

**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

OFÍCIO Nº 316/2020-ADVOSF*(Processo SF n.º 00200.004517/2020-73)*

Brasília, 7 de maio de 2020.

Ao Senhor

Luiz Fernando Bandeira de Mello

Secretário-Geral da Mesa

Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal

Senado Federal, Brasília - DF

Assunto: Comunicação de decisão judicial no Mandado de Segurança nº 37.072/DF, STF.

Senhor Secretário-Geral,

Cumprimentando-o cordialmente, informo que a Ministra Rosa Weber, relatora do Mandado de Segurança n. 37.072/DF, impetrado perante o Supremo Tribunal Federal pela Senadora Selma Arruda em face de suposto ato coator do Presidente do Senado Federal e da Mesa do Senado Federal por ocasião da instauração de procedimento para o cumprimento de decisão da Justiça Eleitoral de cassação de seu mandato, indeferiu a petição inicial, restando prejudicado o exame do pedido de liminar.

A Advocacia do Senado Federal está acompanhando a movimentação processual e se coloca à disposição para os esclarecimentos necessários. Encaminhamos, em anexo, cópia da decisão judicial.

Atenciosamente¹,*(assinatura eletrônica)***GABRIELLE TATITH PEREIRA**

Advogada do Senado Federal

*(assinatura eletrônica)***FERNANDO CESAR CUNHA**

Advogado-Geral do Senado Federal

¹ Ofício elaborado com a colaboração do estagiário Petterson Humberto Souto, matrícula nº 362569.



MANDADO DE SEGURANÇA 37.072 DISTRITO FEDERAL

RELATORA	: MIN. ROSA WEBER
IMPTE.(S)	: SELMA ROSANE SANTOS ARRUDA
ADV.(A/S)	: GUSTAVO BONINI GUEDES E OUTRO(A/S)
IMPDO.(A/S)	: PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
IMPDO.(A/S)	: MESA DIRETORA DO SENADO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

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. PRECEDENTES. INICIAL INDEFERIDA, COM SUPEDÂNEO NO ART. 10, CAPUT, DA LEI Nº 12016/09.

Vistos etc.

1. Trata-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado pela Senadora da República Selma Rosane Santos Arruda contra ato praticado pelo Presidente do Senado Federal, em conjunto com a Mesa Diretora daquela instituição.

2. A autora teve seu mandato cassado por decisão da Justiça Eleitoral. Em consequência, abriu-se no Senado o respectivo processo para execução da decisão, nos termos do art. 55 da Constituição Federal, sendo adotado rito tradicionalmente definido naquela Casa para

MS 37072 / DF

hipóteses idênticas (cassação decorrente de decisão judicial). Tal questão (relativa à higidez do rito aplicável, sob o aspecto da ampla defesa) foi examinada em decisão de minha relatoria no **MS nº 36977/DF**, ocasião em que indeferi a inicial por ausência de violação da garantia constitucional (decisão transitada em julgado em 03.4.2020).

3. Nesta oportunidade, a impetrante se volta contra deliberações tomadas por ocasião da Reunião da Mesa Diretora realizada na data de 15.4.2020, quando tal órgão declarou a perda do mandato da Senadora, com fulcro no art. 55, V, da Constituição Federal (doc. 3, fls. 84-6).

Sustenta que: **(i)** *“Na data de 14 de abril de 2020, a Mesa Diretora do Senado Federal publicou, com antecedência mínima - apenas 24 horas -, convocação e pauta relativas à Segunda Reunião Ordinária da Comissão Diretora do Senado Federal, a se realizar no dia 15 de abril de 2020, às 10h30”* (inicial, fl. 4), sendo que o item 1 da Quarta Parte da pauta cuidava do caso em questão. Porém, *“Em momento algum (...) a Senadora ou seu gabinete foram informados acerca da convocação da reunião por meio de sistema de videoconferência”* (inicial, fl. 5); além disso, **(ii)** às 8h55min do próprio dia 15, o Secretário-Geral da Mesa Diretora entrou em contato com o advogado constituído da Senadora para questionar a respeito da existência de interesse na realização de sustentação oral, estando a reunião marcada para as 10h30min do mesmo dia; **(iii)** configurada tal situação, a impetrante protocolizou pedido de adiamento da análise do tema, mas não houve exame do pleito; e **(iv)** durante o exame da matéria, o Senador Lasier Martins pediu vista do processo, mas o pleito foi indeferido pelo Presidente.

4. Nesses termos, a impetrante entende presentes situações que dariam ensejo ao reconhecimento de violações da ampla defesa, prevista nos arts. 5º, LV e 55, § 3º, da Constituição Federal, havendo matéria constitucional a ser examinada pela via do mandado de segurança. Menciona, ainda, o art. 17-O do Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal para fundamentar o direito à realização de sustentação oral, assim como o art. 132 do Regimento Interno do Senado, a respeito da possibilidade de pedido de vista por membro da Comissão.

MS 37072 / DF

5. Deduzidos os seguintes pedidos:

“I. o deferimento do pedido liminar, independentemente da prestação de informações pela autoridade IMPETRADA, para desde já determinar a suspensão dos efeitos da deliberação realizada na 2ª Sessão da Comissão Diretora do Senado Federal referente ao Ofício “S” n. 01/2020, até o julgamento definitivo do presente writ;

(...)

IV. a concessão da segurança, para que seja reconhecida a violação ao direito líquido e certo da IMPETRANTE, ante o desrespeito ao princípio ampla defesa, substanciado na inocorrência de notificação da SENADORA ou de sua defesa em tempo hábil para a realização de sustentação oral, determinando a observância destes ditames ao Senado Federal em nova deliberação”.

É o relatório.

Decido.

1. No anterior MS nº 36977/DF, a impetrante também veiculou questionamentos relativos a supostas violações da ampla defesa em momentos precedentes do processo de cassação a que se encontra sujeita. Embora, naquela ocasião, fatos distintos tenham sido abordados, transcrevo a fundamentação então exposta para que, considerada a similitude normativa em que se alega a violação de direito (art. 55, § 3º, da Constituição Federal), seja possível aproveitar, nesta oportunidade, premissas jurídicas pertinentes aos dois casos:

“1. Trago à colação trecho de decisão monocrática por mim proferida no MS nº 33.630/DF, DJe de 19.6.2015, em que teci considerações a respeito da necessidade de respeito ao princípio da separação dos Poderes e, em consequência, à necessidade de se evitar indevida ingerência em assuntos legislativos internos:

“A competência constitucional atribuída ao Supremo Tribunal Federal para o exame de mandados de segurança contra

MS 37072 / DF

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 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

MS 37072 / DF

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 asseverou, 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 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 –

MS 37072 / DF

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 à 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 28.795, 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”.

2. A meu ver, e na esteira de reiterados posicionamentos por mim adotados nesta Suprema Corte em casos de semelhante natureza, o cabimento da impetração mandamental depende basicamente da densidade da questão constitucional proposta pela impetração. Como consignei em decisão proferida no MS nº 35258/DF, DJe de 25.10.2017, é preciso que a inicial forneça “um parâmetro normativo constitucional relacionado ao devido processo legislativo que, à primeira vista, guard[e] pertinência com a controvérsia. No exame de uma série de demandas similares, tenho enfatizado a importância desse aspecto (qual seja, 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 (v.g., MS nº 33630/DF, decisão publicada em 19.6.2015)”.

3. Adotadas tais balizas, verifico que a inicial se reporta, exclusivamente, à parte final do art. 55, § 3º, da Constituição Federal:

“Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador:
(...)”

MS 37072 / DF

V - quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos casos previstos nesta Constituição;

(...)

§ 3º Nos casos previstos nos incisos III a V, a perda será declarada pela Mesa da Casa respectiva de ofício ou mediante provocação de qualquer de seus membros, ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa”.

Ocorre que, como a própria inicial reconhece (fl. 3), o procedimento previsto para a hipótese pelo Senado Federal já assegura defesa ao parlamentar. Em 2005, quando pela primeira vez se estabeleceu, em caso relativo ao Senador João Capiberibe, a necessidade de dar efetividade a decisão judicial semelhante, foi impetrado Mandado de Segurança (MS nº 25623/DF) em que deferida liminar pelo Ministro Marco Aurélio, para assegurar, justamente, a ampla defesa no curso do procedimento. O Senado então reformulou seu posicionamento (pois, de fato, originariamente não previra manifestação do parlamentar) de modo a permitir o contraditório e, desde então, tem seguido tal baliza, muito embora sejam escassas as reiteraões de tal hipótese. Portanto, o regramento interno historicamente previsto já incorpora a efetivação da garantia constitucional.

4. Em termos mais concretos, o procedimento adotado pela autoridade coatora na presente ocasião está assim descrito pela própria inicial (fl. 9 – sem grifos no original):

“1. Convocação de reunião da Mesa para conhecimento do expediente da Justiça Eleitoral e do presente opinativo quanto à exequibilidade imediata da decisão, publicada no Diário de Justiça Eletrônico do TSE no dia 19.12.2019;

2. Na mesma reunião, instauração, de ofício, do processo (na forma de Representação), nos termos do art. 55, §3º, da Constituição Federal;

3. Designação de Relator para o processo na Mesa, mediante sorteio, entre os membros do Conselho, sempre que possível, não filiados ao partido político representante ou ao

MS 37072 / DF

partido político do representado (por aplicação analógica do art. 15, inciso III, da Resolução n. 20, de 1993, do Senado Federal, com redação dada pela Resolução n. 25, de 2008);

4. Notificação da Senadora interessada, a quem será oferecida cópia da documentação, que terá o prazo de dez dias úteis para apresentar defesa escrita (por aplicação analógica do art. 15, inciso II, da Resolução n. 20, de 1993, do Senado Federal, com redação dada pela Resolução n. 25, de 2008);

5. Esgotado o prazo sem apresentação de defesa prévia, o Presidente do Senado nomeará defensor dativo para oferecê-la em igual prazo, por sorteio, vedada a designação de membro do próprio colegiado (por aplicação analógica do art. 15, inciso II, alínea b, c/c art. 15, § 1º, da Resolução n. 20, de 1993, do Senado Federal, com redação dada pela Resolução n. 25, de 2008);

6. Recebida a defesa, abrir-se-á o prazo de cinco dias úteis para que o Relator ofereça seu relatório e voto (por aplicação analógica do art. 15 - A, caput, da Resolução n. 20, de 1993, do Senado Federal, com redação dada pela Resolução n. 25, de 2008);

7. Reunião da Mesa para apreciar o relatório e sobre ele deliberar também no prazo de cinco dias úteis (por aplicação analógica do art. 15-A, caput, da Resolução n. 20, de 1993, do Senado Federal, com redação dada pela Resolução n. 25, de 2008);

8. Comunicação ao Plenário da decisão tomada pela Mesa e publicação desta no Diário do Senado Federal e no Diário Oficial da União”.

Quando se contrasta tal procedimento com o modelo fornecido pela autora, nos termos de tabela por ela mesma elaborada (fl. 11), tem-se a supressão, apenas, de duas etapas: a consulta à Comissão de Constituição e Justiça a respeito do procedimento, assim como o recebimento, pela Mesa, do respectivo Parecer da CCJ. Nisso consiste, a partir da leitura da inicial, a indicação mais concreta de alegado dano, na perspectiva estrita da ampla defesa. Contudo, as peças

MS 37072 / DF

juntadas aos autos demonstram a razão de tal supressão: a CCJ fora ouvida quando tramitou a cassação do Senador João Capiberibe, em 2005 (processo-paradigma) e, naquela oportunidade, o órgão legislativo “concluiu pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da decisão da Mesa que aprovou o mencionado rito, não vislumbrando qualquer mácula aos princípios constitucionais da legalidade, moralidade e impessoalidade” (doc. 9, fl. 7). O rito historicamente determinado, portanto, já conta com o beneplácito da Comissão de Constituição e Justiça (Parecer nº 2018/2005 – doc. 11, fl. 3), a tornar prescindível repetir a consulta.

5. A dificuldade que se vislumbra, considerados os termos da impetração, está em que o tema proposto não se dirige propriamente à ampla defesa, em torno da qual se oferece parâmetro constitucional concreto aplicável à atividade legislativa, mas sim à legalidade estrita. A tese, em resumo, defende a necessidade de edição de um ato normativo específico (uma Resolução) para disciplinar o procedimento de perda de mandato na hipótese de decisão judicial que assim o determine. Entende a autora que essa necessidade é inarredável e que, sem ato normativo genérico e abstrato, estaria vedada a adoção de qualquer providência pelo Senado Federal.

Trata-se, portanto, de um problema de legalidade, não de ampla defesa – e, assim delimitada a controvérsia, o parâmetro constitucional deduzido deixa de prestar auxílio adequado à pretensão, pois não há argumento vertido pela inicial que seja capaz de suplantar a constatação de que a disciplina historicamente aplicável a casos desse jaez decorrente da aplicação analógica da Resolução nº 20/1993 (Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal), tem amparo expresso no art. 412, VI, do Regimento Interno do Senado Federal, que permite utilização de analogia para disciplinar casos omissos.

6. Aqui o ponto sensível da impetração, que desloca a discussão de um pretense foco constitucional para matéria puramente regimental. O que o Senado Federal historicamente faz, e o modo como disciplina o procedimento a ser seguido para conferir efetividade à decisão judicial que determina perda de mandato, encontra amparo (respaldado, como visto, pela própria CCJ) em seu Regimento, que não

MS 37072 / DF

exige uma Resolução específica para cada situação pormenorizada de trabalho da Casa Legislativa (contrariando, portanto, a premissa fundamental da presente impetração). Ao invés, expressamente veicula a possibilidade de aproveitamento de disciplinas semelhantes, em face de casos novos, por meio do instituto da analogia.

Nesse contexto, a discussão está, de fato, limitada à correta aplicação do Regimento Interno, pois se resume ao exame da adequação de invocação do art. 412, VI, do RISF, como justificativa de aplicação da Resolução nº 20/1993 ao caso. Não há, portanto, matéria constitucional vinculada ao art. 55, § 3º, da Constituição a ser analisada. Há, apenas, adequação ou não de interpretação regimental. Eventual decisão judicial que viesse a impor o afastamento da disciplina adotada pelo Senado Federal estaria, de forma clara, a substituir interpretação regimental do Legislativo a respeito de suas próprias regras internas.

7. O tema de fundo, em resumo, se vincula à possibilidade ou não de aplicação analógica da Resolução nº 20/1993. O Senado Federal entende (não de hoje, mas desde 2005) que o Regimento Interno permite tal medida; a autora a supõe incabível. Portanto, reitero, não há discussão constitucional, mas regimental. O que aquela assegura, no art. 55, § 3º, é fator incorporado ao procedimento desde 2005, a partir da liminar proferida no MS nº 25623/DF. Pretensão que vá além disso está, na verdade, a propor questionamento sobre regra de Regimento Interno (qual seja, cabimento ou não de analogia para estender disciplina existente a caso omissis, no âmbito dos trabalhos tipicamente legislativos), incidindo em matéria cujo exame não cabe ao Poder Judiciário, diante da vedação ao exame de temas interna corporis.

Na ausência de um parâmetro constitucional específico a respeito da questão da legalidade, o avanço no exame de mérito da presente impetração (para dizer se cabe ou não analogia no caso) tornaria passíveis de exame pelo Poder Judiciário, por extensão, quaisquer decisões internas do Legislativo em matéria regimental, subtraindo deste Poder sua autonomia. Nesse sentido, é vasta a jurisprudência desta Suprema Corte. Confirmam-se alguns precedentes recentes:

MS 37072 / DF

“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 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 CONDUTA IMPUTADA AO DENUNCIADO – IMPUGNAÇÃO MANDAMENTAL A ESSE ATO EMANADO DO

MS 37072 / DF

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 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 sindicatizar 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

MS 37072 / DF

interna 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 syndicar 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 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

MS 37072 / DF

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).

Ante o exposto, indefiro a inicial do presente mandado de segurança (art. 10 da Lei nº 12.016/2009), prejudicado o exame do pedido de medida liminar”.

2. De plano, o óbice relativo à incidência de matéria *interna corporis* (ausente, em consequência, conexão direta e estrita do tema a parâmetro constitucional) se faz presente de modo objetivo em relação à negativa do pedido de vista do Senador Lasier Martins, porque o pleito de nulidade se encontra expressamente fundamentado, como visto no relatório, no art. 132 do Regimento Interno do Senado Federal.

De qualquer sorte, mandado de segurança demanda demonstração de direito líquido e certo, este titularizado pelo seu autor. Mesmo na vertente especialíssima do *mandamus* impetrado contra suposto vício ocorrido no devido processo legislativo, caso do qual ora se cuida, não se descaracteriza o caráter subjetivo da impetração, sendo corrente aos desdobramentos jurisprudenciais derivados do *leading case* da matéria, qual seja, o MS nº 20257/DF, Pleno, Redator para acórdão Ministro Moreira Alves, DJ de 27.02.1981, a utilização da expressão “direito público subjetivo” para descrever a natureza da especial legitimidade ativa do parlamentar. Dadas essas condicionantes, o que se tem, na hipótese, é alegação de negativa de direito subjetivo de membro da Mesa Diretora durante o exercício das funções legislativas típicas deste, decorrentes do cargo. O suposto direito subjetivo público ao exercício de pedido de vista em procedimento legislativo não pertence, portanto, à esfera jurídica da impetrante.

Acrescento, à demasia, que a autoridade apontada como coatora recusou o deferimento de vista porque “o relatório do Senador Eduardo Gomes se encontra disponível no portal do Senado Federal desde o dia dezoito de março do corrente ano”, tendo havido, “ nos termos do art. 132, §3º, do

MS 37072 / DF

Regimento Interno do Senado Federal, (...) respeito a todos os prazos regimentais aplicáveis” (doc. 3, fl. 85). Mais uma vez, desdobra-se o caráter regimental da questão. Mesmo se fosse possível aceitar a abordagem do problema pela perspectiva do direito titularizado por terceiro, seria caso de se reforçar o dado fático referente à disponibilização de quase um mês corrido de prazo para análise e estudo do Parecer do Relator, antes da realização da reunião.

3. Também de plano, restrição semelhante (caráter *interna corporis* da matéria) se aplica à disciplina da sustentação oral, na medida em que tal prerrogativa vem amparada, pela própria inicial, no art. 17-O do Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal. A conexão da irresignação com o art. 55, § 3º, da Constituição Federal é, nos termos expostos em decisão anterior de minha lavra (à qual se fez referência), demasiadamente tênue para sustentar o deferimento do pleito mandamental. Reitero o quanto afirmado àquela ocasião: *“o avanço no exame de mérito da presente impetração (...) tornaria passíveis de exame pelo Poder Judiciário, por extensão, quaisquer decisões internas do Legislativo em matéria regimental, subtraindo deste Poder sua autonomia”*.

A par disso, sobre tal tema há, ainda, considerações fáticas a serem tecidas, demonstrando-se ausentes a liquidez e a certeza do direito alegado, ainda que fosse possível superar o óbice anterior. Transcrevo informações consignadas pelo Senador Eduardo Gomes, Relator do processo de cassação, em Parecer tornado público em 19.3.2020, conforme consta do site eletrônico do Senado Federal (<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/140508>, acesso em 16.4.2020).

“Em 12.02.2020, foi realizada a 1ª Reunião da Comissão Diretora no ano de 2020. Na ocasião, foi dada ciência da matéria à Mesa, ocasião em que fui designado Relator pelo Senhor Presidente do Senado. Acompanhou a reunião o advogado da Senadora Juíza Selma, Senhor Gustavo Bonini Guedes, OAB nº 41.756/PR, tendo usado da palavra e assinado termo de ciência de abertura do prazo de 10 (dez) dias úteis para apresentação de

MS 37072 / DF

defesa perante a Mesa.

No dia seguinte, a Senadora Juíza Selma foi pessoalmente intimada do inteiro teor do Ofício “S” nº 1, de 2020, iniciando-se, assim, o prazo de 10 (dez) dias úteis para apresentação de defesa (art. 15, inciso II, da Resolução do Senado Federal nº 20, de 1993).

Em 03.03.2020, último dia do prazo atribuído à defesa, foi apresentada “manifestação” da Senadora Juíza Selma, na qual, basicamente, reitera os argumentos e o pedido de sua petição anterior, de 07.02.2020. Requer seja apreciado tal requerimento e reaberto seu prazo de defesa.

Em 04.03.2020, são juntados aos autos os seguintes documentos: certidão da Secretaria-Geral da Mesa que certifica o término do prazo sem apresentação de defesa; e decisão do Presidente do Senado Federal que indefere o pleito de alteração de rito formulado pela Senadora Juíza Selma e nomeia defensor dativo para a apresentação de defesa técnica.

Em 18.03.2020, foi apresentada defesa pelo defensor dativo. Em síntese, após breve relato dos fatos, a defesa argumenta: (...)

No mesmo dia 18.03.2020, a Senadora Juíza Selma, por seus advogados, apresentou nova manifestação de “defesa”, na qual aduz: (...)”

Extrai-se dessas informações, em primeiro lugar, que a representação legal da impetrante foi convidada a participar pessoalmente da 1ª Reunião da Comissão Diretora, em 12.02.2020. Da Ata daquela reunião (doc. 3, fl. 3), extrai-se a seguinte anotação: “Acatando sugestão do Senador Lasier Martins a Mesa permite que o advogado da Senadora Juíza Selma, Senhor Gustavo Bonini Guedes, OAB nº 41756/PR, acompanhe a reunião e faça uso da palavra, o que se dá em caráter informal, razão pela qual não se faz a transcrição dos exatos termos de sua manifestação. Na oportunidade, o representante assina termo de ciência de abertura do prazo de 10 dias úteis para apresentação de defesa perante a Mesa”.

O que se retira desse registro é um extenso respeito pelo exercício da ampla defesa, não o contrário. Como visto, franqueou-se ao

MS 37072 / DF

representante legal participação em reunião fechada da Comissão Diretora, permitindo-lhe, ainda, a tomada da palavra.

Apesar disso, as informações posteriores consignam que foi necessário (novamente em demonstração de louvável zelo pelas garantias constitucionais da impetrante) a nomeação de defensor dativo, pois a defesa constituída claudicou no mister de apresentar defesa formal no curso do procedimento. De fato, o Relator anotou que, por duas vezes, aquela se limitou a fornecer mera “manifestação”. A nomeação de defensor dativo, nestas circunstâncias, foi direcionada ao suprimento formal da ampla defesa, certamente sob o intuito de se evitar alegação futura de nulidade pela falta de “defesa técnica” (para fazer referência a termo expressamente mencionado no Parecer).

4. Portanto, tomada a contextualização mais ampla da controvérsia, o quadro apresentado difere em muito daquele em que se observa supressão de prerrogativas da defesa. Ao contrário, demonstrado está que a Mesa Diretora diligenciou para proporcionar meios generosos (e até redundantes) de intervenção, no interesse da impetrante.

Assim posto o tema, não é possível constatar liquidez e certeza em torno dos fatos relativos à notificação para realização de sustentação oral na sessão de 15.4.2020. A impetrante pretende fazer ver violação de garantias no questionamento realizado por *whatsapp* a respeito do interesse na realização daquele ato. Contudo, tomado o contexto mais amplo dos dados disponíveis, é possível visualizar justamente o contrário, ou seja, que tal medida representou (mais uma) demonstração de zelo por parte da Mesa Diretora, que se antecipou ao silêncio da interessada de modo a provocar manifestação expressa desta – com o claro intuito de que o ato fosse realizado, ao contrário do que supõem as razões vertidas pela inicial. Note-se: publicada a pauta (assunto que será abordado adiante), incumbiria à representação processual da impetrante diligenciar pela realização da sustentação oral, pois o ato se dá no interesse exclusivo daquela. Há, assim, certa distorção de perspectiva na alegação de nulidade: esta é versada como se a parte houvesse pleiteado sustentação oral e obtido negativa desse exercício por parte da autoridade

MS 37072 / DF

apontada como coatora, ao passo que, de fato, houve verdadeiro oferecimento do exercício dessa prerrogativa, diante do silêncio da beneficiária a respeito do interesse em utilizá-la, a tempo e modo.

5. Transcrevo, como consta da inicial, a conversa entre o representante legal da impetrante e o Secretário-Geral da Mesa:

“Dr. Gustavo Bonini, bom dia (8h55)

Aqui é Luiz Fernando Bandeira, secretário-geral da Mesa do Senado (8h56)

Gostaria de saber se o senhor pretende requerer o uso da palavra para a reunião da Mesa das 10:30, onde está pautado o processo para o qual o senhor detém procuração. Caso pretenda, recomendo que instale, preferencialmente em dispositivo de mesa, o aplicativo Zoom (8h57)

Caso sua participação seja deferida, mandarei por aqui o link de acesso, bem como usuário e senha para login. (8h57)”

Não parece haver outra interpretação, diante da literalidade da conversa. “Gostaria de saber se o senhor pretende requerer o uso da palavra” significa não só franqueá-la, mas expressamente provocar manifestação a respeito do interesse no uso de prerrogativa sobre a qual, até aquele momento, permanecia inerte seu titular.

Colocadas tais premissas, o ponto central está em notar que o questionamento feito pelo Diretor-Geral, por *whatsapp*, não “constituiu” o direito à sustentação oral da parte. A inicial, nesse ponto, é contraditória ao tomar, ainda que implicitamente, tal premissa, pois, ao mesmo tempo, menciona dispositivo regimental que autorizaria tal providência. É preciso apontar esse paradoxo: a inicial considera que a menção à realização de sustentação oral pela conversa de *whatsapp* teria “conferido” à impetrante, de modo intempestivo (nisso resultando violação da ampla defesa), direito que ela antes não possuía, e simultaneamente também afirma que esse mesmo direito à sustentação é preexistente e regimentalmente previsto, extraíndo-se disso que bastava ao interessado, portanto, pleitear tempestivamente seu uso.

MS 37072 / DF

O que se questionou, pela via eletrônica do aplicativo *whatsapp*, foi o interesse concreto na realização de sustentação oral, diante da omissão até ali verificada – inclusive com o nítido intuito de proporcionar os instrumentos adequados a este eventual exercício, considerada a excepcionalidade da realização da reunião por videoconferência (“recomendo que instale, preferencialmente em dispositivo de mesa, o aplicativo Zoom”). Diante do contexto material da controvérsia, portanto, tal atitude representa (repita-se) louvável respeito à ampla defesa, não ofensa a esta.

6. As mesmas constatações solucionam, também, a alegada ausência de deferimento do pedido de adiamento da sessão. Se (i) a realização de sustentação oral está prevista no Regimento Interno, de acordo com os termos da própria inicial; (ii) se é uma faculdade e não dever; (iii) se o interessado não manifesta, por conta própria e de modo tempestivo, interesse em realizá-la; e (iv) se não há negativa de exercício deste direito por parte da autoridade coatora mas, ao contrário, esta toma a iniciativa de instar o interessado a demonstrar interesse em fazê-lo, não se verifica qualquer razão para adiamento da audiência.

7. A antecedência de vinte e quatro horas na publicação da pauta de 15.4.2020 foi questionada pelo próprio Senador Lasier Martins, no curso da sessão. Transcrevo o que consta da respectiva Ata (doc. 3, fl. 84):

“O Senador Lasier Martins formula questão de ordem, na qual argumenta, em síntese, que 1) a reunião deveria ter sido convocada com 48h de antecedência e 2) que o Sistema de Deliberação Remota (instituído pelo Ato da Comissão Diretora nº 7/2020) não daria guarida ao funcionamento de comissões, como a Comissão Diretora. A questão de ordem é indeferida pelo Senhor Presidente Davi Alcolumbre sob os argumentos de que 1) o prazo de 48h refere-se às reuniões ordinárias da comissões com horário fixo de reunião, como é o caso das referidas no art. 107 do Regimento, o que não é o caso da Comissão Diretora, para a qual o prazo é o das reuniões extraordinárias, de 24h, que foi cumprido; e 2) que a competência das demais comissões em matérias relativas à calamidade pública (reconhecida pelo Congresso Nacional em 20 de março) foi transferida ao Plenário, nos termos do art. 336, inciso I, e seguintes,

MS 37072 / DF

do Regimento. Argumentou ainda que a Comissão Diretora tem, porém, competências administrativas que são indelegáveis ao Plenário, como a aprovação de requerimentos de informação relativos às ações do Executivo no enfrentamento à pandemia, aos serviços administrativos internos necessários ao funcionamento do próprio Senado Federal e à execução de ordens judiciais, como é o caso do OFS nº 1, de 2020".

Percebe-se, mais uma vez, que a matéria é puramente regimental. Além disso, as circunstâncias relativas à pauta e às condições de realização da reunião foram expressamente debatidas no âmbito próprio (o Poder Legislativo). O prazo e o modo de publicação da pauta, assim como a intimação dos interessados, são assuntos internos do parlamento, subsumíveis ao respectivo Regimento e à praxe. Não cabe ao Judiciário intervir, reitero, no modo de organização dos trabalhos inerentes a Poder distinto. Por brevidade, prescindo aqui da citação de precedentes, considerada a transcrição da decisão que proferi por ocasião do julgamento do MS nº 36977/DF, mencionado *supra*.

Consigno, apenas a título de complemento, que a própria conversa de *whatsapp* espelhada na inicial demonstra ciência do representante legal da impetrante a respeito da realização da sessão de deliberação, de modo que a publicação da pauta no prazo regimental aplicável à hipótese, atingiu seu objetivo de modo integral.

Essa ciência é reforçada pelas informações prestadas espontaneamente pela Advocacia do Senado, conforme segue:

"Sustenta a impetrante, como visto acima, que em momento algum a então Senadora ou seu gabinete foram informados acerca da convocação da Reunião da Mesa. Não obstante, a alegação não correspondente à realidade.

Na reunião da Mesa realizada no dia 12/02/2020, que contou com a participação do advogado constituído pela impetrante, foi anunciada que a realização da reunião final da Mesa seria feita no mês de março para apreciação do relatório do Senador Eduardo Gomes, o que não foi possível em razão das medidas que precisaram ser adotadas

MS 37072 / DF

no âmbito do Senado Federal em razão da pandemia ocasionada pelo novo coronavírus.

Independentemente disso, a impetrante tomou conhecimento, ao menos em mais duas oportunidades distintas, da realização da 2ª Reunião da Mesa (Comissão Diretora) do Senado Federal.

A primeira delas ocorreu no dia sete de abril de 2020, quando o Presidente do Senado Federal, no Plenário Virtual da Casa, adotado para viabilizar as votações mediante sistema de deliberação remota, anunciou que realizaria a 2ª Reunião da Mesa na semana seguinte, entre 13 e 17 de abril, em resposta à solicitação formulada pelo Senador Jader Barbalho.

Considerando que o processo da impetrante estava pronto para entrar na pauta, disponível o relatório do Senador Eduardo Gomes desde o dia 19.03.2020, não havia qualquer dúvida de que a matéria entraria na pauta da próxima Reunião da Mesa, anunciada pelo Presidente do Senado Federal, em Plenário Virtual, a se realizar na semana subsequente, a exatos sete dias. Portanto, o fato era público e de conhecimento de todos os senadores, inclusive da ora impetrante, que participou da aludida sessão remota.

A segunda ocorreu no prazo de 24 horas antes do início da 2ª Reunião da Mesa do Senado Federal, conforme inciso II do art. 107 do Regimento Interno do Senado Federal, mediante a publicação, em 14 de abril de 2020, da pauta da Reunião da Comissão Diretora convocada para o dia 15 de abril, às 10h30. Houve, portanto, notificação da então Senadora nos termos das regras regimentais aplicáveis ao caso.

Destaca-se que a publicação da pauta da aludida reunião se deu da mesma forma da reunião realizada no dia 12/02/2020, em que a Senadora também tomou conhecimento e seu advogado compareceu, pediu para participar da reunião e ainda fez o uso da palavra, sem arguir em qualquer momento, na reunião ou por petição no procedimento, a suposta irregularidade da forma de notificação só agora invocada.

(...)

Constata-se a ex-Senadora foi cientificada sete dias antes da realização da 2ª Reunião da Mesa do Senado Federal e que, nas vinte e

MS 37072 / DF

quatro horas anteriores à Reunião, tornou-se inconteste que o seu processo entraria na pauta, do que resultam duas conclusões óbvias: a impetrante tinha pleno conhecimento da realização da 2ª Reunião no dia 15 de abril de 2020, às 10h30, por meio do sistema de deliberação remota; e, ao menos nas vinte e quatro horas anteriores, tinha pleno conhecimento de que seu processo estaria na pauta” (doc. 7, fl. 5-7).

Ante o exposto, **indefiro a inicial** do presente mandado de segurança (art. 10 da Lei nº 12.016/2009), prejudicado o exame do pedido de medida liminar.

Comunique-se, com urgência, ao Senado Federal.

Retifique-se a autuação, nos termos do que requerido ao final das informações (doc. 7).

Publique-se.

Brasília, 17 de março de 2020.

Ministra Rosa Weber
Relatora