SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Mandado de Segurança nº 22.015
Impetrantes: Eduardo Jorge Martins Alves Sobrinho e outros
Impetrados: Presidente do Senado Federal e Presidente da Câmara dos Deputados
Relator: Sr. Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE

Despacho do Relator

DESPACHO: Ilustres Deputados Federais do Partido dos Trabalhadores impetram mandado de segurança contra ato do Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, que admitiu o processamento do Projeto de Decreto Legislativo 383/93 — já aprovado por aquela Casa e remetido ao Senado — cujo objeto é a sustação, nos termos do art. 49, VI, da Constituição, de resolução do Conselho Monetário Nacional e atos conseqüentes, que determinam incidência de correção monetária e outros encargos sobre financiamentos rurais.

2. Sustentam a infrigência pela autoridade coatora do art. 171, § 1º, II, *b*, do Regimento da Câmara dos Deputados, segundo o qual "*a Presidência devolverá ao autor que* (...) *versar matéria* (...) *evidentemente inconstitucional*"; é que, aduzem, a competência do Congresso Nacional para a sustação de atos normativos do Poder Executivo adstringe-se

àqueles que "*exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa*" (CF, 49, V), o que não é o caso, pois, na linha da jurisprudência, consolidada na S. 16 do Superior Tribunal de Justiça, "*a legislação ordinária sobre crédito rural não veda a incidência da correção monetária*".

3. Pretendem os requerentes que o ato questionado não é de natureza *interna corporis* do Poder Legislativo, como tal subtraído ao controle do Judiciário, uma vez que a segurança requerida "*busca garantir aos impetrantes o direito líquido e certo, enquanto Deputados Federais legitimamente eleitos e legalmente investidos nos seus mandados, de ver respeitadas as normas regimentais aplicáveis à deliberação de matérias flagrantemente inconstitucionais, tanto na Câmara dos Deputados quanto do Senado Federal*" (f. 8).

4. Requerem liminar para sustar o andamento do projeto no Sendado Federal e, a final, a concessão da ordem para "anular a tramitação do PDL 383, de 1993 na Câmara dos Deputados e PDL nº 04, de 1994, no Senado Federal em função do descumprimento das normas regimentais e da inconstitucionalidade do seu conteúdo, porquanto a resolução e demais atos do Poder Executivo por ele sustado não caracteriza exorbitância do poder regulamentar".

5. Não obstante inequívoca a relevância da questão de fundo suscitada pela petição inicial, não tenho como dar-lhe trânsito, pois se me afigura evidente a carência da ação.

6. Em caso recente e notório, o MS 21.754 (AgRg), de 7.10.93, tive oportunidade de explicitar minha visão do problema dos *interna corporis* do Poder Legislativo.

7. Ainda não publicado o acórdão, é oportuno reproduzir o voto então proferido nos seguintes temos:

"Senhor Presidente, os votos até aqui proferidos, a partir do voto do eminente Ministro Francisco Rezek, já deixaram absolutamente inequívoco que o respeitável despacho do Senhor Ministro Marco Aurélio, objeto de agravo regimental, inova jurisprudência consolidada do Tribunal sobre os limites da sua jurisdição relativamente aos procedimentos das Casas do Poder Legislativo.

Os precedentes já foram referidos, e me dispenso de voltar a recordar as circunstâncias de cada um deles.

Alguns, no entanto, são exemplares por sua pertinência ao caso presente. Um deles é o despacho de V. Exa., Senhor Presidente, que indeferiu, liminarmente, o Mandado de Segurança 21.522, datado de 19 de junho de publicado no Diário de Justiça, de 26 de junho de 1985: nele, a tese agitada é exatamente a oposta à que, na espécie, se defende, em torno da prevalência absoluta ou não do painel eletrônico da Câmara dos Deputados.

Aqui, na espécie, o que se discute é que o *quorum* se tem de verificar exclusivamente pelo painel eletrônico da Câmara, ao passo que a autoridade coatora pretende que às nele consignadas se possa acrescentar as presenças notórias no Plenário.

Naquele caso, que V. Exa. indeferiu liminarmente:

"Ilustres Deputados Federais impetravam mandado de segurança — diz o despacho — contra a egrégia Mesa da Câmara, tendo como objetivo assegurar o direito dos impetrantes de verem repetida, na Câmara dos Deputados, que integram como parlamentares, a votação de emenda do projeto de lei que regulamenta as próprias eleições municipais, em virtude das falhas da votação efetuada na Sessão de 15.6.1985, que deve ser anulada."

Senhor Presidente, entendo que esta jurisprudência é correta, e decorre menos de textos expressos do que de uma experiência internacional de concretização do princípio da independência e da harmonia dos Poderes. A ela não tenho dúvida em me alinhar.

Permito-me uma breve consideração, apenas para não me comprometer com a linha dessa jurisprudência, quando ela, a meu ver, extravasa ou supera um pouco os limites da sua legitimidade.

Com um critério pragmático, prático, empírico, se repete muito, no tema, é que, no processo legislativo ou em qualquer deliberação da Câmara, o que o Judiciário pode apurar são as violações de norma constitucional, não de norma regimental.

Minha ótica, no ponto, é um pouco diversa. Não me sinto, neste momento, autorizado à

afirmação apodítica de que da violação da norma regimental não possa surgir jamais uma questão susceptível de solução jurisdicional. O que me parece essencial é saber, seja qual for a norma jurídica invocada, se há, em tese, direito subjetivo a proteger. Se existe, pode a norma de referência ser regimental. Assim como, pode a violação de norma constitucional não trazer viabilidade, ao mandado de segurança, se não há direito subjetivo em jogos: aí, a ofensa à Constituição poderá gerar, sim, a inconstitucionalidade formal da norma dela decorrente a ser declarada, porém, em outras vias.

Daí, creio, os casos conhecidos, em que o Tribunal enfrentou e repeliu a objeção de cuidar-se de matéria *interna corporis*.

Um deles, este evidentemente de alçada constitucional, o caso Itamar Franco (Mandado de Segurança 20.247 — Moreira Alves, RTJ 102/27): o que se entendeu ali para conhecer da segurança é que havia um direito subjetivo, direito — função, compreendido no mandato parlamentar, de não ser o congressista compelido a participar de uma votação que a Constituição proibiu; refiro-me à impossibilidade da própria deliberação sobre proposta de emenda constitucional tendente a ferir as chamadas cláusulas pétreas.

Outro caso que, por motivo ocasional, o Tribunal não chegou a apreciar, mas sobre o qual tive de me pronunciar como Procurador-Geral da República, foi o do Deputado Federal que questionava a validade das normas regimentais consagradoras do chamado "voto de liderança". Ponderei, então, depois de dizer que o pedido cifrava-se na proteção do mais fundamental direito-função do congressista, que é o de exercer o seu direito de voto, nas delibrações das casas legislativas:

"Não há negar, finalmente, a possibilidade jurídica do pedido sob o pretexto desgastado de cuidar-se de questão *interna corporis* de natureza política.

De fato. O que se tem reputado *interna corporis*, de modo a afastar o controle jurisdicional, é a aplicação, *in concreto*, das normas de procedimento das Casas Legislativas pelos respectivos órgãos diretores.

Assim, por exemplo, a proclamação do resultado da votação de determinação projeto" (ou poderíamos dizer, a verificação de *quorum* de determinada sessão). "Ainda aí porém, com uma ressalva: cessa a indenidade e abre-se a via jurisdicional de controle, sempre que à decisão *interna corporis* se possa opor à pretensão de um direito subjetivo contrariado. É ponto assente na construção jurisprudencial americana (cf. *Corwin, The Constitution of the USA*, 1953, p. 97), que constitui, entre nós, corolário inafastável da garantia de universalidade da Constituição (art. 153, § 4º, CF)."

Em casos mais recentes, Senhor Presidente, afora o notório Caso Collor, já referido, pelo menos um deles, a meu ver, demonstra claramente que o Tribunal não se sentiu limitado ao exame da norma constitucional.

Refiro-me, não ao Mandado de Segurança 21.136, Caso Nobel de Moura, que ficou a meio caminho, porque aí a invocação do princípio constitucional da ampla defesa, à falta de norma explícita, era essencial à decisão sobre a existência ou não do direito à participação de advogado do acusado em processo disciplinar contra Deputado.

Refiro-me, sim, ao segundo mandado de segurança da cassação do mandato do ex-Deputado Felipe Cheidde: no primeiro, alegava-se a inexistência de norma regimental e a violação do postulado constitucional da ampla defesa. Fui o Relator e deferi a liminar. A Câmara terminou por tornar sem efeito o ato de cassação.

Editou-se, então, ato regimental, regulando o procedimento, do qual resultou novo ato de cassação do mandado daquele parlamentar. Veio ele de novo ao Supremo Tribunal com o Mandado de Segurança nº 20.992, Relator Senhor Ministro Carlos Velloso, julgado em 12.12.90: já aí o postulado constitucional da ampla defesa tinha um significado puramente retórico e, por isso, o Tribunal se ocupou longamente com a observância, pontual ou não, pela Câmara, do ato regimental que ela própria baixara para disciplinar o processo.

Mas em todos esses casos, é evidente que se estava em face de uma pretensão de direito subjetivo. Pretensão que, data venia, não precisa ser de alguém estranho às Casas do Parlamento. O congressista não sofre nenhuma

capitis diminutio em seus direitos subjetivos. Pelo contrário, precisamente porque congressista, tem uma série de direitos-função, que pode defender por todas as vias judiciais cabíveis. Mas o essencial é que, para admitir esses mandados de segurança, inicialmente se verificou haver uma pretensão de um direito subjetivo, em tese, suscetível de afirmação judiciária.

No caso, entretanto, Senhor Presidente, já se afirmou aqui — e volto a ler no próprio despacho agravado — que se impetra mandado de segurança para proteger o direito de eminentes Deputados verem respeitado o Regimento que regula o processo legislativo, quando da atuação conjunta das duas Casas. Por mais respeitável que seja esse interesse geral, que seria, aliás, de qualquer do povo, em que as deliberações de Casas representativas sigam as suas normas internas, creio que não há direito subjetivo em causa."

8. A decisão do Tribunal não se distanciou substancialmente dessa linha.

9. Estou em que, *mutatis mutandis*, o precedente tem inteira aplicação ao caso.

10. Os requerentes não defendem pretensão de direito subjetivo próprio, mas interesse impessoal no trancamento da tramitação de projeto, cujo conteúdo entendem ofensiva da Constituição e danoso ao interesse público.

11. Mas, o mandado de segurança é instrumento votado à proteção de direitos subjetivos: por isso, não se presta a substituir a ação popular, no interesse do patrimônio público (*Súmula* 101), nem, menos ainda, uma inadmissível ação direta de declaração *preventiva* da inconstitucionalidade de ato normativo futuro.

Do exposto, nego seguimento ao pedido, prejudicado, em conseqüência, o requerimento liminar.

Brasília, 23 de maio de 1994.

Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, Relator.