

**MANDADO DE SEGURANÇA 35.006 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : MIN. EDSON FACHIN  
**IMPTE.(S)** : CARLOS ALBERTO ROLIM ZARATTINI E  
OUTRO(A/S)  
**ADV.(A/S)** : ENEIDA VINHAES BELLO DULTRA  
**IMPDO.(A/S)** : PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
**IMPDO.(A/S)** : PRESIDENTE DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E  
JUSTIÇA E CIDADANIA DA CÂMARA DOS  
DEPUTADOS  
**ADV.(A/S)** : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

**DECISÃO**

*MANDADO DE SEGURANÇA.  
CONSTITUCIONAL. CÂMARA DOS  
DEPUTADOS. COMISSÃO DE  
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA.  
SOLICITAÇÃO DE AUTORIZAÇÃO DE  
INSTAURAÇÃO DE PROCESSO POR  
CRIME COMUM CONTRA O PRESIDENTE  
DA REPÚBLICA. SUBSTITUIÇÃO DE  
INTEGRANTE DA COMISSÃO POR  
INDICAÇÃO DE LÍDER PARTIDÁRIO.  
QUESTÃO INTERNA CORPORIS.  
INVIABILIDADE DA AÇÃO:  
PRECEDENTES. MANDADO DE  
SEGURANÇA INDEFERIDO.*

**Relatório**

1. Mandado de segurança, com requerimento de medida liminar, impetrado por Carlos Alberto Rolim Zarattini e Marco Aurélio Spall Maia, Deputados Federais, em 12.7.2017, contra atos do Presidente da Câmara dos Deputados e do Presidente da Comissão de Constituição e

**MS 35006 / DF**

Justiça e de Cidadania daquela Casa Parlamentar, consubstanciados, respectivamente, na pretensa omissão em *a)* apreciar questão de ordem suscitada contra alterações promovidas na composição da comissão; *b)* aceitar as alterações efetuadas em desabono à estabilidade dos integrantes daquela comissão.

O caso

2. Narram os Impetrantes ter recebido a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, em 29.6.2017, procedimento contra o Excelentíssimo Senhor Presidente da República. Foi instaurada a Solicitação para Instauração de Processo n. 1/2017. Apontam, que, desde o início dos trabalhos, têm observado mudanças sistemáticas na composição da comissão, acentuado após ter o Deputado Sérgio Zveiter, Relator, encaminhado relatório no sentido de autorizar a instauração de processo em desfavor do Presidente da República.

Sustentam, em essência, que essas alterações denunciariam ingerência do Poder Executivo no Legislativo e que as substituições casuísticas de mais de uma dezena dos integrantes da comissão teriam o propósito de favorecer a inadmissão da instauração do processo por crime comum praticado, em tese, pelo Presidente da República, a evidenciar desvio de finalidade e contrariedade ao princípio da separação e harmonia entre os Poderes, o que precisaria ser desfeito pelo Poder Judiciário.

Argumentam ser necessário assegurar a estabilidade aos integrantes da comissão desde o recebimento da Solicitação de Instauração de Processo n. 1/2017, por desempenharem nesse procedimento atividade assemelhada a *“de órgão judicante (...) [devendo sobre eles] recair o obrigatório respeito a todos os princípios e garantias dispensados às autoridades que desempenham funções de mesma natureza”* (fl. 2).

Observam ter o Deputado Pepe Vargas (PT-RS) apresentado a

**MS 35006 / DF**

Questão de Ordem n. 327/2017, objetivando “*fosse mantida a composição até a conclusão dos trabalhos relativos ao pronunciamento da Comissão, com exceção, naturalmente, do falecimento ou da perda do mandato do parlamentar, desde o recebimento da Solicitação (SIP 1/2017)*”, tendo o Presidente da Câmara dos Deputados se omitido em decidir a questão suscitada e causado dano concreto aos Impetrantes.

*Acentuam que “a estabilização do colegiado funda-se no princípio do juízo natural. Quaisquer modificações (trocas de membros) ocorridas a partir do dia em que a Solicitação foi recebida pela Presidência da Câmara dos Deputados e enviada para a Comissão Permanente precisa ser evitada, de modo que os seus membros titulares ou suplentes, desde a referida data, sejam os juízes naturais que analisarão preliminarmente a autorização para o eventual recebimento da denúncia ofertada contra o Presidente da República” (fl. 3).*

Os Impetrantes realçam dispor a comissão de caráter julgante para processar o juízo de admissibilidade da SIP 1/2017 e transcrevem o teor da questão de ordem suscitada para abonar sua tese.

*Destacam que “o Presidente da CCJC, (...) quando não atenta para a função de dirigente do colegiado que se tornou órgão julgante desse momento, e aceita as alterações na composição, também age em desrespeito ao princípio do juízo natural que deveria zelar pelo exercício de suas funções” (fl. 4).*

Alegam que a omissão das autoridades indigitadas coatoras em julgar a questão de ordem suscitada e em se opor a sucessivas alterações na composição daquela comissão contrariaria direito líquido e certo alegadamente titularizado pelos Impetrantes, consubstanciado na garantia da estabilidade e da força normativa da Constituição da República.

Requerem medida liminar para

*“a) Determinar a recomposição da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados, restituindo os juízes*

**MS 35006 / DF**

*naturais existentes naquele colegiado em 29 de junho de 2017, quando do recebimento da Solicitação de Instauração de Processo - SIP nº 1/2017, em razão de Denúncia apresentada em face do Presidente da República por prática de crime comum;*

*b) Assegurar a manutenção do colegiado nos termos acima, até que haja a conclusão da votação da SIP 1/2017 na Câmara dos Deputados, não admitindo a votação da matéria pelos juízes de exceção”.*

No mérito, pede seja confirmada a decisão liminar e, “*caso a decisão seja posterior à votação da Solicitação de Instauração de Processo - SIP nº 1/2017 na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados, seja determina da nulidade de todos os procedimentos, retornando o status de composição da Comissão, nos termos aqui requeridos, para que seja procedida nova votação da matéria”* (fl. 22).

3. Distribuído ao Ministro Edson Fachin, por prevenção ao Mandado de Segurança n. 34.999, o processo veio-me em conclusão às 10h10 de 12.7.2017, nos termos do inc. VIII do art. 13 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

Examinados os elementos havidos nos autos eletrônicos, **DECIDO**.

4. Nos termos da legislação vigente, o presente mandado de segurança não pode ter processamento válido neste Supremo Tribunal.

5. Na espécie vertente, os Impetrantes se insurgem contra pretensos atos omissivos do Presidente da Câmara dos Deputados e do Presidente da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania daquela Casa Parlamentar, consubstanciados na pretensa omissão em apreciar questão de ordem suscitada por autoridade que não é Impetrante contra alterações promovidas na composição da comissão e em deixar de “*atentar para a função de dirigente do colegiado que se tornou órgão judicante desse momento, e aceitar as alterações na composição [daquela comissão]”* (fl.

**MS 35006 / DF**

4).

Os Impetrantes não instruíram a ação com a comprovação de sua condição de titulares da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados ou de signatários da questão de ordem cujo desate estaria sendo omitido. Também não mencionam, de forma objetiva, como as omissões imputadas aos Impetrados repercutiriam em direitos subjetivos que lhes seriam próprios.

A ausência de provas pré-constituídas sobre o alegado, indispensáveis para a demonstração de direito que teria sido alegadamente ameaçado ou lesado pelo ato das autoridades indigitadas coatoras, seria determinante para o reconhecimento da inviabilidade da impetração, não se admitindo a abertura de prazo para suprir as deficiências apontadas. Nessa linha, são precedentes, por exemplo:

*“Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. (...) AUSÊNCIA DE CÓPIA DO ATO APONTADO COMO COATOR E DA DECISÃO CONCESSIVA DA VANTAGEM. IMPOSSIBILIDADE DE VERIFICAÇÃO DOS ELEMENTOS CARACTERIZADORES DA LIQUIDEZ E CERTEZA DO DIREITO. (...). 1. O procedimento do mandado de segurança exige, como requisito indispensável à demonstração da liquidez e certeza do direito postulado, que os fatos articulados na inicial sejam demonstrados de plano, por prova pré-constituída, o que não se verificou in casu.(...) 3. Agravo desprovido” (MS n. 28.943-AgR, Relator o Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 2.10.2014).*

*“EMENTA AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. DEFICIÊNCIA DE FORMAÇÃO DO LASTRO PROBATÓRIO. AUSÊNCIA DE PROVAS DO DIREITO ALEGADO. AUSÊNCIA DE CÓPIA DO ATO APONTADO COMO COATOR. A insuficiência do lastro probatório acarreta o insucesso da impetração, presentes as particularidades da ação mandamental, em que, como é cediço, se exige demonstração de direito*

**MS 35006 / DF**

*líquido e certo. Agravo regimental conhecido e não provido” (MS n. 31167-AgR, Relatora a Ministra Rosa Weber, Primeira Turma, DJe 17.9.2014).*

Na mesma linha pronunciou-se o Ministro Gilmar Mendes: “*o mandado de segurança, em razão de não admitir dilação probatória, exige a demonstração incontroversa dos seus requisitos, bem como dos fatos e provas, de forma pré-constituída, inclusive quanto aos elementos relacionados à aferição da tempestividade do writ” (MS n. 29.117/ES, decisão monocrática, DJe 11.11.2010).*

6. O sítio eletrônico da Câmara dos Deputados revela que o Deputado Carlos Alberto Rolim Zarattini sequer integra, nem mesmo como suplente, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania daquela Casa Parlamentar, pelo que não se anota qualquer direito a ser defendido legitimamente por ele em ação de mandado de segurança.

Condição diversa é a do Deputado Marco Maia, membro titular da comissão, a justificar a oposição que faz às alterações promovidas naquele colegiado.

7. Há de se atentar, contudo, não terem os Impetrantes demonstrado sequer indiretamente, como o Presidente da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados poderia interferir na escolha ou substituição dos membros daquele colegiado ou de que modo teria descumprido as atribuições conferidas pelas normas internas daquela Casa Parlamentar, do que decorre a impossibilidade de se reconhecer prática que pudesse ser caracterizado como ato coator, nem se vislumbrando nas condutas descritas qualquer contrariedade à legislação vigente ou abuso de poder.

Não se há, pois, cogitar de omissão da autoridade na condução dos trabalhos ou na preservação de prerrogativas de seus componentes.

8. A apontada omissão atribuída ao Presidente da Câmara dos

**MS 35006 / DF**

Deputados na apreciação de questão de ordem apresentada por manifestação singular do Deputado Pepe Vargas, em 5.7.2017, não pode ser arguida por outros parlamentares que não o autor da peça. Não se revela direito genérico dos Impetrantes, menos ainda que pudesse ser dotado de liquidez e certeza, a conduta da autoridade impetrada.

Ademais, o curto lapso temporal existente entre a formalização da questão de ordem e a data da impetração, aliada à ausência de definição expressa de prazo para a apreciação desse requerimento, anulam a alegação de omissão voluntária da autoridade apontada como coatora.

9. Quanto à matéria exposta nesta ação mandamental – alegada impossibilidade de substituições casuísticas dos membros das comissões permanentes para atender a articulações políticas e a necessidade de se assegurar a eles estabilidade na comissão desde o recebimento da Sip n. 1/2017 –, é de se anotar que o exame da questão imporia incursão aprofundada sobre as normas regimentais que regulam a organização interna da Câmara dos Deputados, a composição e o funcionamento de suas comissões, demonstrando-se sua natureza *interna corporis*, insuscetível, por isso, de ser examinada e decidida pelo Poder Judiciário.

É matéria *interna corporis*, alheia à competência do Poder Judiciário, aquela que se limita à questão de organização e dinâmica interna dos órgãos que compõem os Poderes Legislativo e Executivo.

Como se tem assentado há mais de um século neste Supremo Tribunal, “*para se furtar à competência do poder judiciário, não basta que uma questão ofereça aspectos políticos, ou seja suscetível de efeitos políticos. É necessário que seja simplesmente, puramente, meramente política.... Quando à função de um poder, executivo ou legislativo, não corresponde ou antes não se opõe um direito, de uma pessoa, física ou moral, que a ação desse poder interessa, tal poder pressupõe evidentemente o arbítrio da autoridade, em quem reside. É um poder discricionário, que portanto não pode ser restringido pela interferência*

**MS 35006 / DF**

*de outro. Poder meramente político é poder discricionário” (LESSA, Pedro – Do Poder Judiciário. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1915, p. 59).*

10. A questão jurídica posta no presente mandado de segurança repete, em essência, aquela suscitada no Mandado de Segurança n. 34.999, impetrado em 11.7.2017 pelo Deputado Federal Waldir Soares de Oliveira. Naquela oportunidade, ao decidir pela inviabilidade daquela ação mandamental, anotei:

*“A solução da controvérsia, portanto, impõe a interpretação prévia e necessária de dispositivos regimentais relativos à organização das comissões permanentes e às hipóteses de substituição de seus membros, sendo descabida a pretensão de substituir-se o juízo da autoridade apontada como coatora pela atuação judicial, especialmente na estreita via mandamental e no que se refere à conveniência e à oportunidade da escolha dos parlamentares representantes dos partidos ou blocos partidários em cada comissão parlamentar.*

8. Não compete ao Poder Judiciário, por mais que se pretenda estender suas competências constitucionais, analisar o mérito de ato político conferido à autonomia de outro Poder estatal, como é o descrito na presente ação.

A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal é pacífica no sentido de não caber mandado de segurança contra decisão fundamentada em normas de regimento interno, sendo exemplo o decidido pelo Ministro Carlos Velloso, no Mandado de Segurança n. 24.356:

*“CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. ATOS DO PODER LEGISLATIVO: CONTROLE JUDICIAL. ATO INTERNA CORPORIS: MATÉRIA REGIMENTAL. I. - Se a controvérsia é puramente regimental, resultante de interpretação de normas regimentais, trata-se de ato interna corporis, imune ao controle judicial, mesmo porque não há alegação de ofensa a direito subjetivo. II. - Mandado de Segurança não conhecido.”*

No julgamento do caso, votou o Ministro Sepúlveda Pertence no sentido de que :

*“... O problema é a existência ou não, em tese, de*



**MS 35006 / DF**

*direito subjetivo: se existir, a Constituição garante o direito à jurisdição.*

*Não vislumbro, no caso, essa existência, em tese, de direito. Direito subjetivo do cidadão se esgota aí, no direito de petição a um poder do Estado...*

*Por isso, pela falta, sequer em tese, de um direito subjetivo a depender, acompanho o eminente Ministro-Relator e não conheço do pedido..."*

*No mesmo sentido e com menção expressa àquele julgado, tem-se, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, no Mandado de Segurança n. 26.062:*

*"Saliente-se que, em outras oportunidades, esta Corte já firmou entendimento pela possibilidade de controle, em sede de mandado de segurança, de atos da natureza do ora impugnado (Cfr. MS 20.257, Rel. Min. Moreira Alves; MS 20.452, Rel. Min. Aldir Passarinho; MS 21642, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 03.02.93; MS 21.131, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 09.08.90). (...) Ora, questões atinentes exclusivamente à interpretação e à aplicação dos regimentos das casas legislativas constituem matéria interna corporis, da alçada exclusiva da respectiva Casa. Tal é o entendimento que se extrai do julgamento do MS 21.754-AgR. Naquela assentada, o Supremo Tribunal Federal afirmou que a interpretação de normas do regimento interno do Congresso Nacional é matéria interna corporis, insuscetível de apreciação pelo Poder Judiciário. Do mesmo modo, o ministro Carlos Velloso, no voto proferido no MS 24.356, depois de efetuar análise da jurisprudência da Corte, afirmou: 'Da exposição resulta: a controvérsia puramente regimental, resultante de interpretação do regimento interno, é imune ao controle judicial, por tratar-se de ato interna corporis'" (decisão monocrática, DJ 12.4.2007).*

*Na mesma linha, realçando a impossibilidade de tornar o Poder Judiciário instância de revisão de decisões exaradas em procedimento legislativo e da vida interna dos Parlamentos, são precedentes, por exemplo: Mandado de Segurança n. 22.183, Relator para o acórdão o Ministro Maurício Corrêa, Plenário, DJ 5.4.1995; Mandado de Segurança n. 34.181, Relator o Ministro Luiz Fux, decisão monocrática, DJe 10.5.2016; Mandado de Segurança n. 34.120,*

**MS 35006 / DF**

*Relatora a Ministra Rosa Weber, decisão monocrática, DJe 14.4.2016; Mandado de Segurança n. 34.115, Relator o Ministro Edson Fachin, decisão monocrática, DJe 13.4.2016; Mandado de Segurança n. 34.040, Relator o Ministro Teori Zavascki, decisão monocrática, DJe 8.3.2016; e Mandado de Segurança n. 33.731, Relator o Ministro Luiz Fux, decisão monocrática, DJe 17.11.2015” (aguarda publicação).*

O entendimento expendido naquela ação guarda inteira pertinência com a questão jurídica esposada na presente impetração, pelo que a solução a ela conferida há de ser nesta ação reproduzida.

**11.** Conquanto a estabilidade das instituições e a força normativa da Constituição sejam fundamentos importantes para o resguardo do princípio democrático, sem a demonstração de sua violação por ilegalidade ou abuso de poder não se tem caracterizado direito que pudesse ser rotulado como dotado de liquidez e certeza e que comporia o patrimônio de bens jurídicos dos Impetrantes.

No caso presente, nem se descreve ato coator, a dizer, prática ilegal ou abusiva das autoridades tidas como coatoras, nem se demonstra direito subjetivo do parlamentar na prática, que, quanto à substituição (em essência, objeto do questionamento na ação) sequer é de autoria das autoridades apontadas como impetradas, senão que dos líderes partidários.

Estes, deve ser realçado, não são mencionados na presente ação e, ainda que o fossem, não teriam seus atos sujeitos à competência judicial deste Supremo Tribunal.

**12.** Pelo exposto, na esteira da legislação vigente e da consolidada jurisprudência deste Supremo Tribunal na matéria, **indefiro este mandado de segurança** (art. 10 da Lei n. 12.016/2009), **prejudicado**, por óbvio, **o requerimento de medida liminar.**

**MS 35006 / DF**

**Publique-se.**

**Arquive-se.**

Brasília, 12 de julho de 2017.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA**  
Presidente  
(Art. 13, inc. VIII, do RISTF)