

25/10/2019

PLENÁRIO

AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 36.662 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
AGTE.(S) : AUREA CAROLINA DE FREITAS E SILVA E
OUTRO(A/S)
ADV.(A/S) : ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI E
OUTRO(A/S)
AGDO.(A/S) : PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Ementa: 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, aplicação e alcance de normas meramente regimentais.

3. Recurso de agravo a que se nega provimento.

ACÓRDÃO

MS 36662 AGR / DF

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Plenário, sob a Presidência do Senhor Ministro DIAS TOFFOLI, em conformidade com a ata de julgamento e as notas taquigráficas, por unanimidade, acordam em negar provimento ao agravo, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 25 de outubro de 2019.

Ministro ALEXANDRE DE MORAES
Relator

25/10/2019

PLENÁRIO

AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 36.662 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
AGTE.(S) : AUREA CAROLINA DE FREITAS E SILVA E
OUTRO(A/S)
ADV.(A/S) : ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI E
OUTRO(A/S)
AGDO.(A/S) : PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

RELATÓRIO

O Senhor Ministro Alexandre de Moraes (Relator): Trata-se de recurso de agravo interposto contra a decisão que negou seguimento ao Mandado de Segurança.

Alegam os agravantes, em síntese, que: (a) “o processo legislativo foi rompido, não penas pelas alegadas inobservâncias do Regimento Interno, mas porque o trâmite dele deu-se pela inobservância de um tratado internacional ratificado pelo Brasil”; (b) o processo legislativo da Mensagem 208, de 2019 é passível de controle judicial (negado pela decisão recorrida) porque é levado à efeito com abuso e sem a observância dos requisitos previstos em tratado internacional.”(doc. 31, fl. 2); (c) “as provas da ilegalidade são: o impedimento do deputado federal presidente da Comissão (CREDN); a ausência de consulta prévia, livre, informada e de boa-fé às comunidades quilombolas, em ofensa flagrante à C169; a declaração anterior pela Câmara dos Deputados de inconstitucionalidade sem alteração do escorço fático ou jurídico e sem que as inconstitucionalidades tenham sido corrigidas; e o trâmite sem as informações essenciais ao pleno conhecimento da proposta legislativa (ref. a juntada posterior da essencial Orientação Operacional)” (doc. 31, fl. 2/3); (d) “a assinatura do Acordo e a tramitação da Mensagem 208 configuram flagrante violação à Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais (C169), internalizada ao direito brasileiro pelo Decreto nº 5.051/2004. Estes diplomas legais vigentes impõem a necessidade de consulta prévia, livre, informada e de boa-fé às

MS 36662 AGR / DF

comunidades quilombolas sempre que medidas legislativas ou administrativas afetem seus territórios e modos de vida (arts. 6º e 7º, C169)” (doc. 31, fl. 3); e (e) “verifica-se que não se pleiteou mera interpretação de norma regimental. Nem se trata, com o devido respeito, de matéria interna corporis a pretensão de ver um tratado internacional cumprido pela Câmara dos Deputados” (doc. 31, fl. 4).

Pedem, ao final, o “o conhecimento e processamento do presente recurso, nos termos regimentais, e o provimento do recurso de Agravo, reformando-se a decisão recorrida para que seja retomado o regular trâmite do mandado de segurança, com a concessão da medida liminar requerida e o posterior julgamento pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal” (doc. 31, fl. 4).

É o relatório.

25/10/2019

PLENÁRIO

AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 36.662 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O Senhor Ministro Alexandre de Moraes (Relator): A decisão agravada tem o seguinte teor:

Trata-se de Mandado de Segurança, com pedido de medida liminar, impetrado por Deputados Federais, contra ato praticado pelo Presidente da Câmara dos Deputados.

Os impetrantes expõem, inicialmente, o seguinte contexto fático (doc. 1, fls. 2-3):

Através da Mensagem nº 208, de 2019, o Presidente da República submeteu ao Congresso Nacional, nos termos do art. 49, inciso I, combinado com o art. 84, inciso VIII da Constituição Federal, o texto do Acordo Sobre Salvaguardas Tecnológicas (AST) entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América (EUA), em relação à participação dos EUA em lançamentos a partir do Centro Espacial de Alcântara (CEA), assinado em Washington, em 18 de março de 2019.

O Acordo é composto por dez artigos bastante pormenorizados e, segundo a exposição de motivos assinada eletronicamente pelos Ministros de Estado das Relações Exteriores; da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicação; bem como o da Defesa, o escopo do tratado é “contribuir para tornar comercialmente viável o Centro Espacial de Alcântara, no Maranhão, para lançamento de objetos espaciais”.

O texto estabelece que o acordo entrará em vigor, mediante troca de notas entre as partes, que confirmem que todos os procedimentos internos necessários foram

MS 36662 AGR / DF

respeitados; que o acordo poderá ser emendado por meio de acordo, por escrito, entre as partes; e que a denúncia poderá ser realizada mediante notificação escrita à outra parte, tendo efeito após um ano a partir da notificação. O tratado, no entanto, estabelece que:

As obrigações das Partes estabelecidas por este Acordo concernentes à segurança, à divulgação e ao uso de informações, bem como à restituição de Veículos de Lançamento dos Estados Unidos da América (...) deverão continuar a ser aplicadas após a expiração deste Acordo.

A Mensagem 208, de 2019 é a repetição da Mensagem 296, de 2001, esta tendo sido retirada pelo Autor em 2015, em face de inúmeras inconstitucionalidades e incompatibilidades.

Após trâmite rápido e incomum na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados – CREDN, a proposição foi enviada ao Plenário com a solicitação de fixação de regime de urgência (Requerimento 2.239/2019).

Sustentam, em síntese, que *“o acordo em trâmite acelerado na Câmara dos Deputados não poderia estar sendo apreciado pelo Poder Legislativo dada a ausência de prévia consulta às comunidades quilombolas que serão impactadas pelo texto”*. Argumentam, para tanto, que *“a assinatura do AST e sua tramitação configuram flagrante violação à Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais (C169), internalizada ao direito brasileiro pelo Decreto nº 5.051/2004”*. Dizem, mais, que esses diplomas legais *“impõem a necessidade de consulta prévia, livre, informada e de boa-fé às comunidades quilombolas sempre que medidas legislativas ou administrativas afetem seus territórios e modos de vida (arts. 6º e 7º, C169)”* (doc. 1, fl. 5). Asseveram, outrossim, que *“a tramitação e discussão da*

MS 36662 AGR / DF

Mensagem 208/2019 não têm ocorrido em circunstância de normalidade político-institucional ou em conformidade com princípios e disposições regimentais da Câmara dos Deputados”. Anotam que “o Presidente da República declarou em transmissão ao vivo em suas redes sociais 5 que espera que o deputado federal Eduardo Bolsonaro, seu filho e Presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN), garanta a aprovação do AST antes que seja indicado ao posto de embaixador extraordinário e plenipotenciário do Brasil nos EUA”. Afirmam, então, que, “diante de tão íntimo interesse pessoal, o deputado Eduardo Bolsonaro deveria ter se dado por impedido, abstendo-se de determinar o relator da Mensagem 208/2019, de presidir reuniões em que o texto esteja em debate ou votação, de resolver sobre a convocação de audiências públicas sobre o tema, etc”. Destacam que “o AST chegou formalmente ao Congresso Nacional no dia 24 de maio, e foi distribuído à CREDN em 10 de junho. Com velocidade inédita, Eduardo Bolsonaro designou Hildo Rocha (MDB-MA) como relator em 12 de junho, quem apenas sete dias depois apresentou parecer superficial e totalmente favorável à Mensagem presidencial. Duas semanas depois, Eduardo Bolsonaro convocou uma Reunião Extraordinária do Colegiado com o AST como único ponto de pauta, em uma flagrante tentativa de votar o texto sem qualquer discussão e às vésperas de duas Audiências Públicas da CREDN sobre o tema”. Afirmam, desse modo, que “a celeridade desta tramitação atenta contra o tempo necessário para o Legislativo debater um tema tão importante” (doc. 1, fl. 10). Registram, ainda, que “o AST em comento tem conteúdo já debatido anteriormente e, desde 2001 (MSC 296, de 2001), a Câmara dos Deputados entende, reiteradas vezes, que são termos inconstitucionais. Isso porque os termos do AST ferem a soberania e interesse nacional do Brasil” (doc. 1, fl. 12). Concluem, então, que “a MSC 208, de 2019 somente pode ter trâmite se (i) as comunidades quilombolas forem previamente consultadas de modo livre e de boa-fé e se (ii) forem corrigidas as inconstitucionalidades já reconhecidas pela Câmara dos Deputados e objeto dos pareceres da CREDN no trâmite da MSC 296, de 2001” (doc. 1, fl. 16).

Requerem, ao final, “a concessão de medida liminar,

MS 36662 AGR / DF

inaudita altera pars, acima disposta, para sustar ou suspender o trâmite da Mensagem 208, de 2019, em face do descumprimento dos artigos 6º e 7º e 16 e 17 da Convenção OIT 169 e Decreto 5.051/04 e dos artigos 137, §1º, inc. I c/c art. 17, inc. II, “d” e “e” e inc. VI, “g” e art. 164, inc. II, todos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a caracterizar a ilegalidade e antirregimentalidade do trâmite da Mensagem 208, de 2019 e a substanciar o direito líquido e certo dos impetrantes do devido processo legislativo”. No mérito, pede a concessão da ordem, “para reconhecer a violação do direito do Autor ao Devido Processo Legislativo Constitucional, confirmando-se as medidas liminares” (doc. 1, fl. 17).

Em informações, a Presidência da Câmara dos Deputados entende lícita a atuação da Câmara dos Deputados no caso, defendendo, basicamente, que é infundado o propósito de deslocar o debate da matéria para o âmbito judicial, dada a presença de matéria *interna corporis*. Nas informações apresentadas, a Presidência da Câmara dos Deputados rebate a alegação de que havia ausência de documentos, pois, segundo afirma, a “orientação operacional” teria sido encaminhada. Ainda quanto ao ponto, esclarece que a “orientação operacional” foi inserida no Sistema de Informações Legislativas para atribuir publicidade e transparência. Quanto ao eventual vício, decorrente da participação do Deputado Eduardo Bolsonaro, defende que a mesa não se responsabiliza por declarar o impedimento de parlamentar, nos termos do art. 180, § 6º, do RICD. Afirma que, na fase em que se encontra o processo, não há vício por falta da “consulta às comunidades quilombolas”. Segundo as documentações, em momento oportuno, após eventual aprovação do Acordo pelo Congresso, será realizada a consulta. Por fim, afirma que o fato da Câmara dos Deputados já ter discutido e deliberado sobre esse tema em outra oportunidade não obsta a nova deliberação, ainda mais após o transcurso de várias legislaturas (art. 163, I, RICD).

É o relatório. DECIDO.

MS 36662 AGR / DF

Nos termos do artigo 5º, inciso LXIX, da Constituição Federal e do artigo 1º da Lei nº 12.016/2009, o mandado de segurança será concedido para proteger *direito líquido e certo*, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais foram as funções que exerça.

O âmbito de análise deste mandado de segurança, portanto, está circunscrito à verificação da existência de *direito líquido e certo* decorrente de eventual *ilegalidade* atribuída ao Presidente da Câmara dos Deputados, que, segundo os impetrantes, “*despachou recebendo e dando trâmite na Câmara dos Deputados a Mensagem 208, de 2019, e pautou na Sessão do Plenário da Câmara do dia 03 de setembro (hoje) a apreciação da Mensagem, ao invés de cessar, como devia e imediatamente, o trâmite da referida proposta de legislação*”, em desrespeito aos artigos 137, §1º, inc. I c/c art. 17, inc. II, “d” e “e” e inc. VI, “g” e art. 164, inc. II, todos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Os impetrantes pretendem impedir o trâmite da MSC 208/2019, sem, contudo, haver comprovação de qualquer ilegalidade decorrente da vulneração do devido processo legislativo constitucional. A discussão, portanto, é restrita à interpretação, aplicação e alcance dos artigos 137, §1º, inc. I c/c art. 17, inc. II, “d” e “e” e inc. VI, “g” e art. 164, inc. II; art. 180, § 6º; art. 163, I, todos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Ocorre, conforme já afirmei anteriormente, não ser 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 (*Direito constitucional*. 33. Ed. São Paulo: Atlas, 2017. p. 763).

MS 36662 AGR / DF

Trata-se de posicionamento pacificado no Supremo Tribunal Federal, que, em proteção ao princípio fundamental inserido no artigo 2º da Constituição, 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, aplicação e alcance de normas meramente regimentais (MS 33.558 AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJe de 21/3/2016; MS 34578, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe-073, 10/04/2017; MS 26.062 AgR, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 4/4/2008; MS 30.672 AgR, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Pleno, DJe de 17/10/2011; MS 26074, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, DJ 13/9/2006; MS 34406, Rel. Min. EDSON FACHIN, Dje-139, 26/6/2017; MS 21.374, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Pleno, DJ de 2/10/1992).

Não sendo possível juridicamente o controle jurisdicional pleiteado sobre a interpretação das normas regimentais, inexistente qualquer comprovação de ilegalidade e, conseqüentemente, incabível o mandado de segurança, pois inexistente o *direito líquido e certo* alegado pelo impetrante, pois, como ressaltado pelo Ministro CELSO DE MELLO, *a noção de direito líquido e certo, para efeito de impetração de mandado de segurança, ajusta-se, em seu específico sentido jurídico, ao conceito de situação que deriva de fato incontestável, vale dizer, de fato passível de comprovação documental imediata e inequívoca* (MS 21.865-7, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ , 1/12/06).

Diante do exposto, com base no art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, **NEGO SEGUIMENTO AO MANDADO DE SEGURANÇA.**

As alegações ora trazidas não são suficientes para alterar a decisão agravada.

Como já havia afirmado em sede doutrinária, e tive oportunidade de enfatizar na decisão impugnada, não é possível o controle jurisdicional em relação à interpretação de normas regimentais das Casas Legislativas,

MS 36662 AGR / DF

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 (*Direito constitucional*. 33. Ed. São Paulo: Atlas, 2017. p. 763).

Trata-se de posicionamento pacificado no SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, que, em proteção ao princípio fundamental inserido no artigo 2º da Constituição, 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, aplicação e alcance de normas meramente regimentais (MS 33.558 AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJe de 21/3/2016; MS 34578, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWISKI, DJe-073, 10/04/2017; MS 26.062 AgR, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 4/4/2008; MS 30.672 AgR, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Pleno, DJe de 17/10/2011; MS 26.074, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, DJ 13/9/2006; MS 34.406, Rel. Min. EDSON FACHIN, Dje-139, 26/6/2017; MS 21.374, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Pleno, DJ de 2/10/1992).

Não sendo possível juridicamente o controle jurisdicional pleiteado sobre a interpretação das normas regimentais, inexistente qualquer comprovação de ilegalidade e, conseqüentemente, incabível o mandado de segurança, pois inexistente o *direito líquido e certo* alegado pelo impetrante, pois, como ressaltado pelo Ministro CELSO DE MELLO, *a noção de direito líquido e certo, para efeito de impetração de mandado de segurança, ajusta-se, em seu específico sentido jurídico, ao conceito de situação que deriva de fato incontestável, vale dizer, de fato passível de comprovação documental imediata e inequívoca* (MS 21.865, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, DJ de 1º/12/2006).

Ratifica-se, portanto, o entendimento aplicado, de modo a manter, em todos os seus termos, a decisão recorrida.

Em nome do princípio da celeridade processual, evidenciada a ausência de prejuízo à parte ora agravada, ressalto que não houve a intimação para apresentação de contrarrazões ao presente recurso (artigo

MS 36662 AGR / DF

6º c/c artigo 9º do CPC/2015).

Diante do exposto, **NEGO PROVIMENTO** ao recurso de agravo.
É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 36.662

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES

AGTE.(S) : AUREA CAROLINA DE FREITAS E SILVA E OUTRO(A/S)

ADV.(A/S) : ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI (29498/DF, 7040/O/MT)
E OUTRO(A/S)

AGDO.(A/S) : PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, negou provimento ao agravo, nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 18.10.2019 a 24.10.2019.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário