

SUSPENSÃO DE TUTELA PROVISÓRIA 915 DISTRITO FEDERAL

REGISTRADO : **MINISTRO PRESIDENTE**
REQTE.(S) : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
REQDO.(A/S) : **RELATOR DO AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº**
1023359-25.2022.4.01.0000 DO TRIBUNAL
REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **EDUARDO COSENTINO DA CUNHA**
ADV.(A/S) : **JEFFERSON CARLOS CARUS GUEDES E**
OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : **UNIÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

SUSPENSÃO DE TUTELA PROVISÓRIA. ATO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. RESOLUÇÃO QUE DETERMINOU A CASSAÇÃO DE PARLAMENTAR. DECISÃO IMPUGNADA QUE SUSPENDE OS EFEITOS JURÍDICOS DO ATO LEGISLATIVO. ALEGAÇÃO DE RISCO À ORDEM PÚBLICA. OCORRÊNCIA. FUNDAMENTAÇÃO BASEADA ESSENCIALMENTE NO DESCUMPRIMENTO DE REGRAS REGIMENTAIS E DO CÓDIGO DE ÉTICA E DECORO DA CÂMARA. ATOS *INTERNA CORPORIS* NÃO SUJEITOS, COMO REGRA, À REVISÃO PELO PODER JUDICIÁRIO. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. ALEGAÇÕES DE NULIDADES JÁ AFASTADAS EM PRECEDENTES ESPECÍFICOS DO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

STP 915 / DF

OFENSA MERAMENTE REFLEXA A GARANTIAS CONSTITUCIONAIS. ÓBICE INDEVIDO AO REGULAR EXERCÍCIO DE COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL DO PODER LEGISLATIVO FEDERAL. PEDIDO DE SUSPENSÃO QUE SE JULGA PROCEDENTE.

DECISÃO: Trata-se de pedido de suspensão de tutela provisória ajuizado pela Procuradoria-Geral da República contra decisão proferida nos autos do Agravo de Instrumento nº 1023359-25.2022.4.01.0000, em curso no Tribunal Regional Federal da 1ª Região, por meio da qual se suspendeu os efeitos jurídicos da Resolução nº 18/2016, da Câmara dos Deputados, para afastar a inelegibilidade e a proibição de ocupar cargos públicos federais impostas a ex-parlamentar.

Narra que Eduardo Cosentino da Cunha ajuizou a Ação Ordinária nº 1063205-68.2021.4.01.3400, distribuída à 22ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal, em face da União, pleiteando a nulidade da Resolução nº 18/2016, da Câmara dos Deputados, e de seus efeitos em relação à inelegibilidade e proibição de ocupar cargos federais, alegando a existência de vícios processuais que implicariam a nulidade do ato de cassação do mandato parlamentar. Relata que, em primeira instância, o pedido de tutela de urgência foi indeferido, decisão contra a qual foi interposto agravo de instrumento, sendo deferida a antecipação dos efeitos da tutela recursal para suspender os efeitos jurídicos da mencionada resolução tão somente quanto à inelegibilidade e à proibição de ocupar cargos federais, até ulterior deliberação do Tribunal. Aduz que contra a decisão concessiva foi interposto agravo interno, que aguarda julgamento, e impetrado mandado de segurança, que teve pedido liminar indeferido, mantendo-se a decisão impugnada.

Ressalta a natureza constitucional da controvérsia, relacionada ao

STP 915 / DF

princípio da separação dos poderes, à interpretação e à aplicação de direitos fundamentais, ao contraditório, à ampla defesa, ao devido processo legal, à proibição de provas ilícitas, bem como à coisa julgada formada no âmbito do Supremo Tribunal Federal. Sustenta que a decisão impugnada desafia a ordem pública na sua acepção jurídico-constitucional, por ofensa ao princípio da separação dos poderes, em razão da interferência da decisão questionada em atos de natureza *interna corporis* da Câmara dos Deputados, bem como à segurança jurídica de decisões judiciais. Destaca que quase todas as matérias discutidas nos autos da Ação Ordinária nº 1063205-68.2021.4.01.3400 já foram enfrentadas pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal em mandados de segurança impetrados pelo ex-parlamentar, com decisões transitadas em julgado.

Assinala que o ajuizamento da ação próximo ao pleito eleitoral teria sido utilizado para criar, em favor do ex-parlamentar, *“artificial periculum in mora de risco de ofensa a seus direitos políticos para poder concorrer no pleito que se avizinha”*. Assevera que, diante do cotejo entre os direitos políticos do ex-parlamentar e o interesse público e social, este deve ser assegurado, apontando que a grave ofensa à ordem jurídico-constitucional coloca *“em xeque a segurança jurídica, a instabilidade institucional, a confiabilidade nas instituições, a paz social e a própria democracia”*.

Requer, por estes fundamentos, a suspensão dos efeitos da decisão proferida nos autos do Agravo de Instrumento nº 1023359-25.2022.4.01.0000, até o julgamento final da Ação Ordinária nº 1063205-68.2021.4.01.3400.

O interessado apresentou petição em que veicula contrariedade ao pedido de suspensão, sustentando: a) a ilegitimidade da Procuradoria-Geral da República para requerer o pedido de suspensão por violação ao inciso IX do artigo 129 da Constituição Federal; b) a utilização do incidente de contracautela como sucedâneo recursal, a revelar o seu descabimento; c) a ausência de grave lesão à ordem pública, ressaltando

STP 915 / DF

que inexistente indicativo fático, concreto, que aponte como a suspensão dos efeitos da Resolução nº 18/2016 possa produzir os alegados danos à segurança jurídica, à confiabilidade nas instituições, à paz social e à própria democracia, não se dirigindo a uma coletividade de sujeitos de direito; d) a ausência de interpretação de questão *interna corporis*, salientando que as infringências apontadas na ação anulatória ressaem de violação a cláusulas constitucionais expressas; e) a inexistência de coisa julgada, destacando o teor da Súmula 304 do STF; f) a falta de identidade com os Mandados de Segurança nºs 34.327 e 34.578; g) a ausência de eventualidade quanto à inadmissibilidade de provas ilícitas; e h) a ausência de fabricação do perigo de dano e de risco ao resultado útil do processo (doc. 15).

É o relatório. **DECIDO.**

Ab initio, consigno que legislação prevê o incidente de contracautela como meio processual autônomo de impugnação de decisões judiciais, franqueado ao Ministério Público ou à pessoa jurídica de direito público interessada exclusivamente quando se verifique risco de grave lesão à ordem, à saúde, segurança e à economia públicas no cumprimento da decisão impugnada (art. 4º, *caput*, da Lei 8.437/1992; art. 15 da Lei 12.016/2009 e art. 297 do RISTF).

Com efeito, ao indicar tais circunstâncias como fundamentos dos incidentes de suspensão, a própria lei indica causas de pedir de natureza eminentemente política e extrajurídica, diferenciando-se das causas que geralmente justificam outros meios de impugnação de decisões judiciais e que se revelam como conceitos jurídicos indeterminados, a serem apreciados pelo julgador perante o caso concreto. Nesse sentido, também aponta a clássica jurisprudência desta Corte, *in verbis*:

“Suspensão de segurança: natureza cautelar e pressuposto de viabilidade do recurso cabível contra a decisão concessiva da ordem. A

STP 915 / DF

suspensão de segurança, concedida liminar ou definitivamente, é contracautela que visa à salvaguarda da eficácia pleno do recurso que contra ela se possa manifestar, quando a execução imediata da decisão, posto que provisória, sujeita a riscos graves de lesão interesses públicos privilegiados - a ordem, a saúde, a segurança e a economia pública: sendo medida cautelar, não há regra nem princípio segundo os quais a suspensão da segurança devesse dispensar o pressuposto do fumus boni juris que, no particular, se substantiva na probabilidade de que, mediante o futuro provimento do recurso, venha a prevalecer a resistência oposta pela entidade estatal à pretensão do impetrante. [...]” (SS 846/DF-AgR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ de 8/11/1996).

Dada a natureza do instituto, a cognição do Presidente do Tribunal a quem compete a análise do incidente de contracautela deve se limitar à aferição da existência de risco de grave lesão ao interesse público, além de um juízo mínimo de plausibilidade do fundamento jurídico invocado, não cabendo-lhe a manifestação quanto ao mérito propriamente dito do que discutido no processo originário, eis que o mérito deverá ser oportunamente apreciado pelo Tribunal competente na via recursal própria. Nesse sentido é a jurisprudência desta Suprema Corte, ao afirmar que *“a natureza excepcional da contracautela permite tão somente juízo mínimo de delibação 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). Na mesma linha, é o seguinte precedente:

“Agravo regimental na suspensão de liminar. Decisão na origem em que se determinou a ampliação da distância até a qual veículos particulares podem trafegar em corredores exclusivos de ônibus para acessar vias transversais. Não comprovação de lesão à ordem social e administrativa. Agravo regimental a que se nega provimento. 1. Na estreita via de pedidos de suspensão como o presente, não se procede a

STP 915 / DF

uma detida análise do mérito da ação principal, tampouco se permite revolvimento do respectivo quadro fático-probatório, mas apenas a análise dos requisitos elencados pela legislação de regência. 2. É inadmissível, ademais, o uso da suspensão como sucedâneo recursal. 3. Agravo regimental ao qual se nega provimento.” (SL 1.165 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Presidente, Tribunal Pleno, DJe 13/02/2020).

Anote-se ademais que, além da potencialidade do ato questionado em causar lesão ao interesse público, o conhecimento do incidente de suspensão dos efeitos das decisões provisórias pelo Presidente deste Supremo Tribunal Federal está condicionado à demonstração de que a decisão foi proferida por Tribunal e de que a controvérsia instaurada na ação originária esteja fundada em matéria de natureza constitucional (STA 782 AgR/SP, Relator Min. Dias Toffoli; SS 5112 AgR/SC, Relatora Min. Cármen Lúcia; STA 729-AgR/SC, Relator Min. Ricardo Lewandowski, e STA 152-AgR/PE, Relatora Min. Ellen Gracie). Trata-se de interpretação que deflui, *a contrario sensu*, também da disposição do art. 25, *caput*, da Lei n. 8.038/1990.

In casu, o pedido de suspensão se volta contra decisão monocrática proferida por Desembargador do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, em virtude da qual restaram suspensos os efeitos jurídicos de Resolução da Câmara dos Deputados (Resolução nº 18/2016), que determinou a cassação do mandato de parlamentar e impôs as consectárias sanções de inelegibilidade e proibição de ocupar cargos públicos federais. Considerando que a decisão impugnada foi proferida por Tribunal e dada a natureza constitucional da matéria controvertida na origem, relacionada ao postulado da separação de Poderes, verifico o cabimento do presente incidente perante este Supremo Tribunal Federal.

A leitura do referido *decisum* revela que o Desembargador relator do feito na Corte de origem entendeu devida a suspensão dos efeitos do ato legislativo em tela essencialmente em razão da aparente ocorrência de violação a regras do Regimento Interno e do Código de Ética e Decoro

STP 915 / DF

Parlamentar da Câmara dos Deputados, que supostamente dispõe ser do Conselho de Ética daquela Casa Legislativa a competência para a prática de atos instrutórios do processo de cassação de parlamentar que teriam, no caso concreto, sido praticados unilateralmente pelo parlamentar relator do feito (doc. 13).

Entretanto, à luz da fundamentação utilizada na decisão cuja suspensão se requer e considerados os limites cognitivos próprios deste incidente processual, entendo configurados os requisitos para a concessão da contracautela no presente caso concreto. Isto porque, em primeiro lugar, consigno ser assente a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido de ser restrito o controle judicial sobre os atos *interna corporis* do Poder Legislativo, relacionados à interpretação de regras regimentais que não tenham paralelo claro e expresso na própria Constituição Federal, sob pena de violação ao postulado pétreo da separação de poderes. Neste sentido são os seguintes precedentes:

“MANDADO DE SEGURANÇA DENÚNCIA CONTRA O VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA IMPUTAÇÃO DE CRIME DE RESPONSABILIDADE RECUSA DE PROCESSAMENTO POR INÉPCIA DA PEÇA ACUSATÓRIA: INSUFICIÊNCIA DOCUMENTAL E AUSÊNCIA DE DESCRIÇÃO ADEQUADA DA CONDOTA IMPUTADA AO DENUNCIADO IMPUGNAÇÃO MANDAMENTAL A ESSE ATO EMANADO DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS RECONHECIMENTO, NA ESPÉCIE, DA COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA O PROCESSO E O JULGAMENTO DA CAUSA MANDAMENTAL PRECEDENTES A QUESTÃO DO JUDICIAL REVIEW E O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES ATOS INTERNA CORPORIS E DISCUSSÕES DE NATUREZA REGIMENTAL: APRECIÇÃO VEDADA AO PODER JUDICIÁRIO, POR

STP 915 / DF

TRATAR-SE DE TEMA QUE DEVE SER RESOLVIDO NA ESFERA DE ATUAÇÃO DO PRÓPRIO CONGRESSO NACIONAL OU DAS CASAS LEGISLATIVAS QUE O COMPÕEM PRECEDENTES RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO”. (MS 34.099 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe 24/10/2018).

“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”. (MS 36.662 AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 07/11/2019).

“AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ARTIGO 58, §2º, I, DA CF/88. INOCORRÊNCIA. DELIBERAÇÃO PLENÁRIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. DESPROVIMENTO DO RECURSO APRESENTADO. MERA APLICAÇÃO DE DISPOSITIVOS REGIMENTAIS DA CASA LEGISLATIVA. ATO INTERNA CORPORIS, NÃO SUJEITO AO CONTROLE JUDICIAL. SEPARAÇÃO DE PODERES. ORDEM DENEGADA. AGRAVO INTERNO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. O Poder Judiciário não possui competência para sindicatar 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 28/2/2018; MS 31.951 AgR, Relator Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 31/8/2016, MS 24.356, Relator Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 12/9/2003.

2. In casu, a despeito de o impetrante invocar o art. 58, §2º, I, da CRFB/1988, para amparar seu direito líquido e certo, o ato apontado como coator está baseado na interpretação dos arts. 58, § 3º, e 132, § 2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, os quais regulam o procedimento a ser adotado na hipótese de interposição do recurso previsto no supracitado artigo da Constituição.

3. Deveras, com base nessas disposições regimentais e diante da votação plenária pela rejeição dos recursos apresentados pelos ora agravantes, o ato apontado como coator se ateve a determinar o regular prosseguimento da tramitação inicialmente prevista para o Projeto de Lei 1.645, de 2019, o qual foi então enviado à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) para a confecção da redação final.

4. Consectariamente, inexistente fundamento constitucional

STP 915 / DF

sendo violado pelo ato emanado pela Presidência da Casa do Povo, máxime seu alicerce decorrer unicamente da exegese do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, razão pela qual revela a hipótese de ato interna corporis insindicável pelo Poder Judiciário. 5. Agravo interno a que se NEGA PROVIMENTO". (MS 36.817 AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 07/07/2020).

Referido entendimento foi recentemente reafirmado pelo Plenário deste Supremo Tribunal Federal em julgamento de recurso extraordinário sob a sistemática da repercussão geral. Trata-se do RE 1.297.884, em que restou fixada a seguinte tese vinculante:

Tema-RG 1.120: "Em respeito ao princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, quando não caracterizado o desrespeito às normas constitucionais pertinentes ao processo legislativo, é defeso ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional em relação à interpretação do sentido e do alcance de normas meramente regimentais das Casas Legislativas, por se tratar de matéria interna corporis".

Em observância à mencionada jurisprudência desta Corte, verifico, nos limites da cognição possível em sede de incidente de contracautela, a plausibilidade da tese sustentada pela Procuradoria-Geral da República, no sentido de que o juízo de origem adentrou à análise de matéria *interna corporis* da Câmara dos Deputados para determinar a suspensão dos efeitos de resolução daquela Casa. Com efeito, as alegações do autor na origem, relacionadas à ofensa aos princípios constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal se apresentam de modo reflexo e logicamente dependentes da inobservância de regras internas da Casa Parlamentar, de modo a se revelar incabível a interferência do Poder Judiciário, sobretudo em sede de tutela provisória.

STP 915 / DF

Saliente-se, ademais, que a plausibilidade da tese sustentada pela parte autora se revela especialmente acentuada no presente caso concreto ante o fato de que este Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de analisar, de forma específica e no *locus* próprio do mandado de segurança, as diversas alegações de nulidades procedimentais suscitadas novamente pelo ora interessado, tendo assentado, a um só tempo (i) a insindicabilidade dos atos estritamente internos do Parlamento; e (ii) a inexistência de violação à ampla defesa, ao contraditório e ao devido processo legal no procedimento que conduziu à edição da Resolução 18/2021. *In verbis*:

“DIREITO CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CASSAÇÃO DE MANDATO DE DEPUTADO FEDERAL. QUEBRA DE DECORO PARLAMENTAR. ALEGADAS NULIDADES.

1. O Supremo Tribunal Federal somente deve interferir em procedimentos legislativos para assegurar o cumprimento da Constituição, proteger direitos fundamentais e resguardar os pressupostos de funcionamento da democracia e das instituições republicanas. Exemplo típico na jurisprudência é a preservação dos direitos das minorias. Nenhuma das hipóteses ocorre no presente caso.

2. A suspensão do exercício do mandato do impetrante, por decisão desta Corte em sede cautelar penal, não gera direito à suspensão do processo de cassação do mandato: ninguém pode se beneficiar da própria conduta reprovável. Inexistência de violação à ampla defesa ou de direito subjetivo a dilações indevidas. O precedente formado no MS 25.579 MC, Rel. p/ o acórdão Min. Joaquim Barbosa, se referia a parlamentar afastado para exercer cargo no Executivo e responsabilizado por atos lá praticados. Naquele caso, aliás, a medida liminar foi indeferida,

STP 915 / DF

pois se reputou a infração enquadrada no Código de Ética e Decoro Parlamentar.

3. A alegação de que o relator do processo no Conselho de Ética estaria impedido por integrar o mesmo bloco parlamentar do impetrante, por pressupor debate sobre o momento relevante para aferição da composição dos blocos, não configura hipótese justificadora de intervenção judicial. Precedente: MS 33.729 MC, de minha relatoria.

4. Não há que se falar em violação ao contraditório decorrente do aditamento da denúncia, providência admitida até em sede de processo penal, uma vez que o impetrante teve todas as possibilidades de se defender, o que foi feito de forma ampla e tecnicamente competente.

5. Ausência de ilicitude na adoção da votação nominal do parecer no Conselho de Ética, forma que mais privilegia a transparência e o debate parlamentar, e adotada até em hipóteses mais graves do que a ora em discussão. Deferência para com a interpretação regimental acolhida pelo órgão parlamentar, inclusive à vista das dificuldades para aplicação do art. 187, § 4º, do RI/CD fora do Plenário da Câmara dos Deputados. Inexistência de vedação expressa e inocorrência de “efeito manada”.

6. Validade do quórum de instalação da sessão na Comissão de Constituição e Justiça. Não há nas Comissões suplentes vinculados a titulares, mas sim a partidos ou blocos, razão pela qual são computados.

7. Ordem denegada”. (MS 34.327, Tribunal Pleno, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 01/08/2017).

STP 915 / DF

Soma-se, *in casu*, ao *fumus boni iuris* da argumentação da Procuradoria-Geral da República o inerente risco à ordem pública existente na matéria, na medida em que a decisão impugnada obsta de modo indevido o regular exercício de competência constitucional exclusiva do Poder Legislativo, completando-se, assim, os requisitos para a concessão da medida de contracautela pleiteada.

Ex positis, **JULGO PROCEDENTE** o pedido de suspensão, determinando a suspensão da decisão provisória proferida no Agravo de Instrumento nº 1023359-25.2022.4.01.0000, em curso perante o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, de modo a restabelecer a plena eficácia da Resolução nº 18/2016 da Câmara dos Deputados e suas consequências inerentes, até o trânsito em julgado da ação de origem, com fundamento no art. 4º, *caput*, da Lei 8.437/1992 c/c 297 do RISTF.

Publique-se. Int..

Brasília, 18 de agosto de 2022.

Ministro LUIZ FUX

Presidente

Documento assinado digitalmente