

MANDADO DE SEGURANÇA 32.052 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. DIAS TOFFOLI
IMPTE.(S)	: DENISE MALDONADO DE SANTI E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S)	: MARIA AUGUSTA ALMEIDA FUNICELLI E OUTRO(A/S)
IMPDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

DECISÃO:

Vistos.

Cuida-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado por DENISE MALDONADO DE SANTI, MAURO BUENO DA SILVA e RODRIGO OLIVEIRA PEREZ em face do PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, com o objetivo de anular os atos que *“nomearam os membros da Comissão de Direitos Humanos e Minorias - CDHM daquela casa, e todos os atos posteriores da Comissão daí decorrentes, desde sua instalação”*.

Os impetrantes defendem que, por serem *“eleitores brasileiros”*, são legitimados para impetrar o presente *mandamus* a fim de resguardar direito líquido e certo *“de representação política dos cidadãos”*. Argumentam que:

“A norma constitucional que define que as Comissões do Congresso e de suas Casas serão compostas de acordo com o princípio da proporcionalidade partidária não é mera norma interna corporis de organização. É matéria que afeta o direito de representação, ou seja, direito e garantia individual, o de ver que o legislativo pátrio age de acordo com o que o eleitor decidiu nas urnas.

Quando o Exmo. Presidente da Câmara dos Deputados ignora essa regra, não está apenas flexibilizando a práxis da Casa, mas sim está criando um órgão da Casa que não age de acordo com o que as eleições soberanas determinaram. Em outras palavras: não se trata de algo afeto apenas à economia dos órgãos da Câmara, nem aos partidos – afeta indubitavelmente o DIREITO DO ELEITOR, tornando as

decisões tomadas pela Comissão ora atacada em verdadeira
VIOLAÇÃO ILEGAL DO RESULTADO ELEITORAL."

Os fundamentos apresentados na peça vestibular podem ser assim sintetizados:

- a) a proporcionalidade na representação dos partidos ou blocos parlamentares na Mesa e nas comissões de cada Casa parlamentar é assegurada no art. 58, § 1º, da CF/88 e, relativamente à Câmara dos Deputados, está disciplinada no art. 27 do seu Regimento Interno;
- b) embora admissível os acordos políticos empreendidos no âmbito parlamentar a fim de se chegar a composição dos órgãos colegiados de cada Casa do Poder Legislativo - assegurando a participação das minorias e das maiorias -, o princípio constitucional da proporcionalidade não pode ser subvertido a ponto de desconfigurar o resultado obtido nas urnas, sob pena de se comprometer o diálogo democrático e a representatividade dos eleitores;
- c) na eleições de 2010, foram eleitos 16 (dezesseis) deputados federais pelo Partido Social Cristão (PSC), correspondente a 3,1% (três inteiros e um décimo por cento) dos 513 (quinhentas e treze) cargos de deputado federal;
- d) atualmente, a Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara de Deputados (CDHM) é integrada por 5 (cinco) titulares e 3 (três) suplentes entre deputados eleitos pelo PSC, que correspondem a 27,7% (vinte e sete inteiros e sete décimos por cento) e 16,6% (dezesseis inteiros e seis décimos por cento), respectivamente, de sua composição;
- e) a ausência de proporcionalidade partidária na composição da CDHM perpetua decisões ilegítimas daquele colegiado, uma vez que confere poder de influência ao PSC muito superior àquele conferido pela sociedade brasileira nas urnas. Nesse tocante, aduzem que:

"Já é amplamente sedimentado no entendimento desse Excelso Pretório, assim como no corpus jurisprudencial da Ilustre Justiça Eleitoral, que o mandato parlamentar pertence ao partido, como resultado das regras de proporcionalidade do

sistema eleitoral brasileiro.

É também cediço que as prerrogativas parlamentares não pertencem ao representante eleito, mas à sociedade brasileira, não podendo aquele que exerce mandato renunciar às mesmas, vez que tal renúncia implicaria em assalto às garantias fundamentais daquela mesma sociedade.

Ora, se o mandato pertence ao partido, entende-se que a composição das casas parlamentares é partidária, não individual e, daí, que as prerrogativas parlamentares são, também, prerrogativas partidárias. Destarte, as garantias concedidas aos partidos, dentre elas a proporcionalidade na constituição das comissões, exposta no já citado Art. 58, § 1º, da Constituição Federal, devem ter a mesma natureza e tratamento que as prerrogativas parlamentares aparentemente individuais. Ou seja, se não pode o parlamentar, individualmente, renunciar às prerrogativas do mandato, não pode também o partido renunciar às prerrogativas inerentes ao exercício desse mandato."

Requerem que seja deferido o pedido de liminar para anular os atos de nomeação "[d]os membros da Comissão de Direitos Humanos e Minorias - CDHM daquela casa, e todos os atos posteriores da Comissão daí decorrentes, desde sua instalação" e, no mérito, seja concedida a ordem para tornar definitivo o provimento cautelar.

É o relatório.

O *mandamus* foi impetrado em face do Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, imputando-lhe a prática de ato ilegal consistente na nomeação de 8 (oito) deputados eleitos pelo PSC – 5 (cinco) titulares e 3 (três) suplentes – para integrarem a CDHM.

O mandado de segurança não deve ser conhecido.

A presente ação de defesa de direitos contra abusos cometidos por autoridades públicas ou equiparadas limita-se às modalidades individual e coletiva, encontrando-se o rol de legitimados ativos para essa última espécie devidamente registrado no texto constitucional (art. 5º, inciso LXX), *in verbis*:

“LXX - o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:

a) partido político com representação no Congresso Nacional;

b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados;”

No caso dos autos, não se trata de mandado de segurança coletivo, mas de mandado de segurança individual, ajuizado por DENISE MALDONADO DE SANTI, MAURO BUENO DA SILVA e RODRIGO OLIVEIRA PEREZ, em litisconsórcio ativo. Declaram agir na qualidade de “*eleitores brasileiros*” com o objetivo de verem respeitado o direito líquido e certo “*de representação política dos cidadãos*”, com fundamento no art. 58, § 1º, da CF/88.

Ao escrever sobre o direito que autoriza a impetração de mandado de segurança individual, ensina a doutrina:

“Direito individual, para fins de mandado de segurança, é o que pertence a quem o invoca e não apenas à sua categoria, corporação ou associação de classe. É direito próprio do impetrante. Somente este direito legitima a impetração.” (MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de Segurança e Ações Constitucionais**. 32ª Edição, São Paulo: Editora Malheiros, 2009. p. 33)

Essa Suprema Corte possui precedente plenário em que se afirmou a ilegitimidade de o particular, na qualidade de cidadão, atuar em face da Mesa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, na defesa de interesse de toda a coletividade. **Vide** trecho da decisão monocrática do Ministro Octavio Gallotti:

“O impetrante, ilustre jornalista Newton de Almeida Rodrigues, declara agir ‘na qualidade de cidadão brasileiro’,

sustentando 'o direito líquido e certo de ver cumprida a Constituição do seu país', pois considera que a proposta, envolvendo abolição de direito ou garantia individual (art. 5º, XLVII), não pode ser objeto de deliberação, de acordo com os artigos 4º, II e 60, § 4º, IV, da Carta política, tidos como violados pelo ato impugnado. Ofendido, teria sido, ainda, o art. 3º do Ato das Disposições Transitórias, pois, ao ver do impetrante, só após o prazo de cinco anos, ali previsto, poderia ter curso a proposta de revisão contra a qual se insurge.

3. A despeito do brilho, esmero e habilidade com que apresentado o pedido, é patente que não se aponta direito subjetivo supostamente lesado, ou seja situação particular a amparar. Nem o simples interesse geral basta para conferir legitimidade ativa ao Impetrante, como tem reiteradamente decidido o tribunal. Muito menos bastaria a alegação de simples direito ou anseio cívico, cuja nobreza não ponho em dúvida.

4. A circunstância de postular-se a permanência de uma garantia individual também não empresta legitimidade ao requerente, pois não seria próprio o direito individual afrontado, mas pertencente à coletividade dos concidadãos. (...)" (MS nº 21.303/DF, Relator o Ministro **Octavi Gallotti**, DJ de 15/4/91)

O entendimento foi mantido pelo Plenário desta Suprema Corte, estando o acórdão assim ementado:

"- Mandado de segurança requerido pelo Impetrante na qualidade de cidadão brasileiro, contra ato de Comissão da Câmara dos Deputados tendente a possibilitar a adoção de pena de morte, mediante consulta plebiscitária.

Falta de legitimidade ativa do Requerente, por falta de ameaça concreta a direito individual, particularizado em sua pessoa." (MS nº 21.303/DF-AgR, Relator o Ministro **Octavio Gallotti**, Tribunal Pleno, DJ de 26/6/91. Grifei.)

MS 32052 / DF

Esse entendimento é reforçado pela compreensão do que prescrevem o art. 1º, inciso V e parágrafo único; o art. 14, **caput**; o art. 45, **caput**; e o art. 46, **caput**, todos da Constituição Federal, *in verbis*:

“Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

“Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular.”

“Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.”

“Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.”

Nessa perspectiva, a participação popular na formação da vontade política é assegurada de forma indireta – por meio de representantes eleitos pelo voto direto e secreto –, ou de forma direta – plebiscito, referendo e iniciativa popular –, na qual não se insere a impetração de mandado de segurança individual.

Assim, a **norma inscrita no art. 58, § 1º, da CF/88 destina-se aos**

partidos e blocos parlamentares com representação no Congresso Nacional - enquanto representantes da vontade popular - a fim de dar ensejo à participação proporcional à sua bancada na Mesa e nas Comissões em cada Casa Parlamentar ou no Congresso Nacional.

Ainda que fosse possível ultrapassar a preliminar de ilegitimidade ativa *ad causam*, não seria caso para concessão da segurança.

Os impetrantes juntaram documentos por meio eletrônico, de entre eles cópia do Ato da Mesa nº 87/13, que “[d]ispõe sobre o número de membros das Comissões Permanentes e a respectiva representação numérica das bancadas”.

Juntaram, ainda, cópia do Anexo do Ato da Mesa acima referido, que explicita a “*proporcionalidade partidária para as comissões permanentes – 54 ª Legislatura*”, em que se lê, especificamente sobre a CDHM, a composição por 18 membros, assim divididas as vagas entre os partidos: 3 (três) do PT; 2 (duas) do PMDB; 2 (duas) do PSDB; 2 (duas) do PSD; 1 (uma) do PP; 1 (uma) do PR; 2 (duas) do PSB; 1 (uma) do DEM; 1 (uma) do PDT; 1 (uma) do PTB; 1 (uma) do Bloco PV, PPS; e 1 (uma) do PSL.

Não é contra o ato do Presidente da Câmara dos Deputados que se volta a presente impetração, o qual teria, conforme previsto na Constituição Federal, assegurado, “*tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares*” na constituição da CDHM.

Os impetrantes impugnam o cumprimento de acordos políticos firmados no âmbito da atividade parlamentar. Em outras palavras, pretendem modificar a vontade manifestada por **atores eleitos de forma legítima para representar a pluralidade de interesses da população** através do exercício do mandato parlamentar na Câmara dos Deputados.

Destaco que o Regimento Interno da Câmara dos Deputados prevê expressamente a possibilidade de a distribuição de cargos da Mesa daquela Casa Legislativa não corresponder à divisão decorrente do critério de representação proporcional dos partidos ou dos blocos partidários quando houver “*acordo entre as bancadas*” (art. 8º, § 1º).

Nestes acordos os partidos interessados em uma ou outra Comissão

temática da Casa costumam ceder suas vagas em outras Comissões - nas quais não têm tanto desejo de participação – para partidos que por estas se interessam. Em troca, estes outros partidos cedem suas vagas naquelas Comissões. Daí a composição das Comissões temáticas **isoladamente** muitas vezes não corresponder à real representação proporcional de dada legenda partidária.

Em razão de tais acordos entre bancadas, em algumas Comissões um partido pode ficar sobrerepresentado e em outras estará ele sub-representado.

Nessa perspectiva, prescreve o § 3º do art. 45 do RICD que

“A vaga em Comissão será preenchida por designação do Presidente da Câmara, no interregno de três sessões, **de acordo com a indicação feita pelo Líder do Partido ou de Bloco Parlamentar a que pertencer o lugar**, ou independentemente dessa comunicação, se não for feita naquele prazo.”

Por meio do Ato da Mesa nº 87/13, **oportunizou-se** a participação proporcional de partidos e blocos parlamentares nas comissões permanentes da Câmara dos Deputados em respeito à representatividade de suas bancadas. Posteriormente, após “*acordo entre as bancadas*”, a composição da CDHM foi modificada, procedendo o Presidente da Câmara à designação dos deputados indicados para preenchimento das vagas.

Ausente, portanto, ilegalidade ou abuso de poder na decisão da autoridade apontada como coatora. Falece de direito líquido e certo os impetrantes.

Ademais, o STF já decidiu, em sede de mandado de segurança impetrado contra ato de qualquer das Casas Parlamentares, que “[o] *fundamento regimental, por ser matéria interna corporis, só pode encontrar solução no âmbito do Poder Legislativo, não ficando sujeito à apreciação do Poder Judiciário*” (MS nº 22.183/DF, Relator o Ministro **Marco Aurélio**, Relator p/ acórdão o Ministro **Maurício Corrêa**, Tribunal Pleno, DJ de 12/12/1997).

Vide outros precedentes nesse sentido:

“Agravio 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*, insusceptível de apreciação pelo Poder Judiciário. 5. Agravio regimental improvido” (MS nº 26.062/DF-AgR, Relator o Ministro **Gilmar Mendes**, Tribunal Pleno, DJe de 4/4/2008).

“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 nº 24.356/DF, Relator o Ministro **Carlos Velloso**, Tribunal Pleno, DJ de 12/9/2008).

Sobre a matéria, são úteis as lições de **Hely Lopes Meirelles**:

“*Interna corporis* são só aquelas questões ou assuntos que entendem direta e imediatamente com a economia interna da corporação legislativa, com seus privilégios e com a formação ideológica da lei, que, por sua própria natureza, são reservados à exclusiva apreciação e deliberação do Plenário da Câmara. Tais são os atos de escolha da Mesa (eleições internas), os de verificação de poderes e incompatibilidades de seus membros (cassação de mandatos, concessão de licenças etc) e os de utilização de suas prerrogativas institucionais (modo de funcionamento da Câmara, elaboração de regimento, constituição de comissões, organização de serviços auxiliares

etc.) e a valoração das votações.” (**Direito Administrativo Brasileiro**, 24^a Edição, atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 1999. pp. 639/640).

Note-se que a esta Suprema Corte não é dado atuar como revisora de ato *interna corporis* de caráter político, tal qual o objeto do presente **writ**.

Pois bem, é lícito e previsto no Regimento Interno da Câmara dos Deputados o **acordo entre partidos e blocos parlamentares ao início da respectiva sessão legislativa**.

A importância do cumprimento dos acordos no âmbito da atividade parlamentar é elemento de estabilidade democrática e cumpre papel fundamental a impedir impasses e disjuntivas que fariam o parlamento parar e a nação estagnar, evitando-se assim disputas intestinas intermináveis.

Sem o cumprimento dos acordos políticos não há saudável convivência parlamentar.

Bem por isso, mesmo que não houvesse elementos jurídicos para dar *enforcement* a esse tradicional acordo, há os fundamentos de ordem moral, democrática e política que impõem o seu respeito, tudo a dar sustentação ao quanto decidido pela autoridade coatora.

Ante o exposto, e forte nos precedentes já citados, nego seguimento à presente segurança (art. 21, § 1º, RISTF).

Publique-se. Int..

Brasília, 14 de maio de 2013.

Ministro DIAS TOFFOLI
Relator
Documento assinado digitalmente