

MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 37.196 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. CELSO DE MELLO**
IMPTE.(S) : **CARLOS ROBERTO COELHO DE MATTOS JUNIOR E OUTRO(A/S)**
ADV.(A/S) : **BERNARDO PEREIRA PERDIGAO E OUTRO(A/S)**
IMPDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
LIT.PAS. : **JOICE CRISTINA HASSELMANN**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

EMENTA: **1. O pedido:** *impugnação ao ato que designou* a Deputada Federal Joice Cristina Hasselmann para exercer o cargo de Secretária de Comunicação Social da Câmara dos Deputados. **2. Aparente incognoscibilidade** da pretensão deduzida nesta ação mandamental: **algumas considerações** sobre *a insindicabilidade jurisdicional dos atos “interna corporis” emanados* do Parlamento. **3. Pressupostos legitimadores** da concessão de tutela de urgência em sede mandamental: **(a) plausibilidade jurídica da pretensão cautelar**, **(b) configuração do “periculum in mora”** e **(c) irreparabilidade do dano (risco de ineficácia** de eventual e ulterior decisão concessiva da ordem mandamental). **4. A alegada configuração de desvio de finalidade, que jamais se presume, do ato** do Senhor Presidente da Câmara dos Deputados **que designou** a Deputada

MS 37196 MC / DF

Federal Joice Cristina Hasselmann **para exercer** o cargo de Secretária de Comunicação Social da Câmara dos Deputados. **Aparente** situação de dúvida objetiva **e** de iliquidez dos fatos quanto à **suposta** ocorrência de desvio de finalidade. **Magistério da doutrina. Precedentes.** 5. **Conclusão:** indeferimento do pedido de tutela de urgência.

DECISÃO:

1. **O pedido:** impugnação ao ato que designou a Deputada Federal Joice Cristina Hasselmann para exercer o cargo de Secretária de Comunicação Social da Câmara dos Deputados.

Trata-se de mandado de segurança, com pedido de medida liminar, impetrado pelos Deputados Federais Carlos Roberto Coelho de Mattos Júnior, Alessandra da Silva, Aline Sleutjes, Beatriz Kicis Torrents de Sordi, Carla Zambelli Salgado, Caroline Rodrigues de Toni, Eliéser Girão Monteiro Filho, Filipe Barros Baptista de Toledo Ribeiro, Geraldo Junio do Amaral e Luiz Philippe de Orleans e Bragança, todos do Partido Social Liberal (PSL), contra ato emanado da Presidência da Câmara dos Deputados, que designou a parlamentar Joice Cristina Hasselmann para o cargo de Secretária de Comunicação Social da Câmara dos Deputados.

Sustenta-se, nesta sede mandamental, que referido ato de designação mostrar-se-ia inválido, porque afetado por desvio de finalidade, eis que o motivo subjacente a tal deliberação administrativa consistiria, alegadamente, em promover “a captura política da Comunicação da Casa Legislativa”, para o fim de empregá-la “em prejuízo de adversários políticos”.

MS 37196 MC / DF

Busca-se, desse modo, *liminarmente*, “*suspender a eficácia do ATO de 10/06/2020 do Presidente da Câmara dos Deputados e, por conseguinte, a nomeação de Joice Cristina Hasselmann para o cargo de Secretária de Comunicação da Câmara dos Deputados, interditando-se a respectiva posse até decisão definitiva neste ‘writ’*” (grifei).

2. Aparente incognoscibilidade da pretensão deduzida nesta ação mandamental: algumas considerações sobre a insindicabilidade jurisdicional dos atos “interna corporis” emanados do Parlamento

O exame dos presentes autos *parece evidenciar* que a controvérsia neles revelada envolve indagação a respeito de critérios discricionários – adotados pela autoridade apontada como coatora – **fundados** em *preceitos regimentais* justificadores da deliberação ora impugnada.

Objetiva-se, pois, com o presente “writ”, ao que tudo indica, a obtenção de provimento viabilizador de intervenção jurisdicional em área submetida ao poder discricionário do Presidente da Câmara dos Deputados, **concernente** ao livre provimento de cargos e funções de referida Casa Legislativa, o que se revelaria inadmissível, pois o exercício dessa prerrogativa institucional ajusta-se ao domínio estrito dos atos “interna corporis”, circunstância essa que torna inviável a possibilidade jurídica de qualquer atuação do Poder Judiciário, constitucionalmente proibido de interferir **na intimidade** dos demais Poderes da República, notadamente quando provocado a invalidar atos desvestidos de transcendência constitucional, tais como a designação de determinada ou determinado parlamentar para exercer a Secretaria de Comunicação Social da Câmara dos Deputados.

Não custa lembrar, por oportuno, que a correção de desvios internos da Casa Legislativa ou daqueles de caráter exclusivamente regimental, por refletir tema subsumível à noção

MS 37196 MC / DF

de atos “*interna corporis*”, **refoge** ao âmbito do controle jurisdicional, **como tem reiteradamente decidido** esta Suprema Corte (MS 22.494/DF, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA – MS 22.503/DF, Red. p/ o acórdão Min. MAURÍCIO CORRÊA – MS 23.920-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.):

“MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO LEGISLATIVO NO CONGRESSO NACIONAL. ‘INTERNA CORPORIS’.

Matéria relativa a interpretação, pelo Presidente do Congresso Nacional, de normas de regimento legislativo é imune a crítica judiciária, circunscrevendo-se no domínio ‘interna corporis’.

Pedido de segurança não conhecido.”

(MS 20.471/DF, Rel. Min. FRANCISCO REZEK – grifei)

“Mandado de segurança que visa a compelir a Presidência da Câmara dos Deputados a acolher requerimento de urgência-urgentíssima para discussão e votação imediata de projeto de resolução de autoria do impetrante.

– Em questões análogas à presente, esta Corte (assim nos MS 20.247 e 20.471) não tem admitido mandado de segurança contra atos do Presidente das Casas Legislativas, com base em regimento interno delas, na condução do processo de feitura de leis.

Mandado de segurança indeferido.”

(MS 21.374/DF, Rel. Min. MOREIRA ALVES – grifei)

“8. Não cabe, no âmbito do mandado de segurança, também discutir deliberação, ‘interna corporis’, da Casa Legislativa. Escapa ao controle do Judiciário, no que concerne a seu mérito, juízo sobre fatos que se reserva, privativamente, à Casa do Congresso Nacional formulá-lo. 9. Mandado de segurança indeferido.”

(MS 23.388/DF, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA – grifei)

MS 37196 MC / DF

“CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. ATOS DO PODER LEGISLATIVO: CONTROLE JUDICIAL. ATO ‘INTERNA CORPORIS’: MATÉRIA REGIMENTAL.

– 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.”

(MS 24.356/DF, Rel. Min. CARLOS VELLOSO – grifei)

Essa delimitação temática, portanto, inibe a possibilidade de intervenção jurisdicional dos magistrados e Tribunais em assuntos concernentes ao provimento de cargos, na estrutura orgânica da Câmara dos Deputados, que se encontram sujeitos, por expressa determinação regimental (RICD, art. 21-K), ao poder de livre nomeação, designação e/ou exoneração atribuído ao Presidente dessa Casa Legislativa, sob pena de desrespeito ao postulado consagrador da divisão funcional do poder.

A submissão de questões de índole regimental ou de caráter “interna corporis” ao poder de supervisão jurisdicional dos Tribunais implicaria, em última análise, caso admitida, a inaceitável nulificação do próprio Poder Legislativo, especialmente em matérias – como a de que aparentemente trata este processo – em que não se verifica evidência de que o comportamento impugnado tenha vulnerado o texto da Constituição da República.

Tratando-se, em consequência, de matéria sujeita à exclusiva esfera de interpretação regimental ou de execução dos trabalhos diretivos do órgão congressional, não haverá como incidir a “judicial review”, eis que – tal como proclamado pelo Supremo Tribunal Federal – a exegese “de normas de

MS 37196 MC / DF

regimento legislativo é imune à crítica judiciária, circunscrevendo-se no domínio 'interna corporis'" (RTJ 112/1023, Rel. Min. FRANCISCO REZEK – grifei).

As questões "interna corporis" acham-se excluídas, por isso mesmo, em atenção ao princípio da divisão funcional do poder – que constitui expressão reveladora de uma das decisões políticas fundamentais consagradas pela Carta da República –, da possibilidade de controle jurisdicional, devendo resolver-se, exclusivamente, na esfera de atuação doméstica da própria instituição legislativa.

A jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal, bem por isso, tem reafirmado essa orientação em sucessivos pronunciamentos, nos quais ficou assentado que, em se tratando de questão "interna corporis", deve ela ser resolvida, com exclusividade, "(...) no âmbito do Poder Legislativo, sendo vedada sua apreciação pelo Judiciário" (RTJ 102/27, Rel. Min. MOREIRA ALVES).

A impossibilidade constitucional de controle, por parte do Poder Judiciário, dos atos "interna corporis" emanados de órgão congressual competente foi igualmente proclamada no julgamento do MS 20.509/DF Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI (RTJ 116/67), ocasião em que o Plenário desta Suprema Corte, coerente com esse entendimento, afirmou:

"Atos 'interna corporis', proferidos nos limites da competência da autoridade dada como coatora, com eficácia interna, ligados à continuidade e disciplina dos trabalhos, sem que se alegue preterição de formalidade, atacando-se, ao invés, o mérito da interpretação do Regimento, matéria em cujo exame não cabe ao judiciário ingressar.

Mandado de Segurança de que não se conhece." (grifei)

MS 37196 MC / DF

O sentido dessas decisões do Supremo Tribunal Federal – **a que se pode acrescentar** o julgamento plenário do **MS 20.464/DF**, Rel. Min. SOARES MUÑOZ (RTJ 112/598) – **consiste** no reconhecimento *da soberania dos pronunciamentos, deliberações e atuação do Poder Legislativo, na esfera de sua exclusiva competência discricionária.*

É por tal motivo que o Plenário do Supremo Tribunal Federal *tem reiteradamente advertido* que atos **emanados dos órgãos de direção** das Casas do Congresso Nacional, **quando** praticados, *por eles, nos estritos limites de sua competência e desde que* apoiados em fundamentos *exclusivamente regimentais, sem* qualquer conotação de índole jurídico-constitucional, **revelam-se imunes** ao “judicial review”, **pois** – *não custa enfatizar* – **a interpretação** de normas de índole meramente regimental, **por qualificar-se** como típica matéria “interna corporis”, **suscita questão que deve** ser resolvida, **com exclusividade**, “(...) no âmbito do Poder Legislativo, **sendo vedada sua apreciação pelo Judiciário**” (RTJ 168/444):

“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 CONDUTA 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: APRECIACÃO VEDADA AO**

MS 37196 MC / DF

PODER JUDICIÁRIO, POR 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/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, **Pleno**)

Foi precisamente com apoio nas razões que venho de expor que o eminente Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, **na condição** de Relator do MS 34.802-MC/DF, **não conheceu** de mandado de segurança **que objetivava suspender** a discussão e a votação **de determinada** proposta de emenda à Constituição, **fundamentando-se** essa *corretíssima* decisão em “(...) *jurisprudência cristalizada* nesta Suprema Corte *quanto ao tema de fundo, que impede a sua ingerência em matéria de âmbito estritamente doméstico do Legislativo*” (grifei).

Concluindo: todos esses fundamentos *confluem no sentido* de que, **em situações** como a que *aparentemente* se registra no caso ora em exame, **o exercício do poder discricionário** de designar alguém para o desempenho de cargos ou funções integrantes da estrutura orgânica da Câmara dos Deputados (ou do Senado Federal), **declarados** em norma regimental como *de livre nomeação e exoneração*, **deve constituir** matéria **suscetível** de apreciação e resolução **pelas próprias** Casas que compõem o Congresso Nacional, **pois** *conflitos dessa natureza – cuja definição deve esgotar-se na esfera doméstica do próprio Poder Legislativo – apresentam-se imunes* ao controle jurisdicional, **em razão do postulado fundamental da separação de poderes**, como **insistentemente** acentuado pelo Supremo Tribunal Federal (MS 22.183/DF, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA – MS 23.388/DF, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA – MS 24.104/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO – MS 33.705-AgR/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, *v.g.*).

Em uma palavra: **a interpretação** de normas *de índole meramente regimental* (como **aquela concernente** ao art. 21-K do Regimento Interno da Câmara dos Deputados) **suscita questão que se deve resolver no âmbito do**

MS 37196 MC / DF

Poder Legislativo, circunstância essa que poderia inviabilizar, até mesmo, o **próprio conhecimento** da pretensão mandamental ora deduzida.

No entanto, e sem prejuízo da análise ulterior dessa mencionada questão prévia, **procederei, mesmo assim, ao exame** do pedido de tutela de urgência.

3. Pressupostos legitimadores da concessão de tutela de urgência em sede mandamental: **(a) plausibilidade jurídica da pretensão cautelar**, **(b) configuração do “periculum in mora”** e **(c) irreparabilidade do dano (risco de ineficácia de eventual e ulterior decisão concessiva da ordem mandamental)**.

Sendo esse o contexto, **passo a analisar** a pretensão cautelar formulada na presente sede processual, **destacando, por relevante**, o exame em torno **dos requisitos e dos limites concernentes** à prática da jurisdição cautelar.

É importante lembrar, neste ponto, **que o deferimento** da tutela de urgência – **resultante do concreto exercício do poder geral de cautela outorgado** aos juízes e Tribunais – **somente se justifica** em face de situações **que se ajustem** aos pressupostos referidos no art. 7º, inciso III, da Lei nº 12.016/2009: **a existência** de plausibilidade jurídica (“*fumus boni juris*”), **de um lado, e a possibilidade** de lesão **irreparável** ou **de difícil** reparação (“*periculum in mora*”), **de outro**.

Sem que concorram esses dois requisitos – que são necessários, essenciais e cumulativos –, **não se legitima** a concessão da medida liminar, **consoante enfatiza a jurisprudência** do Supremo Tribunal Federal:

“Mandado de segurança. Liminar. Embora esta medida tenha caráter cautelar, os motivos para a sua concessão estão especificados no art. 7º, II, da Lei nº 1.533/51, a saber: a) relevância do fundamento da impetração; b) que do ato impugnado possa resultar a ineficácia da medida, caso seja deferida a segurança.”

MS 37196 MC / DF

Não concorrendo estes dois requisitos, deve ser denegada a liminar.”

(RTJ 112/140, Rel. Min. ALFREDO BUZAID – grifei)

Impende assinalar, por necessário, mesmo que caracterizada a plausibilidade jurídica da pretensão cautelar dos litisconsortes ativos, que a situação configuradora de “*periculum in mora*” há de sujeitar-se à constatação de que, não sustado o ato impugnado, dele possa “*resultar a ineficácia da medida, caso seja finalmente deferida*” (Lei nº 12.016/2009, art. 7º, inciso III – grifei):

“A concessão de liminar, em mandado de segurança, supõe, além do risco de ineficácia da futura decisão definitiva da demanda, a elevada probabilidade de êxito da pretensão, tal como nela formulada.”

(MS 31.816-MC-AgR/DF, Red. p/ o acórdão Min. TEORI ZAVASCKI – grifei)

Na realidade, a própria Lei nº 12.016/2009, que disciplina o processo de mandado de segurança, prescreve que a outorga de referido provimento cautelar está sujeita à relevância do fundamento jurídico e ao reconhecimento de que do ato impugnado possa resultar “*a ineficácia da medida, caso seja finalmente deferida*” (art. 7º, inciso III – grifei).

É por essa razão que LÚCIA VALLE FIGUEIREDO (“Mandado de Segurança”, p. 141, item n. 5.4.3, 6ª ed., 2009, Malheiros) adverte que, para efeito de concessão da medida liminar, a ineficácia há de significar “*a possibilidade de a decisão de mérito, no mandado de segurança, quedar-se inócua*”.

MS 37196 MC / DF

Constata-se, pois, como salientam HELY LOPES MEIRELLES, ARNOLDO WALD e GILMAR FERREIRA MENDES (“**Mandado de Segurança e Ações Constitucionais**”, com atualização de Rodrigo Garcia da Fonseca, p. 93, item n. 12, 35ª ed., 2013, Malheiros), que esse provimento de urgência legitimar-se-á, nos termos da legislação vigente, “quando houver fundamento relevante” e, também, se “do ato impugnado puder resultar a ineficácia da medida, caso seja finalmente deferida”, por revelarem-se tais requisitos indissociáveis da outorga da cautelar mandamental.

Isso significa, portanto, que, inexistente risco de irreversibilidade, a medida liminar não se justificará, pois a alegada situação de dano potencial restará descaracterizada e totalmente afastada, se, a final, vier a ser concedido o “writ” mandamental.

Esse entendimento – que exige, além dos requisitos pertinentes ao “*fumus boni juris*” e ao “*periculum in mora*”, também a constatação do risco de irreversibilidade do dano receado pela parte impetrante, em condições tais que tornem ineficaz a eventual concessão da ordem mandamental – encontra apoio em autorizado magistério doutrinário (CASSIO SCARPINELLA BUENO, “**Liminar em Mandado de Segurança**”, p. 119/124, item n. 1.2, 2ª ed., 1999, RT; CARLOS ALBERTO MENEZES DIREITO, “**Manual do Mandado de Segurança**”, p. 116, 3ª ed., 1999, Renovar; SERGIO FERRAZ, “**Mandado de Segurança**, p. 247/248, item n. 23.1, 2006, Malheiros, v.g.).

Assentadas tais premissas, entendo, em juízo de estrita delibação, que não se acham configurados, na espécie, os pressupostos necessários à concessão da pretendida tutela de urgência.

4. A alegada configuração de desvio de finalidade, que jamais se presume, do ato do Senhor Presidente da Câmara dos Deputados que designou a Deputada Federal Joice Cristina Hasselmann para exercer o cargo de Secretária de

MS 37196 MC / DF

Comunicação Social da Câmara dos Deputados. Aparente situação de dúvida objetiva e de iliquidez dos fatos quanto à suposta ocorrência de desvio de finalidade. Magistério da doutrina. Precedentes.

Não questiono a afirmação de que o desvio de finalidade qualifica-se como vício apto a contaminar a validade jurídica do ato administrativo, **inquinando-o** de nulidade, **tal como adverte** o magistério de eminentes doutrinadores (HELY LOPES MEIRELLES, “Direito Administrativo Brasileiro”, p. 176, item n. 1.2.2, 42ª ed., 2016, Malheiros; FERNANDA MARINELA, “Direito Administrativo”, p. 341/342, item n. 3.5, 10ª ed., 2016, Impetus; MÁRCIO PESTANA, “Direito Administrativo Brasileiro”, p. 273, item n. 9.4.5, 2ª ed., 2010, Campus Jurídico; LÚCIA VALLE FIGUEIREDO, “Curso de Direito Administrativo”, p. 203/204, item n. 5.1.4, 9ª ed., 2008, Malheiros; MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, “Direito Administrativo”, p. 216/217, item n. 7.7.4, 25ª ed., 2012, Atlas; MARÇAL JUSTEN FILHO, “Curso de Direito Administrativo”, p. 431/434, item n. 7.15.4.5, 11ª ed., 2015, RT; EDIMUR FERREIRA DE FARIA, “Curso de Direito Administrativo Positivo”, p. 263/264, item n. 7.4, 6ª ed., 2007, DelRey; DIOGENES GASPARINI, “Direito Administrativo”, p. 44/45, item n. 4, 1989, Saraiva; CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, “Curso de Direito Administrativo”, p. 410, item n. 46, 29ª ed., 2012, Malheiros; RAQUEL MELO URBANO DE CARVALHO, “Curso de Direito Administrativo: Parte geral, Intervenção do Estado e Estrutura da Administração”, p. 383/389, item n. 2.5, 2008, JusPODIVM, v.g.).

A configuração desse grave vício jurídico, *no entanto*, **que recai** sobre um dos elementos constitutivos do ato administrativo, **pressupõe a intenção deliberada**, por parte do administrador público, **de atingir objetivo vedado** pela ordem jurídica **ou divorciado** do interesse público (JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, “Manual de Direito Administrativo”, p. 118/119, item n. 5, 25ª ed., 2012, Atlas), **desígnio esse que não se presume, sob pena de subversão** dos postulados

MS 37196 MC / DF

referentes à *presunção de legalidade, de veracidade e de legitimidade de que se reveste todo e qualquer ato emanado da Administração Pública.*

Nessa linha de entendimento, incumbe a quem imputa ao administrador público a **prática desviante** de conduta ilegítima a **prova inequívoca** de que o agente estatal, **não obstante** editando *ato revestido de aparente legalidade*, ter-se-ia valido desse comportamento administrativo **para perseguir fins completamente desvinculados do interesse público.**

A parte ora impetrante, **para sustentar** a procedência de sua postulação, **apoia-se, em síntese, em alegações** que, **expostas** nos itens ns. 3, 4 e 5 de sua petição inicial, **revelar-se-iam aptas** a configurar a **alegada** ocorrência de desvio de finalidade.

Os fatos invocados pelos litisconsortes ativos **mostrar-se-iam suficientes** para caracterizar a configuração *do desvio de finalidade* apto a inquirar de nulidade – *segundo sustentam* – o ato de designação da Deputada Federal Joice Cristina Hasselmann **para exercer** o cargo de Secretária de Comunicação Social da Câmara dos Deputados.

A análise dos presentes autos, *no entanto*, **parece** revelar a inexistência de *prova documental idônea* evidenciadora de que a **designação** da litisconsorte passiva necessária (Joice Hasselmann) *“teve como causa do ato não o interesse público, mas inquietações de índole personalíssima”, ou que a escolha* de referida parlamentar justificar-se-ia *“não por sua honorabilidade ou seus méritos (interesse público), mas pelo interesse não republicano em, pretensamente através dele, encetar a captura política da Comunicação da Casa Legislativa”.*

Não constitui demasia reafirmar, neste ponto, **que o ato administrativo** ora impugnado, **à semelhança de qualquer outro ato estatal**, **reveste-se de presunção “juris tantum”** de legitimidade, **devendo prevalecer**, por tal razão, **sobre afirmações em sentido contrário**, quando

MS 37196 MC / DF

feitas sem qualquer apoio em base documental idônea que possa infirmar aquela presunção jurídica.

Esse entendimento – que põe em evidência **o atributo de legitimidade e de veracidade** inerente aos atos **emanados** do Poder Público e de seus agentes – **é perfilhado por autorizado magistério doutrinário** (CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, “Curso de Direito Administrativo”, p. 373, item n. 59, 13ª ed., 2001, Malheiros; MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, “Direito Administrativo”, p. 182/184, item n. 7.6.1, 20ª ed., 2007, Atlas; DIOGENES GASPARINI, “Direito Administrativo”, p. 63, item n. 7.1, 1989, Saraiva; JOSÉ CRETELLA JÚNIOR, “Direito Administrativo Brasileiro”, p. 54, item n. 43, 1999, Forense; JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, “Manual de Direito Administrativo”, p. 116, item n. 2, 12ª ed., 2005, Lumen Juris, v.g.).

A jurisprudência desta Suprema Corte, por sua vez, **tem enfatizado**, em sucessivas decisões, que, **em decorrência** do atributo da presunção de legitimidade e de veracidade que qualifica os atos da Administração Pública, **impõe-se a quem os questione em juízo o ônus processual de infirmar a veracidade** dos fatos que motivaram sua edição, **não lhes sendo oponíveis**, por insuficientes, meras alegações ou juízos conjecturais deduzidos em sentido contrário (**ADI 1.935/RO**, Rel. Min. CARLOS VELLOSO – **RE 158.543/RS**, Rel. Min. MARCO AURÉLIO – **SL 610-AgR/SC**, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI – **SS 3.717-AgR/RJ**, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, v.g.):

“4. Diante da presunção de legalidade dos atos administrativos, não é possível, na estreita via do ‘habeas corpus’, que reclama prova pré-constituída, atestar eventual artificialidade da investigação do crime de lavagem de dinheiro, supostamente empregada como falsa justificativa dirigida a propiciar o alcance de meio probatório inadmitido no ordenamento jurídico. Ausência de teratologia a motivar a concessão da ordem de ofício.”

MS 37196 MC / DF

5. Agravo regimental *desprovido.*”

(HC 118.985-AgR/MG, Rel. Min. EDSON FACHIN – grifei)

Observo, no entanto, que a demonstração **exigível** aos impetrantes, **embora** necessária e imprescindível, **não se fez produzir**, aparentemente, na espécie, **o que torna pertinente**, no caso, **a asserção de que faleceria a indispensável liquidez** aos fatos subjacentes a esta impetração mandamental, **que não se pode apoiar em meras afirmações ou em simples conjecturas, eis que** – *não constitui demasia relembrar* – o mandado de segurança **qualifica-se como processo de caráter essencialmente documental, que supõe a produção liminar**, pelo impetrante, das provas literais **pré-constituídas destinadas a evidenciar a incontestabilidade** do direito público subjetivo invocado, **tal como adverte o magistério da doutrina** (HUMBERTO THEODORO JÚNIOR, “O Mandado de Segurança segundo a Lei n. 12.016, de 07 de agosto de 2009”, p. 19, item n. 9, 2009, Forense; ALFREDO BUZAID, “Do Mandado de Segurança”, vol. I/208, item n. 128, 1989, Saraiva, v.g.) **e enfatiza a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal** (RTJ 99/68 – RTJ 99/1149 – RTJ 100/90 – RTJ 100/537 – RTJ 134/681 – RTJ 171/326-327 – RE 195.192/RS, Rel. Min. MARCO AURÉLIO – RMS 23.720/GO, Rel. Min. CELSO DE MELLO – RMS 27.255-AgR/DF, Rel. Min. LUIZ FUX – RMS 33.580/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.):

“O ‘direito líquido e certo’, pressuposto constitucional de admissibilidade do mandado de segurança, é requisito de ordem processual, atinente à existência de prova inequívoca dos fatos em que se basear a pretensão do impetrante, e não à procedência desta, matéria de mérito (...).”

(RTJ 133/1314, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE – grifei)

Com efeito, o exame da presente impetração **permite identificar, nela**, alegações **impregnadas de sentido absolutamente genérico e aparentemente**

MS 37196 MC / DF

desvinculadas de base empírica idônea, pois não se vislumbra, na petição inicial, a indicação de **qualquer** elemento informativo que, **reportando-se** ao “*animus*” da autoridade apontada como coatora, **pudesse justificar a conclusão** de que o ato praticado pelo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, ora impugnado nesta sede mandamental, **mostrar-se-ia dissociado** do interesse público e **dirigido** – consoante sustentado pelos impetrantes – à satisfação de supostas “inquietações de índole personalíssima” ou à promoção da “captura política da Comunicação da Casa Legislativa” com o objetivo de utilizá-la “em prejuízo de adversários políticos”.

Vê-se, daí, que a discussão **em torno** das circunstâncias fáticas e dos elementos de prova **que justificaram** a designação **questionada** pelos ora impetrantes **parece introduzir**, no âmbito desta causa, **situação de dúvida objetiva**, em tudo incompatível com a via sumaríssima do mandado de segurança.

Como se sabe, a **existência de controvérsia sobre matéria de fato revela-se** bastante para descaracterizar a liquidez necessária à configuração de situação **amparável** pela ação de mandado de segurança:

“SITUAÇÃO DE CONTROVÉRSIA OBJETIVA E ILIQUIDEZ DOS FATOS.

– O exame de situações de fato controvertidas (...) refoge ao âmbito da via sumaríssima do mandado de segurança, que não admite, ante a natureza especial de que se reveste, a possibilidade de qualquer dilação probatória incidental. Precedentes.

– Direito líquido e certo: conceito de ordem processual. Noção inconfundível com a de direito material vindicado em sede de mandado de segurança. Doutrina. Precedentes.”

(MS 24.307/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

MS 37196 MC / DF

Registre-se que esta Corte, **em sucessivas** decisões, **deixou assinalado** que o **direito líquido e certo**, *apto a autorizar o ajuizamento da ação de mandado de segurança*, **é**, *tão somente*, **aquele** que concerne **a fatos incontroversos**, **constatáveis**, **de plano**, mediante prova literal inequívoca (**RE 269.464/DF**, Rel. Min. CELSO DE MELLO):

“(...) direito líquido e certo é o que resulta de fato certo, e fato certo é aquele capaz de ser comprovado, de plano, por documento inequívoco.”

(**RTJ 83/130**, Rel. Min. SOARES MUÑOZ – grifei)

“O mandado de segurança labora em torno de fatos certos e como tais se entendem aqueles cuja existência resulta de prova documental inequívoca (...).”

(**RTJ 83/855**, Rel. Min. SOARES MUÑOZ – grifei)

“(...) É da essência do processo de mandado de segurança a característica de somente admitir prova literal pré-constituída, ressalvadas as situações excepcionais previstas em lei (Lei nº 1533/51, art. 6º e seu parágrafo único).”

(**RTJ 137/663**, Red. p/ o acórdão Min. CELSO DE MELLO)

É por essa razão que a doutrina **acentua a incomportabilidade** de qualquer **dilação probatória** no âmbito desse “*writ*” constitucional, **que supõe** – *insista-se* – **a produção liminar**, *pela parte impetrante*, das provas literais **pré-constituídas**, destinadas a evidenciar **a incontestabilidade** do direito público subjetivo invocado pelo autor da ação mandamental.

A possibilidade dessa análise, **na via** do mandado de segurança, **quando presente uma situação de controvérsia objetiva**, **tem sido rejeitada** pela **jurisprudência** do Supremo Tribunal Federal (**RTJ 158/510-511**, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA – **RTJ 168/163**, Rel. Min. CELSO DE MELLO –

MS 37196 MC / DF

MS 22.075/MT, Rel. Min. ILMAR GALVÃO – MS 22.077/RS, Rel. Min. MOREIRA ALVES – MS 22.150/CE, Rel. Min. CARLOS VELLOSO – MS 22.290/PR, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA, *v.g.*).

É que refoge aos **estreitos** limites da ação mandamental **o exame** de fatos **despojados** da necessária liquidez, **pois** o “*iter*” procedimental do mandado de segurança **não comporta a possibilidade de instauração incidental** de um momento **de dilação probatória**, **consoante adverte a doutrina** (ALFREDO BUZAID, “Do Mandado de Segurança”, vol. I/208, item n. 127, 1989, Saraiva) **e proclama o magistério jurisprudencial** do Supremo Tribunal Federal:

*“O exame de situações de fato **controvertidas** – como aquelas decorrentes de **dúvida fundada** sobre a extensão territorial do imóvel rural ou sobre o grau de produtividade fundiária – refoge ao âmbito da via processual do mandado de segurança, **que não admite**, ante a natureza especial e sumaríssima de que se reveste o ‘*writ*’ constitucional, a possibilidade de **qualquer** dilação probatória.”*

(RTJ 176/692-693, Rel. Min. CELSO DE MELLO, **Pleno**)

*“– A **noção** de direito líquido e certo **ajusta-se**, em seu específico sentido jurídico, ao **conceito** de situação que deriva de **fato certo**, vale dizer, de fato **passível** de comprovação documental imediata e inequívoca.”*

(MS 20.882/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, **Pleno**)

Insista-se, pois, **presente** o contexto que emerge **desta** causa, **que a aparente existência** de matéria de fato **controvertida** – a tornar **questionável** a própria caracterização do direito líquido e certo (noção **que não se confunde** com a de direito material, cuja tutela se busca obter em sede mandamental) – **revelar-se-ia bastante** para tornar **inviável** a utilização do “*writ*” constitucional, **pois** “O mandado de segurança **não é**

MS 37196 MC / DF

meio idôneo para o exame de questões cujos fatos não sejam certos” (RTJ 142/782, Rel. Min. MOREIRA ALVES).

5. Conclusão.

As razões expostas na presente decisão, *notadamente os fundamentos* constantes do item precedente, *levam-me a entender inviável* a pretendida concessão de tutela de urgência para efeito de suspender, *cautelamente*, a deliberação **emanada** do eminente Senhor Presidente da Câmara dos Deputados.

Sendo assim, *pelos motivos assinalados*, **e apoiando-me** em juízo de sumária cognição, **sem prejuízo**, *no entanto*, de ulterior reexame da controvérsia jurídica, **indefiro** o pedido de tutela de urgência.

Solicitem-se informações ao Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, *autoridade apontada como coatora* (**Lei nº 12.016/2009**, art. 7º, inciso I), **que deverá manifestar-se**, *inclusive*, sobre a questão pertinente à *cognoscibilidade* da presente ação de mandado de segurança.

Impõe-se, *ainda, no presente caso*, **a citação** da Senhora Deputada Federal Joice Cristina Hasselmann, **na condição de litisconsorte passiva necessária**.

A realização do ato citatório em questão **constitui providência essencial** ao regular **prosseguimento** da presente ação mandamental, **pois a eventual concessão** do mandado de segurança **terá o condão de afetar** a esfera jurídica **dessa congressista**.

É tão importante (*e inafastável*) **a efetivação** do ato processual em referência, **com o conseqüente** ingresso formal da litisconsorte passiva necessária **na presente** causa mandamental – **o que viabilizará**, *por*

MS 37196 MC / DF

*imperativo constitucional, a **instauração** do contraditório –, **que a ausência** de referida medida, *não obstante o rito especial peculiar ao mandado de segurança, **poderá importar** em nulidade processual, **consoante adverte** a jurisprudência dos Tribunais em geral, **inclusive a desta Suprema Corte (RTJ 57/278 – RTJ 59/596 – RTJ 64/777 – RT 391/192 – AO 851/AM, Rel. Min. ELLEN GRACIE – MS 20.941/DF, Red. p/ o acórdão Min. SEPÚLVEDA PERTENCE – MS 25.936-ED/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO – MS 26.830/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO – MS 33.551/RR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.):****

*“– **Mandado de segurança.***

*– Os impetrantes, no caso, foram devidamente intimados **que deveriam fazer a citação dos litisconsortes passivos necessários** no prazo de 10 (dez) dias. Esse prazo de **há muito se exauriu sem** que a citação fosse promovida **por falta de providências** deles para o pagamento das custas dos mandados de citação. **Aplicação da sanção prevista no artigo 47** do Código de Processo Civil **combinado com o artigo 19** da Lei n. 1.533/51.*

*Ocorrendo na espécie a hipótese prevista no inciso IV do artigo 267 do Código de Processo Civil, **tem-se o processo como extinto sem julgamento** do mérito.”*

*(MS 21.496-QO/DE, Rel. Min. MOREIRA ALVES, **Pleno – grifei**)*

*“No caso de **litisconsórcio necessário**, torna-se **imprescindível a citação do litisconsorte, sob pena de nulidade do processo.**”*

(Revista dos Tribunais, vol. 477/220 – grifei)

Essa diretriz jurisprudencial – que também encontra apoio *em autorizado magistério doutrinário* (HELY LOPES MEIRELLES, ARNOLDO WALD e GILMAR FERREIRA MENDES, “**Mandado de Segurança e Ações Constitucionais**”, p. 84, item n. 8, 37ª ed., 2016, Malheiros; FRANCISCO ANTONIO DE OLIVEIRA, “**Mandado de Segurança e Controle Jurisdicional**”, p. 98/99, item n. 5.6, 3ª ed., 2001, RT; CARLOS

MS 37196 MC / DF

ALBERTO MENEZES DIREITO, “Manual do Mandado de Segurança”, p. 102, 3ª ed., 1999, Renovar; ALFREDO BUZAID, “Do Mandado de Segurança”, vol. I/181-184, itens ns. 107/111, v.g.) – **legítima** a extinção e o encerramento do processo de mandado de segurança **na hipótese excepcional** de o autor do “writ” **não promover** a citação de litisconsorte passivo **necessário**, cuja efetivação lhe foi **expressamente** ordenada:

“Mandado de Segurança. Litisconsorte necessário. Citação. Extinção do Processo.

*Litisconsorte necessário. Citação, determinada pelo Relator, não providenciada pelo impetrante. Extinção do processo **sem** julgamento de mérito, **por não haver promovido**, o interessado, **ato que lhe competia** e, em decorrência, **configurada a ausência** do pressuposto de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, art. 267, III e IV, do CPC.*

Intimação pessoal da parte. Desnecessidade** ante a imposição do art. 47, do CPC, **aplicável** ao Mandado de Segurança, por força do art. 19 da Lei 1.533/51. **Orientação jurisprudencial do STF.

Agravo regimental a que se nega provimento.”

(RTJ 154/487-488, Rel. Min. PAULO BROSSARD, Pleno – grifei)

Desse modo, e pelas razões expostas, **determino seja citada**, na condição de litisconsorte passiva necessária, a Senhora Deputada Federal Joice Cristina Hasselmann.

Para tanto, os ora impetrantes **deverão adotar**, no prazo de 10 (dez) dias (Súmula nº 631/STF), **junto** à Secretaria deste Supremo Tribunal, **as providências necessárias** à efetivação do referido ato citatório, **sob pena** de extinção anômala **deste** processo, **sem resolução** de mérito da presente causa mandamental (**MS 34.615-MC-AgR/DF** Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.).

MS 37196 MC / DF

Dê-se ciência ao eminente Senhor Advogado-Geral da União (Lei Complementar nº 73/93, art. 4º, III, e art. 38, c/c o art. 7º, II, da Lei nº 12.016/2009, e o art. 6º, “*caput*”, da Lei nº 9.028/95).

Publique-se.

Brasília, 26 de junho de 2020.

Ministro CELSO DE MELLO

Relator