



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
Procuradoria-Geral da República

Nº 196578/2016 – ASJCIV/SAJ/PGR

**Mandado de Segurança 34327 – DF**

Relator: Ministro **Roberto Barroso**

Impetrante: Eduardo Cosentino da Cunha

Impetrados: Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania  
da Câmara dos Deputados e Conselho de Ética e  
Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados

DIREITO CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO DISCIPLINAR. CONSELHO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. ALEGADAS NULIDADES. DEVIDO PROCESSO LEGAL. NÃO CONHECIMENTO. MATÉRIA *INTERNA CORPORIS*. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. DENEGAÇÃO.

1 – Têm os parlamentares legitimidade ativa para impetrar mandado de segurança em defesa do devido processo legislativo constitucional, conforme remansosa jurisprudência dessa Suprema Corte. Com igual razão, possuem os membros do parlamento legitimidade para acionar o Judiciário com esteio na preservação do devido processo no contexto de medidas disciplinares.

2 – Estão os atos parlamentares sujeitos ao *judicial review*, desde que o controle jurisdicional não invada matéria *interna corporis* do Poder Legislativo.

3 – Não está demonstrada flagrante ofensa ao direito constitucional de defesa do impetrante.

4 – Parecer pelo não conhecimento do mandado de segurança ou, eventualmente superada a preliminar, pela denegação da ordem.

O Deputado Federal Eduardo Cosentino da Cunha impetrou mandado de segurança, com pedido liminar, em face de atos da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e do Conselho de Ética e Decoro, ambos da Câmara dos Deputados, relacionados ao Processo Político Disciplinar 1/2015.

O impetrante narra que a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania aprovou o parecer do relator substituto e negou provimento ao recurso 144/2016, mantendo-se a decisão do Conselho de Ética e Decoro que julgou procedente a Representação 1/2015 contra ele formulada e recomendando a cassação do seu mandato parlamentar pelo Plenário da Casa Legislativa.

Afirma ter direito líquido e certo à suspensão do Processo Político Disciplinar, inclusive para fins de defesa e obstrução, dada a suspensão do seu mandato parlamentar por decisão do Ministro Teori Zavascki na Ação Cautelar 4070, confirmada pelo Plenário da Suprema Corte em 5 de maio de 2016.

Diz que o fator determinante para a suspensão do exercício de seu mandato, a preservação da instrução criminal, “é completamente estranho e alheio ao processo político disciplinar”, “mas que efetivamente o afastou do cotidiano da Câmara dos Deputados” e “de suas funções parlamentares”. Defende, então, que, uma vez afastado das atividades parlamentares, não poderia ser processado por quebra de decoro. Cita, em reforço a sua tese,

precedente da Câmara dos Deputados referente ao ex-Deputado Federal Luiz Argôlo e o MS 25579, referente ao ex-Ministro-Chefe da Casa Civil José Dirceu.

Invoca o direito ao processamento do feito (Processo Político Disciplinar 1/2015) pela autoridade competente, o que teria sido violado em decorrência do impedimento do relator da Representação 1/2015, Deputado Marcos Rogério, por identidade com o bloco parlamentar do impetrante. Segundo alega, o relator teria migrado do PDT para o DEM, partido que, no início da legislatura, integrava o mesmo bloco parlamentar de que fazia parte o partido do impetrante.

Segue sustentando violação do devido processo legal, contraditório e ampla defesa, diante da: (i) instabilidade da acusação gerada pelo aditamento da Representação e da respectiva instrução; (ii) irregularidade da votação nominal no Conselho de Ética, o que teria gerado “efeito manada”; (iii) inobservância do quórum de instalação da sessão na Comissão de Constituição e Justiça (maioria absoluta), visto que os suplentes foram computados em duplicata com os respectivos titulares.

Ao final, requer a concessão da ordem para declarar nulo o Processo Político Disciplinar 1/2015, desde a mudança de filiação partidária do relator no Conselho de Ética e Decoro.

Alternativamente, postula a declaração de nulidade: (i) do processo a partir do início da instrução probatória; (ii) do parecer final do relator no Conselho de Ética e Decoro; (iii) da votação que aprovou o mencionado parecer no Conselho de Ética e Decoro; (iv) da decisão da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania que rejeitou o Recurso 144/2016 e aprovou o parecer.

Oficiadas, as autoridades impetradas apresentaram manifestações sobre o pedido de liminar.

O Ministro Roberto Barroso indeferiu a liminar, sob o fundamento de “falta de plausibilidade jurídica dos argumentos desenvolvidos na petição inicial” (*DJe* 26 ago. 2016).

Solicitadas, as informações foram prestadas pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e pelo Conselho de Ética e Decoro.

Em 26 de agosto de 2016, vieram os autos à Procuradoria-Geral da República para manifestação nos termos do art. 12 da Lei 12.016/2009.

Esses, em síntese, os fatos de interesse.

Essa Suprema Corte, em diversas oportunidades<sup>1</sup>, fixou o entendimento de que os parlamentares têm legitimidade ativa para impetrar mandado de segurança quando buscam assegurar a observância do devido processo legislativo constitucional. Com igual razão, possuem os membros do parlamento legitimidade para acionar o Judiciário com esteio na preservação do devido processo no contexto de medidas disciplinares.

Embora o Supremo Tribunal Federal venha, reiteradamente, afirmando que o Poder Judiciário pode realizar o controle dos atos parlamentares, para que o Poder Legislativo se submeta ao *judicial review*, o exercício dessa competência constitucional de controle encontrará limite na análise da relação entre os atos impugnados e as disposições constitucionais pertinentes, sobretudo aquelas que disciplinam o processo legislativo. Não deve o Judiciário, portanto, invadir a seara da interpretação e aplicação das normas estritamente regimentais<sup>2</sup>.

Pretende o impetrante mais até do que a interpretação do Regimento Interno: defende a adoção, em seu caso particular, de interpretação diversa da que, confessadamente, é adotada de

---

1 Foi o que se decidiu no MS 32033/DF (Relator Ministro TEORI ZAVASCKI, *DJe* 17 fev. 2014); no MS 24667 AgR/DF (Relator Ministro CARLOS VELLOSO, *DJ* 23 abr. 2004); e no MS 24041/DF (Relator Ministro NELSON JOBIM, *DJ* 11 abr. 2003).

2 Nesse sentido: MS 33.353 (Relator Ministro Celso de Mello, *DJe* 30 jan. 2015); MS 24.849 (Relator Ministro CELSO DE MELLO, *DJ* 29 set. 2006); e MS 24.831 (Relator Ministro CELSO DE MELLO, *DJ* 4 ago. 2006).

forma geral na Casa, e não apenas nos procedimentos político-disciplinares.

Trata-se, por corolário, de nítida situação em que não se afigura possível ao Poder Judiciário pronunciar-se sobre os supostos desvios narrados, na medida em que pressupõe adotar determinada posição acerca de interpretações regimentais, matéria que impacta diretamente os trabalhos de toda a Casa Legislativa, pondo em risco o bom andamento do processo legislativo e dos variados procedimentos administrativos que lá tramitam.

Para se chegar à conclusão de que haveria malferimento do direito constitucional do impetrante ao devido processo legal e ao juiz natural, pelo mero fato de o procedimento disciplinar não ter sido suspenso ou anulado, seria imprescindível a realização de crivo acerca das normas internas da Câmara dos Deputados, em especial as aplicáveis ao Conselho de Ética, uma vez que a Constituição não trata diretamente da matéria.

Não deverá o Judiciário, por essa perspectiva, avançar no tema, que apenas de forma mediata poderia ser interpretado à luz da Constituição, sob pena de incorrer em ofensa ao princípio da separação dos Poderes. Aliás, a atuação somente se justificaria em defesa imediata e contundente da Carta Magna e das leis, em caso de flagrante teratologia ou de ofensa grave e manifesta ao devido processo legal, o que, por ora, não se verifica.

Apresentadas as razões pelas quais **deve ser negado conhecimento ao *mandamus***, verifica-se que, mesmo em uma interpretação mais elástica, que buscasse identificar, no ténue risco narrado pelo impetrante, violação real e imediata aos direitos constitucionais de devido processo e defesa, seria inadequada a concessão da segurança.

A utilização do mandado de segurança deve ser feita de modo coerente com a funcionalidade do instrumento e sua vocação constitucional de proteção do direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, ante ilegalidade ou abuso de poder cometidos por autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público (art. 5º, LXIX, da Constituição e art. 1º, *caput*, da Lei 12.016/2009).

Por se direcionar à proteção exclusiva e eficaz do direito líquido e certo, a cognição vertical do mandado de segurança é limitada. Exige-se que a parte impetrante ofereça, junto à exordial, a prova pré-constituída do direito vindicado e da lesão ou da ameaça a esse direito. Do contrário, haverá inadmissível banalização do uso desse instrumento tão caro à ordem constitucional brasileira que é o mandado de segurança.

O impetrante manifesta irresignação contra o prosseguimento do feito disciplinar na Casa Legislativa, mas não demonstra a existência de amparo legal que permita aferir a

imperatividade da intervenção judicial para a suspensão do processo decorrente da Representação 1/2015 ou a nulidade dos atos supostamente ilegais praticados durante o seu trâmite no Conselho de Ética e Decoro e na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Quanto à pretendida suspensão do processo, verifica-se que o afastamento do impetrante do mandato, por decisão cautelar da Suprema Corte, não impede a continuidade do processo contra ele instaurado, por quebra de decoro, na Câmara dos Deputados. Ressalte-se que o processo por quebra de decoro versa sobre fatos anteriores ao afastamento cautelar decidido pela Suprema Corte.

Primeiramente, deve ser destacado que a decisão judicial não tem caráter satisfativo, podendo o julgamento final da ação em que determinado o afastamento implicar alteração do quadro fático-jurídico subjacente.

De mais a mais, como acertadamente afirmou o Ministro Relator no inferimento da liminar:

[...] acolher esta alegação seria permitir que o impetrante se beneficiasse da própria conduta reprovável: por aparentemente praticar fatos gravíssimos, que embasaram a decisão desta Corte de suspender o exercício do mandato parlamentar, o impetrante teria adquirido um direito subjetivo a suspender o processo de cassação, o que seria absurdo.

Na mesma linha, as informações prestadas pelas autoridades indicadas coatoras asseveram que: “o impetrante não pode vir a se beneficiar da suspensão do processo cujo andamento ele prejudicava”.

Ainda quanto ao ponto, o precedente invocado pelo impetrante, o MS 25579, não se aplica à situação presente. Aqui, os atos foram praticados pelo impetrante durante o exercício do mandato de Deputado Federal. No MS 25579, o fundamento para a impossibilidade de instauração do processo de cassação foi a investidura do então impetrante no cargo de Ministro-Chefe da Casa Civil, condição na qual teria praticado os atos objeto de apuração na Casa Legislativa.

O entendimento perflhado na ocasião foi de que, em decorrência da separação de Poderes, não poderia um Deputado Federal ser julgado pela Casa Legislativa por atos por ele praticados como membro do Poder Executivo, situação, repita-se, distinta da aqui em análise. Não obstante, ao final, a liminar foi indeferida pelo Plenário da Corte, validando-se a instauração do processo de cassação do mandato, visto que a infração foi considerada como enquadrada no Código de Ética e Decoro Parlamentar, ao qual o então impetrante ainda permanecia vinculado (MS 25579, Relator Ministro DIAS TOFFOLI, Pleno, *DJe* 19 out. 2005).

Quanto à alegada nulidade decorrente de suposta incompetência do Deputado Marcos Rogério para relatar a Representação, não assiste razão ao impetrante.

Primeiro, porque, conforme afirmando pelo Ministro Roberto Barroso no MS 33927, também impetrado por Eduardo Cosentino da Cunha, sob alegação de impedimento do primeiro relator da aludida Representação, questões referentes à análise de impedimento por identidade de bloco parlamentar não autorizam a intervenção do Supremo Tribunal Federal, por ausência de natureza constitucional e relação a direitos de minorias parlamentares ou a condições de funcionamento do regime democrático. A matéria controvertida, no entender do Ministro, cinge-se à interpretação de dispositivos internos da Câmara (*DJe* 10 dez. 2015).

O art. 58 da Constituição remete a disciplina da composição de órgãos internos do Legislativo ao “respectivo regimento ou [a]o ato de que resultar sua criação”. Nesse contexto, a questão deve, em princípio, ser resolvida pela própria instância parlamentar, sem intervenção do Judiciário, sob pena de o controle jurisdicional, no caso, implicar ingerência indevida em matéria *interna corporis* do Poder Legislativo e, conseqüentemente, afrontar o princípio da separação dos poderes, como já salientado no início desta manifestação.

Segundo, porque a teleologia da regra que impede um Deputado de ser relator de processo de cassação de um colega que integra o mesmo bloco parlamentar a que pertence é prevenir favorecimentos indevidos e não se cogita favorecimento quando o parecer é pela cassação do parlamentar, situação ocorrida no presente caso.

De mais a mais, como bem esclarecido no inferimento da liminar, “o relator jamais integrou o mesmo bloco a que pertence o impetrante, seja no início da legislatura (quando integrava o PDT), seja no sorteio da relatoria (quando o bloco não mais existia)”, o que impossibilita a incidência da causa de impedimento.

Também não procedem os argumentos do impetrante de afronta à estabilidade da acusação, o que teria decorrido da aprovação do parecer final pelo Conselho de Ética e Decoro e da prática de atos instrutórios pelo relator em extrapolação às acusações feitas, originalmente, na Representação, apesar da rejeição do seu aditamento.

A suposta contrariedade entre os atos praticados pelo Conselho de Ética e Decoro, pelo relator da Representação e pela Comissão de Constituição e Justiça e as soluções dadas a questões de ordem pela Presidência da Câmara dos Deputados também não comporta apreciação pelo Judiciário. Cabe ao próprio Parlamento dirimir eventuais divergências entre seus órgãos internos,

salvo na hipótese de manifesta ilegalidade ou ofensa constitucional, situação não verificada nos autos.

*Ad argumentandum*, o aditamento das acusações são permitidos até mesmo no processo penal, desde que assegurado o contraditório, e o impetrante não logrou demonstrar prejuízo ao direito de defesa. Na verdade, as informações atestam a sua notificação sobre o aditamento e que sua defesa teve oportunidade de se manifestar amplamente durante todas as etapas do procedimento político disciplinar.

Ademais, o aditamento não foi considerado no parecer aprovado pelo Conselho de Ética e os fatos ali delineados não foram determinantes para aprovação do parecer do relator, que se pautou exclusivamente na acusação inicial. Destarte, ausente o prejuízo, não podem tais fatos ser levados em conta para fins de nulidade.

No que se refere ao procedimento de votação adotado pela Câmara dos Deputados, a questão não comporta conhecimento pela Suprema Corte.

A natureza da discussão sobre o caráter nominal ou eletrônico da votação e sua ordem é eminentemente regimental. Nesse sentido, aliás, recentes manifestações da Procuradoria-Geral da República no MS 34127 e no MS 34128 (Pareceres Nº

183406/2016 – ASJCIV/SAJ/PGR e Nº 183350/2016 – ASJCIV/SAJ/PGR, ambos de 17 ago. 2016).

Nas decisões monocráticas proferidas nos citados mandados de segurança, assentou o Ministro Relator a necessidade de se ter deferência à interpretação adotada pela própria Casa Legislativa quanto ao art. 187, § 4º, do respectivo Regimento Interno, ressalvadas apenas as interpretações manifestamente irrazoáveis, comprometedoras de direitos de minorias ou das condições de funcionamento do sistema democrático, situação não verificada naqueles nem no presente feito.

De todo modo, como convenientemente assentado na decisão de indeferimento da liminar, o art. 187, § 4º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados diz respeito à votação no Plenário da Casa, e não nas Comissões ou no Conselho de Ética.

Na realidade, a adoção do critério de alternância, “do norte para o sul e vice-versa”, sequer parece viável no âmbito das Comissões ou no Conselho de Ética, haja vista não haver ali representantes de todos os Estados. Conforme demonstram as informações prestadas pelo Conselho de Ética e Decoro

a composição dos membros do Conselho e das comissões não leva em consideração o estado que o parlamentar representa, e sim a proporcionalidade partidária, ou seja, [...] há inúmeros casos em que diversos estados ou regiões não são sequer representados.

Ainda de acordo com as informações prestadas, após a instalação dos painéis eletrônicos nos plenários das Comissões e do Conselho de Ética, a Câmara não regulamentou as hipóteses de utilização do novo sistema, de forma que não existe especificação dos casos em que deve ser observada uma ou outra forma de votação.

Mesmo que aplicável ao Conselho de Ética o dispositivo regimental em referência, não haveria vedação de se proceder à votação nominal em situações além das três hipóteses nele mencionadas. Com efeito, a votação nominal é a forma que garante o maior nível de transparência e debate parlamentar, tornando públicas eventuais justificativas de voto dos congressistas no desenvolver das votações e privilegiando a publicidade, que deve ser vista como regra, não como exceção a ser interpretada restritivamente.

Além disso, se a votação nominal é prevista para hipóteses gravíssimas, como a autorização para instauração de processo por crime comum ou de responsabilidade em face do Presidente da República, do Vice-Presidente e dos Ministros de Estado, nada impede – aliás, é recomendado – que seja também utilizada essa forma de votação para processos de cassação de mandato.

De mais a mais, sendo o painel eletrônico apenas uma maneira de tornar mais ágil a votação, antes realizada por chamada nominal, o uso da forma antiga de votação em detrimento do sistema eletrônico, em nada prejudica o parlamentar ou o andamento do procedimento disciplinar, não havendo, portanto, falar em nulidade.

Na realidade, sequer haveria como aferir eventual prejuízo, porquanto a votação nominal não ocasionou o aludido efeito manada. É público e notório que todos os votos na Comissão já estavam definidos, exceto o da Deputada Tia Eron, que seria decisivo. Ocorre que o voto da parlamentar foi proferido no momento em que o placar contava cinco votos a um em favor do impetrante, de forma que, como afirmado pelo Ministro Relator, “se 'efeito manada' houvesse, seria no sentido da sua absolvição”. A mudança de voto do Deputado Wladimir Costa, de acordo com a própria inicial, não decorreu de um efeito manada, mas de um cálculo político proveniente da constatação de que o voto do parlamentar pela absolvição do impetrante não mudaria o resultado final, o que reforça a ausência de prejuízo capaz de justificar a nulidade suscitada.

Por derradeiro, não procedem as alegações do impetrante de inobservância do quórum de instalação da sessão na Comissão de Constituição e Justiça (maioria absoluta).

Primeiro, porque a análise da questão cinge-se à interpretação de normas regimentais, não passível, destarte, de judicialização.

Segundo, porque as informações prestadas pela Comissão de Constituição e Justiça atestam que os trinta e seis parlamentares presentes no momento da abertura da reunião foram contabilizados pela Secretaria da Comissão, por meio da inclusão dos membros titulares com presença eletronicamente registrada no painel e dos membros suplentes que primeiro marcaram presença, no painel, dentro do partido ou bloco respectivo.

Assim, não parece ter havido equívoco na contagem dos suplentes, já que a suplência é no partido, e não relacionada a um parlamentar específico ausente na sessão. Pelo contrário, o proceder da Casa Legislativa observou tanto a regra do art. 57, IX-A, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados quanto o art. 58, § 1º, da Constituição.

Como se vê, empresta o impetrante aos axiomas constitucionais óptica própria, com o fim de retardar ainda mais a marcha do procedimento disciplinar, como já reconhecido por esta Procuradoria-Geral da República em outras ocasiões.

Aqui, cumpre relevar que o impetrante vem se valendo de sucessivos mandados de segurança semelhantes a este para impedir ou, ao menos, dificultar a continuidade das investigações con-

duzidas pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, em evidente artifício de defesa ilegítima de interesses particulares.

Atitudes desse jaez colidem frontalmente com o dever constitucional de preservação da moralidade e da impessoalidade na gestão da coisa pública, valores especialmente caros à cúpula dos Poderes constituídos pela Carta de 1988.

Ante o exposto, opina a Procuradoria-Geral da República pelo não conhecimento do mandado de segurança ou, eventualmente superada a preliminar, pela denegação da ordem.

Brasília (DF), 29 de agosto de 2016.

Rodrigo Janot Monteiro de Barros  
Procurador-Geral da República

*JCCR/BIAA*