

MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 37.647 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. ROBERTO BARROSO**
IMPTE.(S) : **PARTIDO DEMOCRATICO TRABALHISTA E OUTRO(A/S)**
ADV.(A/S) : **WALBER DE MOURA AGRA 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. AUSÊNCIA DE DENSIDADE DA ALEGADA VIOLAÇÃO DE PARÂMETRO CONSTITUCIONAL (DIREITO À SAÚDE). RESGUARDO DOS PARLAMENTARES POR MEIO DA ADOÇÃO DE MEDIDAS SANITÁRIAS ADEQUADAS À PRÁTICA DO ATO, NOS TERMOS DE PARECER EMITIDO PELO DEPUTADO ORA IMPETRANTE. AUSÊNCIA DE ALEGAÇÃO DE MÁCULA PROCEDIMENTAL NA DELIBERAÇÃO. LIMINAR INDEFERIDA.

Vistos etc.

1. Trata-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT e por Mário Heringer, Deputado Federal, contra ato emanado da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados que, em deliberação majoritária, optou “*pela votação na modalidade presencial na eleição da nova Mesa Diretora, que será realizada no dia 1º de fevereiro de 2021*” (fl. 1).

2. Estabelecido o contexto referente à epidemia da Covid-19 e seus

MS 37647 MC / DF

impactos sobre a sociedade brasileira, o Deputado Federal ora impetrante pugnou, no Parecer nº 001/2021/2SECM (Processo nº 210589/2021), pela aplicação às eleições vindouras da Resolução nº 14/2020, que disciplina o Sistema de Deliberação Remota (SDR) no âmbito daquela Casa legislativa, em paralelo à opção de votação presencial para os parlamentares que assim preferirem. Porém, em deliberação de 18.01.2021, a Mesa Diretora, após *“intensos debates”* (inicial, fl. 5), decidiu, por maioria, adotar votação exclusivamente presencial.

3. Os autores salientam que a deliberação remota foi utilizada em duas eleições ocorridas ao longo de 2020, quais sejam, eleições para cargos de 3º Secretário e 4º Suplente de Secretário da Mesa (em 08.7.2020) e para membro do Conselho Nacional de Justiça (em 27.10.2020). Invocam contradição na negativa de utilização, nesta oportunidade, do procedimento remoto. Alegam que a *“utilização do SDR para a votação a ser realizada no dia 1º de fevereiro de 2021 ostenta o escopo de salvaguardar a saúde e a incolumidade física dos parlamentares e funcionários que fazem parte do grupo de risco”* (fl. 3), à consideração principal de que *“513 (quinhentos e treze) parlamentares deverão se locomover de todas as unidades da Federação para Brasília e, após, retornarão aos seus respectivos Estados, de modo a intensificar a circulação do novo coronavírus”* (fl. 7).

Em tais termos, evocam 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 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 (...)”*. Consideram 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. 14).

4. Deduzidos os seguintes pedidos:

MS 37647 MC / DF

“a) A concessão da medida liminar de urgência, 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 ocorrer apenas na modalidade presencial; com a consequente aplicação do regime híbrido, em ordem a permitir que os parlamentares que se encontram no grupo de risco possam votar de forma remota, através do SDR;

(...)

c) No mérito, a confirmação da medida liminar perseguida, caso seja deferida, com suspensão definitiva da deliberação da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados acerca da logística da votação ocorrer apenas na modalidade presencial e a consequente aplicação do regime híbrido, em ordem a permitir que os parlamentares que encontram-se no grupo de risco possam votar de forma remota, através do SDR” (fl. 16).

Os autos foram distribuídos ao Ministro Luís Roberto Barroso (doc. 9) e conclusos à Vice-Presidência em 20.01.2021, na forma dos arts. 13, VIII, e 14 do RISTF.

Na presente data, requerida admissão no feito pelos Progressistas-PP como *amicus curiae*, para sustentar a natureza *interna corporis* do ato questionado (doc. 10).

É o relatório.

Decido.

1. A jurisprudência consolidada desta Casa quanto à legitimidade ativa de parlamentar para a impetração de mandado de segurança contra ato da Casa legislativa a que pertence, com potencial, *in statu assertionis*, de violar direito público subjetivo por ele titularizado, autoriza de plano o exame da liminar pleiteada, em se tratando, o segundo impetrante, de Deputado Federal.

2. As linhas gerais relacionadas ao equacionamento do delicado

MS 37647 MC / DF

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) foram por mim expostas no julgamento do MS nº 37072 AgR/DF, 1ª Turma, DJe de 23.9.2020, cuja ementa transcrevo, 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. 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

MS 37647 MC / DF

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 descreveram, pormenorizadamente, as peculiaridades adotadas pelo Senado Federal, em sua disciplina interna, a respeito da forma de intimação de seus membros e da publicação de 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”.

Do voto por mim então proferido, extraio:

“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

MS 37647 MC / DF

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)‘.

(...)

Na ausência de um parâmetro constitucional específico a respeito da questão da legalidade, 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. Nesse sentido, é vasta a jurisprudência desta Suprema Corte. Confirmam-se alguns precedentes recentes:

“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,

MS 37647 MC / DF

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 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

MS 37647 MC / DF

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 *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

MS 37647 MC / DF

não possui competência para sindicatar 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 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)”.

3. 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 próprias alegações do autor evidenciam que cercada, a votação presencial, de todos os cuidados e cautelas possíveis, uma vez que a

MS 37647 MC / DF

regulação oferecida pelo Deputado impetrante (cf. Parecer nº 001/2021/2SECM – Processo nº 210589/2021, citado a fl. 4 e 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 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”.

4. 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 (doc. 4), 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), 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 (doc. 4, fl. 19).

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 impetrante, ao defender seu ponto de vista, igualmente

MS 37647 MC / DF

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 rigorosidade do cumprimento de normas de segurança sanitária” (doc. 4, fl. 2).

5. 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 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 foi dada pelo órgão competente sem qualquer alegação de mácula procedimental, reitero. 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, como óbice a ser aqui observado.

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

Findo o recesso judiciário, encaminhem-se os autos ao eminente Ministro Luís Roberto Barroso, a quem distribuído o feito (doc. 9).

Publique-se.

Brasília, 21 de janeiro de 2021.

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