

MANDADO DE SEGURANÇA 37.845 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. GILMAR MENDES
IMPTE.(S)	: ELIAS VAZ DE ANDRADE E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S)	: ROGERIO PAZ LIMA
IMPDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

DECISÃO: Trata-se de Mandado de Segurança, com pedido de liminar, impetrado pelos Senhores Deputados Federais Elias Vaz de Andrade, Carlos Camilo Goes Capiberibe, Ubirajara do Pindaré Almeida Sousa e Gervásio Agripino Maia, em face de decisão prolatada pelo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Arthur Lira, que declarou nula a aprovação do Requerimento n. 7/2021, tramitado no âmbito da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) daquela Casa.

Narram os dignos impetrantes que o Requerimento n. 7/2021 foi endereçado à CFFC com o objetivo de proceder à *“convocação de Ministro de Estado da Defesa para comparecer perante a mencionada Comissão, com a finalidade de ‘prestar esclarecimentos sobre o processo de compras de picanha, cerveja, bacalhau, filé e salmão, para as Forças Armadas, com indícios de superfaturamento’”* (eDOC 1, fl. 3).

Informam que a referida proposição legislativa apontou o nome do Senhor Fernando Azevedo e Silva porque era esse o titular do Ministério em referência ao tempo da apresentação do Requerimento à Comissão, em **23 de março de 2021**. Todavia, asseveram os impetrantes, na data da deliberação da matéria no Plenário da CFFC, **31 de março de 2021**, a autoridade originariamente individualizada não mais dirigia a pasta ministerial.

Essa circunstância de fato impeliu um dos impetrantes a requerer oralmente a retificação do Requerimento n. 7/2021 – ainda na Reunião de 31 de março de 2021 – para suprimir da proposição o nome do Senhor Fernando Azevedo e Silva. Narram que *“a retificação foi devidamente acatada pelos nobres pares presentes na reunião e, submetido à apreciação do colegiado, o Requerimento foi aprovado por unanimidade com adendo de supressão do nome do Ministro FERNANDO AZEVEDO E SILVA,*

constituindo assim um ato jurídico perfeito.” (eDOC 1, fl. 4).

Aduzem que, em 7 de abril de 2021, em reunião da CFFC, o Parlamentar Aluisio Mendes suscitou Questão de Ordem, pela qual apontou que a aprovação do Requerimento n. 7/2021 nos termos em que se deu, ou seja, sem designar o nome da autoridade convocada, viola o art. 219, I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), que pressupõe o caráter pessoal da convocação de Ministro de Estado.

Asseveram os impetrantes que muito embora a Questão de Ordem tenha sido indeferida pela Presidência da CFFC, em face dela foi interposto o Recurso 9/2021, manejado pelo Senhor Deputado Ricardo Barros:

“8. O Recurso contra a decisão em questão de ordem do Senhor Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle foi interposto pelo Líder do Governo na Câmara dos Deputados, Senhor Deputado Ricardo Barros, alegando que a aprovação do Requerimento se deu sem a indicação do nome da autoridade, numa tentativa de que a convocação da autoridade convocada fosse direcionada ao Senhor WALTER BRAGA NETO, que sequer havia tomado posse. A nomeação do novo Ministro da Defesa foi publicada no DOU no dia 30 de março, e a posse somente se deu em 1º de abril. De acordo com o recorrente, a aprovação é antirregimental, pois afronta o disposto no inciso I do art. 219 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cujo teor estabelece que a convocação de Ministro deve ser realizada em caráter pessoal.” (eDOC 1, fl. 6).

O ato apontado como coator é a Decisão de 14 de abril de 2021 do Presidente da Câmara dos Deputados (eDOC 9), pela qual Sua Excelência dá provimento ao Recurso n. 9/2021 e, por conseguinte, torna nula a convocação do atual Ministro da Defesa, Senhor Walter Braga Neto, esta última aprovada pela CFFC (Requerimento n. 7/2021).

Os dignos Deputados ora impetrantes sustentam o cabimento do *mandamus*, porquanto em jogo decisão da Presidência da Câmara que

teria violado prerrogativa parlamentar disposta no texto constitucional (eDOC 1, fl. 8 e ss.). Propugnam que o ato coator vulnerou os artigos 49, X; 50 e 58, § 2º, III, da Constituição Federal, pelas seguintes razões:

14. As funções legislativas e fiscalizatórias são atribuídas ao Congresso Nacional e repartidas entre os membros e órgãos das Casas Legislativas de acordo com as regras previamente estabelecidas na Constituição Federal e no Regimento Interno.

(...)

16. A convocação de Ministro de Estado, apontam a Constituição Federal e o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, compete à Câmara dos Deputados ou Senado Federal, ou às Comissões, a requerimento de quaisquer parlamentares das respectivas Casas e se insere no rol de direitos de oposição, cuja essência se extrai dos princípios constitucionais da soberania popular, da cidadania, do pluralismo político, da igualdade e da liberdade, com papel fundamental para o Estado Democrático de Direito. (...) (eDOC 1, fl. 12 e 13)

A exordial também aduz que o ato coator supostamente desrespeita o postulado do “ato jurídico perfeito”: *“os fatos ocorridos na votação do Requerimento de Convocação constituem um ato jurídico perfeito, que está alinhado às Competências da Comissão de Fiscalização e Controle, uma matéria vencida”* (eDOC 1, fl. 14). O provimento do Recurso n. 9/2021 representaria *“grave erro de interpretação, tanto do texto Constitucional, como do texto Regimental, pois a menção da palavra ‘pessoalmente’ se refere tão somente ao momento da realização da reunião para prestar esclarecimentos, ou seja, não poderá o Ministro responder a convocação a esta Casa por nenhum outro meio que não seja presencial, assim como não pode enviar um representante no seu lugar, como acontece com as reuniões de audiência pública”* (eDOC 1, fl. 15).

Conclusivamente, pedem a concessão da segurança, para anular a Decisão da Presidência da Câmara *“que impediu que a Comissão Permanente de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados exercesse suas*

competências constitucionais e regimentais” (eDOC 1, fl. 21), inclusive de modo liminar, de modo a ser possível o imediato comparecimento do atual Ministro de Estado da Defesa no âmbito da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.

Dispensei a remessa à Procuradoria-Geral da República (art. 52, parágrafo único, RISTF).

É o relatório.

Decido.

Conforme consta na Ata da 4ª Reunião Extraordinária da CFFC de 31 de março de 2021, juntada aos autos pelos próprios impetrantes, o Requerimento n. 7/2021 foi *“aprovado com a supressão do nome do General do Exército, Fernando Azevedo e Silva, com subscrição do Deputado Marcel van Hatten”* (eDOC 8, fl. 4).

Diante desse pressuposto de fato, a Presidência da Câmara dos Deputados valorou como nula a convocação em análise, ao seguinte fundamento:

“Verificadas as informações trazidas pelo Recorrente, inclusive pelos documentos por ele juntados, entendo dispensáveis as informações a serem eventualmente prestadas pelo Senhor Presidente da CFFC.

Com efeito, nos termos do art. 219, I, do RICD,

O Ministro de Estado comparecerá perante a Câmara ou suas Comissões quando convocado para prestar, **pessoalmente**, informações sobre o assunto previamente determinado (g.n.)

Assiste, pois, razão ao Recorrente ao sustentar que a convocação de Ministro de Estado tem caráter pessoal, não se podendo, portanto, aprovar requerimento de convocação sem expressamente nominar a autoridade a ser convocada.

Ora, resta incontroverso, a partir dos documentos acostados pelo Recorrente, que, quando o Requerimento n. 7/2021 foi aprovado pela CFFC em 31 de março de 2021, o

Senhor WALTER BRAGA NETO ainda não havia tomado posse no cargo de Ministro de Estado da Defesa, o que apenas veio a se dar em 1º de abril.

Ante o exposto, dou provimento ao presente recurso para, com fundamento no art. 219, I, do RICD, declarar nula a deliberação da CFFC que aprovou o Requerimento n. 7/2021.” (eDOC 8, fls. 2-3)

Ao reputar que um requerimento de convocação inominado não seria apto a obrigar o comparecimento do atual Ministro da Defesa – tanto o mais porque à data da deliberação da Comissão a autoridade em referência sequer havia tomado posse – a autoridade coatora empreende interpretação regimental que divisa caráter personalíssimo na convocação de Ministro de Estado.

Ao buscar revisar a interpretação de norma regimental levada a cabo pela Presidência da Câmara dos Deputados, a petição inicial esforça-se para propor que o ato coator choca com a literalidade do art. 50 da Constituição Federal: porque em tal dispositivo o uso do significante “pessoalmente” serviria para denotar que o comparecimento do Ministro “*não poderá ser intermediado*” (fl. 18), sendo certo que “*de maneira alguma o texto constitucional pretendeu personalizar a convocação, pois não há o objetivo de fulanizar o ato convocatório*” (fl. 17).

Entretanto, o art. 50, CF/88 não confere suporte algum à pretensão mandamental quando prevê que as Comissões “*poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificção adequada*”. De tal texto não se extrai norma que proíba a Câmara dos Deputados, consideradas as particularidades do caso concreto em tela, de encampar a interpretação regimental que fora adotada. Inverossímil, também, articular com esvaziamento do poder fiscalizatório da Comissão (art. 58, § 2º, CF/88). É cediço que a decisão impugnada neste *mandamus* não declarou que atos transcorridos em momento anterior à posse do atual Ministro da Defesa (1º de abril de

2021) permaneceriam imunes a qualquer outra convocação ministerial esteirada no art. 50, CF/88.

Tudo isso bem considerado, é de convir que a ausência de pertinência do parâmetro constitucional apontado na inicial atrai à espécie jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que ensina não ser passível de conhecimento a pretensão mandamental que busca revisar a aplicação de normas afetas a procedimentos das Casas do Congresso Nacional, mormente quando a causa de pedir articula com suposta incorreção dos critérios interpretativos adotados:

“Mandado de segurança. Pretendida revisão ou correção de atos que se subsumem ao conceito de matéria *‘interna corporis’*. Indagação em torno de critérios interpretativos concernentes a preceitos regimentais orientadores de deliberações congressuais. Temas que, em razão de sua natureza mesma, devem ser resolvidos, exclusivamente, na esfera do próprio Poder Legislativo. Consequente imunidade ao controle jurisdicional. A vedação do *‘judicial review’* como expressão do postulado da divisão funcional do poder (CF, art. 2º). Doutrina. Precedentes. Mandado de segurança não conhecido.” (MS 24.104, Rel. Min. Celso de Mello, Decisão Monocrática, DJe 180, de 10.09.2015)

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 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 36.662 AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. em 25.10.2019, DJe 243, de 06.11.2019)

Agravo regimental em mandado de segurança. 2. Omissão da Câmara dos Deputados. Não envio de Parecer da CCJ à publicação. 3. Competência exclusiva da casa legislativa para impulso e elaboração da pauta de suas atividades internas. Ato *interna corporis*. Não sujeito ao controle judicial. Separação de Poderes. Precedentes. 4. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 5. Agravo regimental a que se nega provimento. (MS 25.144 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. em 07.02.2018, DJe 38, de 27.02.2018)

AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. FORMA DE CONVOCAÇÃO DE REUNIÃO DE COMISSÃO. INTERPRETAÇÃO DE DISPOSITIVOS REGIMENTAIS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. ATO INTERNA CORPORIS, NÃO SUJEITO AO CONTROLE JUDICIAL. NÃO CABIMENTO DO WRIT. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. O Supremo Tribunal Federal já assentou que os atos classificados como *interna corporis* não estão sujeitos ao controle judicial (Precedentes: MS 22.183, Redator para o acórdão Ministro Maurício Corrêa, DJ 12/12/1997; MS 26.062-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 4/4/2008; MS 24.356, Rel.

Min. Carlos Velloso, DJ 12/9/2003) 2. *In casu*, restou claro que o ato praticado pelo impetrado, diante da situação fática descrita pelos impetrantes, envolveu a interpretação dos dispositivos regimentais, ficando restrita a matéria ao âmbito de discussão da Câmara dos Deputados. Dessa forma, afigura-se incabível o mandado de segurança, pois não se trata de ato sujeito ao controle jurisdicional (Precedentes: MS 28.010, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 20/5/2009, e MS 33.705 AgR, Rel. Min. Celso de Mello DJe 29/3/2016). 3. Agravo regimental a que se NEGA PROVIMENTO. (MS 31.951 AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, j. em 16.08.2016, DJe 184 de 30.08.2016)

“Agravo 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. Agravo regimental improvido.” (MS 26.062 AgR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. Em 10.03.2008, DJe de 04.04.2008)

Ainda no que se refere à insindicabilidade da interpretação regimental, mencione-se: MS 34.181, Rel. Min. Luiz Fux, decisão monocrática, DJe 10.05.2016 (interpretação de dispositivo regimental que regula a votação e o uso da palavra pelos líderes no pedido de autorização para a abertura de processo de *impeachment*); MS 33.731, Rel. Min. Luiz Fux, decisão monocrática, DJe 17.11.2015 (forma de escolha do presidente e integrantes de comissão especial para debater projeto de lei); MS 34.120, Rel. Min. Rosa Weber, decisão monocrática, DJe 14.04.2016 (substituição de membro titular ausente na votação do Parecer do Relator em Comissão Especial da Câmara dos Deputados constituída com o objetivo de apreciar denúncia contra Presidente da República por crime

de responsabilidade); **MS 34.115**, Rel. Min. Edson Fachin, decisão monocrática, DJe 13.04.2016 (definição do rito de apreciação do Parecer da Comissão Especial pelo Plenário da Câmara dos Deputados no processo de *impeachment*); **MS 34.040**, Rel. Min. Teori Zavascki, decisão monocrática, DJe 08.03.2016 (descumprimento de acordo para votação em determinada data de vetos com destaque).

Os casos acima elencados não encerram qualquer deferência cega e formalista em favor do Congresso Nacional. Ao contrário, conferem correto peso normativo à cláusula da autonomia organizacional do Poder Legislativo, norma de estatura constitucional, derivada da conjugação sistemática do artigo 2º, do artigo 51, III e IV (Câmara dos Deputados), e do artigo 52, XII e XIII (Senado Federal), da Constituição Federal.

Cuida-se da conhecida prerrogativa parlamentar de regular seu próprio funcionamento (*“power to regulate its own constitution”*), poder voltado à manutenção da autoridade e da dignidade da instituição legislativa (MAY, Erskine. **Parliamentary Practice [1844]**. 25ª ed. London: Butterworths Law Books, 2019, II.12.1.).

Com efeito, é indisputado, no constitucionalismo, que a autonomia dos parlamentos revela, por um lado, uma autonomia normativa, materializada na competência para produzir atos normativos primários; de outro lado, pressupõe uma autonomia organizacional, expressa no reconhecimento de liberdade institucional para o parlamento determinar seu funcionamento interno, seus procedimentos e suas próprias estruturas. (Mario MIDIRI. **L'autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario**. Pádua: Cedam, 1999, p. 93-95).

Coerentemente, a autonomia de um parlamento deve abranger não apenas o “momento normativo”, em que se expede uma norma regimental, mas também o “momento de sua aplicação”. É o que muito bem ensina recente decisão da **Corte Constitucional da Itália**, a *Ordinanza* 17/2019:

“Também a intervenção desta Corte encontra um limite no princípio da autonomia das Câmaras, constitucionalmente garantido, em particular, nos artigos 64 e 72 da Constituição. A

jurisprudência constitucional já reconheceu que a autonomia dos órgãos constitucionais ‘não se exaure na normatização, porquanto compreende – coerentemente – o momento aplicativo das próprias normas, incluídas as escolhas pertinentes à concreta adoção das medidas apropriadas a assegurar sua observância’ (por último, Sentença n. 262, de 2017). Tal momento aplicativo compreende ‘os remédios contra os atos e os comportamentos que incidem negativamente sobre as funções de cada um dos parlamentares e que prejudicam o correto desenvolvimento dos trabalhos’” (Sentença n. 379, de 1996) (Corte Constitucional da Itália, *Ordinanza* 17/2019, de 10.1.2019, Relatora Marta Cartabia, consideração de direito n. 3.5)

Penso que a apreciação da questão em análise não inspira desfecho distinto, que justifique desconsideração da autonomia organizacional da Câmara dos Deputados: uma vez que, no caso concreto, não foi demonstrado que a interpretação regimental combatida fere norma constitucional alguma, afigura-se premente assentar o seu caráter *interna corporis*.

Ante todo o exposto, **nego seguimento** ao presente Mandado de Segurança (art. 21, § 1º, RISTF).

Publique-se.

Ministro **GILMAR MENDES**

Relator

Documento assinado digitalmente