



PODER JUDICIÁRIO

Tribunal Regional Federal da 1ª Região

Processo Judicial Eletrônico

PLANTÃO JUDICIAL

SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA (11555) 1013977-42.2021.4.01.0000 PROCESSO DE REFERÊNCIA: 1022047-33.2021.4.01.3400

REQUERENTE: SENADO FEDERAL

Advogado do(a) REQUERENTE: THOMAZ HENRIQUE GOMMA DE AZEVEDO - DF18121-A

REQUERIDO: JUIZO DA 2 VARA CIVEL DA SJDF

DECISÃO

Trata-se de requerimento de SUSPENSÃO DE DECISÃO JUDICIAL (ID 517008854 – fls. 32/33) apresentado, durante o Plantão Judicial, pela MESA DO SENADO FEDERAL, objetivando, “a concessão de liminar para SUSPENDER IMEDIATAMENTE os efeitos da decisão proferida pelo juízo da 2ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal, nos autos da Ação Popular nº 1022047-33.2021.4.01.3400, com fundamento no artigo 4º da Lei n.º 8.437/92, conferindo-lhe efeito suspensivo liminar, com fulcro no artigo 4º, §7º, do mesmo Diploma Legal, para viabilizar que a Comissão Parlamentar de Inquérito da Covid-19 realize, por votação soberana de seus membros, a eleição do Presidente e, por ato deste, a designação do relator nos termos do Regimento Interno do Senado Federal, em virtude da demonstrada plausibilidade das razões invocadas e da extrema urgência na concessão da medida.”

Em defesa de sua pretensão, a requerente sustenta a impossibilidade de cumprimento da determinação judicial impugnada pela Presidência do Senado Federal, porque não detém competência constitucional, nem regimental para implementar a medida, visto que não exerce qualquer ingerência sobre o processo de escolha de relator de Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI, cuja prerrogativa é exclusiva do Presidente que vier a ser eleito pelo voto direto e secreto dos membros do Colegiado e a quem caberá fazer a indicação do relator, atendendo-se, para tanto, o critério de equilíbrio das forças políticas dentro da Comissão Parlamentar (critério da proporcionalidade).

Acrescenta que a indicação de Relator em CPI configura ato *interna corporis*, nos termos do art. 89, III, do RISF, cuja matéria refoge ao âmbito do controle jurisdicional, sob pena de ofensa ao princípio da separação dos Poderes e da harmonia entre os Poderes da República.

E, em síntese, o relatório. Decido.

De início, faz-se necessário consignar que, nos termos do art. 12, § 1º, da Lei 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública), a requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, poderá o presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender a execução da liminar, em decisão fundamentada, da qual caberá agravo para uma das turmas julgadoras, no prazo de 5 (cinco) dias, a partir da publicação do ato.

O artigo 4º, *caput*, da Lei 8.437/1992 dispôs, por sua vez, que compete ao presidente do tribunal ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas. Na Lei 12.016/2009 (Lei do Mandado de Segurança), a suspensão da liminar e da sentença foi disciplinada no art. 15, *caput*, que dispôs no sentido de que, quando, a requerimento de pessoa de direito público interessada ou do Ministério Público e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, o presidente do tribunal ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso suspender, em decisão fundamentada, a execução de liminar e da sentença, dessa decisão caberá agravo, sem efeito suspensivo, no prazo de 5 (cinco) dias, que será levado a julgamento na sessão seguinte à sua interposição.

No plano infralegal, o Regimento Interno desta Corte previu, em seu art. 322, *caput*, que, na ação civil pública, o presidente do tribunal poderá suspender a execução de medida liminar (art. 12, §1º, da Lei 7.347/1985), o mesmo podendo ocorrer nas hipóteses de que tratam o art. 4º da Lei 8.437/1992 e o art. 1º da Lei 9.494/1997. Poderá, ainda, suspender a execução de sentenças nas hipóteses do §1º do art. 4º da Lei 8.437/1992.

No entanto, viabiliza-se a apreciação da matéria durante o fluxo do plantão judicial, uma vez que o Desembargador Federal Plantonista se encontra no exercício da Presidência deste Tribunal, em razão de afastamento regulamentar do Excelentíssimo Desembargador Federal Presidente I'talo Fioravanti Sabo Mendes.

Portanto, o deferimento da suspensão da execução de medida liminar, de tutela de urgência ou de sentença, em sede de procedimento de competência da Presidência deste Tribunal Regional Federal, constitui-se em via estreita e excepcional, que se encontra preordenada à finalidade de evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

Descabe nessa via, por conseguinte, apreciar o mérito propriamente da questão discutida no processo originário, eis que a matéria de fundo será, se for o caso, oportunamente examinada na via recursal própria.

Nesse sentido, o mérito da medida de suspensão de eventual tutela de urgência, ou da segurança, não se confunde com a matéria de mérito discutida no processo de origem, porquanto, no presente feito, está a se discutir e a se analisar o potencial risco de abalo à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas em consequência do ato questionado (art. 12º, §1º da Lei 7.347/1985, art. 4º, *caput*, da Lei 8.437/1991, art. 15 da Lei 12.016/2009 e art. 322 do RITRF-1ª Região).

A propósito, destaca-se a jurisprudência do egrégio Supremo Tribunal Federal, no sentido de que a natureza excepcional da contracautela permite tão somente juízo mínimo de deliberação sobre a matéria de fundo e análise do risco de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas (SS 5.049-AgR-ED, Rel. Min. Presidente Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno DJe de 16/5/2016).

Faz-se importante consignar, na espécie, no que diz respeito ao conceito de ordem pública administrativa, prevista no art. 4º, *caput*, da Lei 8.437/1991, que se apresenta como necessário destacar excerto do voto condutor do acórdão, proferido no âmbito do egrégio Supremo Tribunal Federal, pelo eminentíssimo Ministro Sepúlveda Pertence, na SS 846-AgR/DF, no qual Sua Excelência observou que:

"33. Como é sabido, deve-se ao em. Ministro Néri da Silveira, ao tempo em que Presidente do extinto Tribunal Federal de Recursos, a construção - que fez escola - do risco à ordem administrativa, contido na alusão legal à ordem pública, como motivo da suspensão de segurança.

34. É preciso convir, no entanto, que - ao contrário da saúde, da segurança, da economia e da ordem pública material, que comportam significação juridicamente neutra -, o conceito de ordem pública administrativa está inextrinicablemente vinculado à verificação, ao menos, da aparente legalidade da postura da Administração que a decisão a suspender põe em risco.

35. Recordem-se, a propósito, em uma de suas decisões pioneiras a respeito, as palavras do Ministro Néri da Silveira - TFR, SS 5.265, DJ 7.12.79:

"...Quando na Lei nº 4348/1964, art. 4º, se faz menção a ameaça de lesão à ordem, tenho entendido que não se comprehende, aí, apenas, a ordem pública, enquanto esta se dimensiona em termos de segurança interna, porque explicitamente de lesão à segurança, por igual, cogita o art. 4º da Lei nº 4348/1964. Se a liminar pode constituir ameaça de grave lesão à ordem estabelecida para a ação da Administração Pública, por força da lei, nas suas múltiplas manifestações, cabe ser suspensa sua eficácia pelo Presidente do Tribunal. Não pode, em verdade, o juiz decidir contra a lei. Se esta prevê determinada forma para a prática do ato administrativo, não há o juiz, contra a disposição normativa, de coarctar a ação do Poder Executivo, sem causa legítima. Fazendo-o, atenta contra a ordem estabelecida, em lei, para os atos da Administração".

36. "Ordem Administrativa" é, assim, não a que pretenda impor a vontade da autoridade pública, mas, unicamente, "a ordem estabelecida, em lei, para os atos da Administração". (realce em negrito acrescido).

Vale destacar, ainda, que, na Suspensão de Segurança 4.405-SP (TFR), o Ministro Neri da Silveira deixou consignado que:

"(...) no juízo de ordem pública está compreendida, também, a ordem administrativa em geral, ou seja, a normal execução do serviço público, o regular andamento das obras públicas, o devido exercício das funções da administração, pelas autoridades constituídas" (TFR, SS 4.405, DJU 7.12.1979, in VENTURI, Elton. Suspensão de liminares e sentenças contrárias ao poder público. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 207 - realce em negrito acrescido).

No caso, a decisão impugnada, em sua parte dispositiva, assim estabeleceu:

Pelo exposto, com fulcro no art. 297 do CPC, determino que a União diligencie junto ao Senado da República, na pessoa do seu presidente, para que este obste a submissão do nome do Ilustríssimo Senhor Senador JOSÉ RENAN VASCONCELOS CALHEIROS à votação para a composição da CPI da Covid-19 na condição de relator, exclusivamente até a juntada das manifestações preliminares dos requeridos quanto ao pedido de tutela de urgência formulado pela autora, oportunidade em que será reapreciado o pedido no ponto, desta feita com mais subsídios fundados no contraditório das partes, tudo sem nenhum prejuízo para o prazo de contestação.

Em juízo de cognição sumária, inerente ao atual momento processual, verifica-se, concessa *venia*, a existência de risco de grave lesão à ordem pública, na perspectiva da ordem constitucional, administrativa e na perspectiva da manutenção da independência e da harmonia entre os Poderes da República, diante da circunstância de, no caso, se verificar a possibilidade de a r. decisão questionada haver, em tese, violado o princípio da separação funcional dos poderes (art. 2º da Constituição Federal de 1988), ao interferir, decisivamente, na autonomia e no exercício das funções inerentes ao Poder Legislativo.

É que, nos termos do art. 89 do Regimento Interno do Senado Federal, compete ao presidente das Comissões “*designar, na comissão, relatores para as matérias*” (inciso III), cuja prerrogativa se traduz no pleno exercício das prerrogativas parlamentares, observando a proporção das representações partidárias nela existentes.

Especificamente quanto ao cerne da questão posta em exame, não há dúvidas de que a designação de senador para assumir a função de relator na CPI da Covid19 no Senado Federal configura ato *interna corporis* e, como tal, no que tange ao exercício dessa prerrogativa parlamentar, tal ato não se submete ao controle jurisdicional, em virtude da necessária manutenção da autonomia do Parlamento.

Ademais, ainda sequer foi realizada a sessão de instalação da CPI da Covid 19 no Senado Federal, para a eleição do seu presidente e vice-presidente, resumindo-se toda a alegação trazida na ação principal à suposta violação, em tese, ao princípio da moralidade pública. Tais circunstâncias, todavia, se o caso, deverão ser avaliadas *a posteriori* no âmbito da respectiva Casa Legislativa e diante de conjunturas fáticas concretas eventualmente apuradas durante o exercício da atividade parlamentar.

Ao tratar do tema, o publicista Hely Lopes Meirelles definiu a configuração dos atos *interna corporis*, assim lecionando:

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. (MEIRELLES, 2003, p. 683)

A Suprema Corte, em diversas oportunidades, já assentou não ser possível ao Poder Judiciário a análise ou a modificação da compreensão legitimamente conferida às previsões regimentais de organização procedural pela Casa Legislativa, por se tratar de matéria *interna corporis*. Nesse sentido, confirmam-se, entre inúmeros outros, os seguintes precedentes:

AGRADO 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. AGRADO INTERNO DESPROVIDO.

1. O Poder Judiciário não possui competência para sindicar 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 n. 35.581 AgR, Relator o Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 22.6.2018)

MANDADO DE SEGURANÇA – IMPUGNAÇÃO A ATO EMANADO DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS NA CONSTITUIÇÃO DE COMISSÃO ESPECIAL PARA ANÁLISE DE PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO – CONTROLE JURISDICIONAL DE SEU “ITER” PROCEDIMENTAL – ATRIBUIÇÕES E PRERROGATIVAS DOS BLOCOS PARLAMENTARES E DOS LÍDERES PARTIDÁRIOS – ALEGADA TRANSGRESSÃO A NORMA DE ÍNDOLE REGIMENTAL – A QUESTÃO DO “JUDICIAL REVIEW” E O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES – ATOS “INTERNA CORPORIS” E DISCUSSÕES DE NATUREZA REGIMENTAL: APRECIAÇÃO 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 – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELO NÃO PROVIMENTO DESTA ESPÉCIE RECURSAL – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.

(MS n. 34.637 AgR, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe 22/09/2020)

Ademais, conquanto tenha constado na decisão impugnada a determinação de que se obstasse a submissão do nome do Senhor Senador José Renan Vasconcelos Calheiros à votação para a composição da CPI da Covid-19 na condição de relator, é de se esclarecer que a designação de relator de Comissão é prerrogativa do Presidente da respectiva Comissão, conforme previsão do art. 89 do RISF.

Diante de todo esse cenário, vislumbra-se a possibilidade de grave risco de dano à ordem pública, na perspectiva da ordem administrativa, diante de uma interferência do Poder Judiciário no exercício de prerrogativa conferida pelas normas regimentais internas das Casas Legislativas e que são inerentes ao exercício da própria atividade parlamentar.

Ante o exposto, defiro o pedido para suspender, liminarmente, os efeitos da decisão proferida pelo Juízo da Segunda Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal, nos autos da Ação Popular n. 1022047-33.2021.4.01.3400.

Comunique-se ao Juízo Federal de origem requerido, encaminhando-lhe cópia desta decisão.

Não havendo interposição de recurso, arquivem-se os autos.

Intimem-se, com observância das formalidades e cautelas legais e de praxe, inerentes ao procedimento seguido por este processo.

Desembargador Federal FRANCISCO DE ASSIS BETTI

Vice-Presidente no exercício da Presidência do TRF-1^a Região

Assinado eletronicamente por: FRANCISCO DE ASSIS BETTI

27/04/2021 10:46:39

<http://pje2g.trf1.jus.br:80/consultapublica/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>

ID do documento:



210427104639148000001112

[IMPRIMIR](#) [GERAR PDF](#)