux, DJe de 22.6.2018).

“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. 1. O Poder Judiciário não possui competência para sindicat os atos das Casas Legislativas que se sustentam, unicamente, na interpretação conferida às normas regimentais internas. Precedentes: MS 25.144 AgR, Relator Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 28.02.2018; MS 31.951 AgR, Relator Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 31.08.2016, MS 24.356, Relator Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 12.09.2003. 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*

MS 37651 MC / DF

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 nº 35581 AgR/DF, Pleno, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, DJe de 22.6.2018)”.

4. Estabelecidas as premissas acima, **sublinho** desde logo, ao exame da presente liminar, que não se questiona nem discute, por evidente, a importância do direito constitucional à saúde. As duas opções analisadas pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados consideraram, de modo incontestado, a necessidade de resguardo do direito à saúde, pois também a votação presencial foi equacionada, na prática, com a adoção de medidas expressas de segurança sanitária – como, de resto, recomendado pelas autoridades sanitárias em relação a todas as atividades profissionais, nas diferentes áreas de atuação humana, desde que alguma flexibilização nas medidas de contenção de propagação do novo coronavírus responsável pela Covid-19 passou a ocorrer.

As peças juntadas aos autos evidenciam que cercada, a votação presencial, de todos os cuidados e cautelas possíveis, uma vez que a própria regulação oferecida pelo Parecer nº 001/2021/2SECM (Processo nº 210589/2021, reproduzido na íntegra no doc. 5) incorporou expressamente à opção de voto presencial determinações no sentido de que (i) “Os parlamentares que optarem pela modalidade presencial deverão comparecer à urna de votação desacompanhados e portando máscara de proteção individual, devidamente posicionada, e álcool em gel”; (ii) “Os parlamentares que optarem pela modalidade presencial serão, preferencialmente, distribuídos em grupos conforme sua ordem alfabética, e sob esta organização será definida a escala horária para cada grupo, registrar seu voto, podendo ser estendido o tempo de

MS 37651 MC / DF

votação para viabilizar a medida”; (iii) “As urnas eletrônicas deverão ser distribuídas pelas diferentes dependências da Casa, estando distanciadas entre si e posicionadas de modo a não gerar concentração de fluxo”; e (iv) “Os dezesseis plenários de comissão serão colocados à disposição das dezesseis maiores bancadas partidárias da Câmara para o caso de julgarem esses espaços mais adequados, do ponto de vista da segurança sanitária, do que as respectivas salas de reunião”.

5. Somente a partir desse contexto, ou seja, de um verdadeiro consenso a respeito da adoção de todas as medidas sanitárias cabíveis em quaisquer hipóteses, é que deliberou a Mesa Diretora, por maioria, pela realização de votação exclusivamente presencial. Consoante a transcrição do debate então travado (conforme juntada aos autos do **MS nº 37647/DF**), foi fundamental para tal decisão a compreensão da maioria formada a partir do comparecimento presencial da própria população brasileira às urnas nas eleições municipais de 2020. À sombra de tal antecedente, considerou-se que, *“com todos os cuidados adotados”* (segundo manifestação expressa da Deputada Soraya Santos – doc. 4, fl. 6 do MS nº 37647/DF), a Câmara não poderia agir de modo diverso do cidadão brasileiro que, poucas semanas antes, enfrentara transporte coletivo para votar, confiando em pareceres médicos que asseveravam segurança suficiente no procedimento de votação presencial.

Reitero que a discussão legislativa se vinculou, também quanto ao ponto de vista vencido, à essência desse mesmo juízo que procurou equilibrar a integridade dos Deputados e a satisfação da opinião pública: o Deputado autor do Parecer nº 001/2021/2SECM, ao defender seu ponto de vista, igualmente ressaltou (expressando preocupação semelhante à exposta pela Deputada Soraya Santos, conquanto com posicionamento final distinto) que a votação presencial deveria ser pensada com *“a organização necessária para demonstrar à sociedade que a convivência presencial pode ser exercida de maneira segura mantendo-se a rigurosidade do cumprimento de normas de segurança sanitária”* (doc. 4, fl. 2, do MS nº 37647/DF).

6. Ressalto inexistente qualquer alegação de mácula no procedimento em torno do debate e da votação. Não questionada a competência do órgão decisório nem aventado vício procedimental no

MS 37651 MC / DF

curso da deliberação. Caracterizada a higidez tanto da discussão quanto da votação da matéria, as duas opções postas à mesa tomavam por premissa, dentro das peculiaridades relativas ao modo de execução de cada qual, o respeito ao direito à saúde dos parlamentares.

Não vislumbro, portanto, neste juízo perfunctório próprio ao exame das liminares, ameaça ao parâmetro constitucional do direito à saúde dos parlamentares com a densidade material necessária para provocar a excepcional intervenção do Poder Judiciário em assunto legislativo de cunho próprio, cuja solução, reitero, foi dada pelo órgão competente sem qualquer alegação de mácula procedimental. Reporto-me aos precedentes desta Suprema Corte, anteriormente transcritos, no sentido da inviabilidade de avanço, pelo Poder Judiciário, sobre questões *interna corporis* das Casas Legislativas, nos moldes expostos, óbice a ser aqui observado.

Indefiro a liminar (art. 13, VIII, e 14 do RISTF).

Findo o recesso, encaminhem-se os autos ao Ministro Luís Roberto Barroso, a quem distribuído o feito (doc. 13).

Publique-se.

Brasília, 25 de janeiro de 2021.

Ministra Rosa Weber
Vice-Presidente (no exercício da Presidência)