

MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 34.530 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. LUIZ FUX**
IMPTE.(S) : **EDUARDO NANTES BOLSONARO**
ADV.(A/S) : **JORGE FRANCISCO**
IMPDO.(A/S) : **MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**
ADV.(A/S) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL**
ADV.(A/S) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

DIREITO CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. INTERESSE DE PARLAMENTAR À OBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO CONSTITUCIONAL. CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE ADMITIDO. ANTEPROJETO DE LEI DE INICIATIVA POPULAR AUTUADO COMO PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. DESVIRTUAÇÃO DA ESSÊNCIA DO PROJETO. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 14, III, E 61, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO. VULNERAÇÃO DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. MEDIDA LIMINAR DEFERIDA.

DECISÃO: Cuida-se de mandado de segurança impetrado por Deputado Federal no exercício do mandato em face de ato da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados no que se refere à tramitação da Emenda de Plenário (EMP) nº 4, acessória ao Projeto de Lei (PL) nº 4.850/2016.

Narra a inicial que a referida emenda de plenário acrescentou ao substitutivo do Projeto de Lei nº 4.850/2016 título que dispõe sobre crimes de abuso de autoridade de Magistrados e membros do Ministério

MS 34530 MC / DF

Público, além de dispor sobre a responsabilidade de quem ajuíza ação civil pública e de improbidade temerárias, com má-fé, manifesta intenção de promoção pessoal ou visando perseguição política. Informa o impetrante que a emenda foi votada em separado no Plenário da Câmara, aprovada e encaminhada ao Senado Federal por meio do Ofício nº 1.769/2016/SGM-P, de 30 de novembro de 2016.

Alega o impetrante violação ao devido processo legislativo, por violação à iniciativa privativa do Supremo Tribunal Federal para proposição de lei complementar que disponha sobre o estatuto da magistratura (art. 93 da CRFB) e do Procurador-Geral da República para lei complementar sobre estatuto do Ministério Público (art. 128, § 5º, da CRFB). Argumenta-se, ainda, que a emenda de plenário violou o âmbito do anteprojeto de iniciativa da lei anticorrupção, tratando de matéria que foge ao objeto do projeto.

Requer medida liminar *inaudita altera parte* para a anulação da votação da Emenda de Plenário (EMP) nº 4, acessória ao Projeto de Lei (PL) nº 4.850/2016, bem como a cessação de seus efeitos na redação final da Câmara dos Deputados e, conseqüentemente, a supressão do Título III (arts. 8º e 9º) do Projeto de Lei da Câmara nº 80/2016, em tramitação no Senado Federal.

A inicial foi aditada apenas para inserir o pedido principal, de confirmação dos efeitos da liminar.

É o relatório. Passo decidir.

Verifico presentes os requisitos para a concessão da medida de urgência postulada.

No que diz respeito ao cabimento, é assente a jurisprudência desta Corte admitindo a impetração de Mandado de Segurança por

Parlamentar, no exercício do mandato, a fim de tutelar direito líquido e certo à observância do devido processo legislativo constitucional. A esse respeito, convém a transcrição do seguinte precedente:

"Ementa: CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DE PROJETO DE LEI. INVIABILIDADE. 1. Não se admite, no sistema brasileiro, o controle jurisdicional de constitucionalidade material de projetos de lei (controle preventivo de normas em curso de formação). O que a jurisprudência do STF tem admitido, como exceção, é "a legitimidade do parlamentar - e somente do parlamentar - para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de lei ou emenda constitucional incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo" (MS 24.667, Pleno, Min. Carlos Velloso, DJ de 23.04.04). Nessas excepcionais situações, em que o vício de inconstitucionalidade está diretamente relacionado a aspectos formais e procedimentais da atuação legislativa, a impetração de segurança é admissível, segundo a jurisprudência do STF, porque visa a corrigir vício já efetivamente concretizado no próprio curso do processo de formação da norma, antes mesmo e independentemente de sua final aprovação ou não. 2. Sendo inadmissível o controle preventivo da constitucionalidade material das normas em curso de formação, não cabe atribuir a parlamentar, a quem a Constituição nega habilitação para provocar o controle abstrato repressivo, a prerrogativa, sob todos os aspectos mais abrangente e mais eficiente, de provocar esse mesmo controle antecipadamente, por via de mandado de segurança. 3. A prematura intervenção do Judiciário em domínio jurídico e político de formação dos atos normativos em curso no Parlamento, além de universalizar um sistema de controle preventivo não admitido pela Constituição, subtrairia dos outros Poderes da República, sem justificação plausível, a prerrogativa constitucional que detém

de debater e aperfeiçoar os projetos, inclusive para sanar seus eventuais vícios de inconstitucionalidade. Quanto mais evidente e grotesca possa ser a inconstitucionalidade material de projetos de leis, menos ainda se deverá duvidar do exercício responsável do papel do Legislativo, de negar-lhe aprovação, e do Executivo, de apor-lhe veto, se for o caso. Partir da suposição contrária significaria menosprezar a seriedade e o senso de responsabilidade desses dois Poderes do Estado. E se, eventualmente, um projeto assim se transformar em lei, sempre haverá a possibilidade de provocar o controle repressivo pelo Judiciário, para negar-lhe validade, retirando-a do ordenamento jurídico. 4. Mandado de segurança indeferido."

(MS 32033, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Relator(a) p/ Acórdão: Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 20/06/2013)

O *fumus boni iuris* resta presente, ante a multiplicidade de vícios que, *primo ictu oculi*, são observáveis no processo legislativo do Projeto de Lei (PL) nº 4.850/2016, atualmente em curso no Senado Federal como Projeto de Lei da Câmara nº 80/2016.

A iniciativa popular de leis é, ao lado do voto, do plebiscito e do referendo, forma de exercício da soberania do povo no regime democrático brasileiro (art. 14, III, da Constituição), assegurando-se, por esse mecanismo, participação direta dos cidadãos na vida política da República. A via contemplada pela Carta Magna para a reverberação da vontade da sociedade exige, para que se resguarde sua efetividade mínima, duas características fundamentais do devido processo legislativo constitucional.

Em primeiro lugar, o projeto subscrito pela parcela do eleitorado definida no art. 61, § 2º, da Constituição deve ser recebido pela Câmara dos Deputados como proposição de autoria popular, vedando-se a prática comum de apropriação da autoria do projeto por um ou mais deputados. A assunção da titularidade do projeto por parlamentar, legitimado

independente para dar início ao processo legislativo, amesquinha a magnitude democrática e constitucional da iniciativa popular, subjugando um exercício por excelência da soberania pelos seus titulares aos meandros legislativos nem sempre permeáveis às vozes das ruas. Nesse ponto, é relevante destacar que desde 1988 não houve nenhum projeto sequer autuado *formalmente* como de iniciativa popular na Câmara dos Deputados, atestando não apenas o completo desprestígio com que este instrumento democrático é tratado, mas também a eliminação de qualquer efetividade das normas constitucionais que regem o tema.

Vale lembrar que a autuação do anteprojeto de iniciativa popular como se apresentado à Casa por parlamentar, tem consequências relevantes em termos procedimentais, malferindo o devido processo legislativo constitucional adequado. Conforme o art. 24, II, 'c', do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, as Comissões não podem discutir e votar projetos de lei de iniciativa popular, que seguem o rito previsto no art. 252 do referido diploma. Deve a sessão plenária da Câmara ser transformada em Comissão Geral, sob a direção de seu Presidente, para a discussão de projeto de lei de iniciativa popular, com a presença de orador para defendê-lo (art. 91, II). Além disso, as proposições de iniciativa popular não são arquivadas ao final da legislatura (art. 105, IV). Todo esse *iter*, formulado especialmente para assegurar um exame de maior profundidade quanto à proposta diretamente apresentada pela sociedade, é indevidamente afastado quando parlamentares subtraem a iniciativa do projeto, originariamente popular, e a assumem em nome próprio.

Como corolário da primeira exigência, figura uma segunda: a de que o projeto de lei de iniciativa popular seja debatido na sua essência, interditando-se emendas e substitutivos que desfigurem a proposta original para simular apoio público a um texto essencialmente distinto do subscrito por milhões de eleitores. Note-se que, nos termos do art. 57, IV,

do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a Comissão, ao apreciar qualquer matéria, pode: (i) propor a sua adoção ou a sua rejeição total ou parcial; (ii) sugerir o seu arquivamento; (iii) formular projeto dela decorrente; (iv) dar-lhe substitutivo; e (v) apresentar emenda ou subemenda. Já o art. 191, ao tratar do processamento da votação, dispõe que o substitutivo de Comissão tem preferência na votação em relação ao projeto, sendo que a aprovação do primeiro torna prejudicado o segundo (incisos II a IV). Dessa maneira, antes que seja submetido a qualquer reflexão aprofundada na Casa legislativa, o projeto é extirpado em seu nascedouro quando é apresentado um substitutivo por proposta de parlamentar, não sendo sequer apreciada e rejeitada a formulação popular.

À míngua desses elementos, ocorre evidente sobreposição do anseio popular pelos interesses parlamentares ordinários, frustrando a *ratio essendi* da figura constitucional, destinada a abrir à sociedade uma porta de entrada eficaz, no Congresso Nacional, para que seus interesses sejam apreciados e discutidos nos termos apresentados. Há apenas simulacro de participação popular quando as assinaturas de parcela significativa do eleitorado nacional são substituídas pela de alguns parlamentares, bem assim quando o texto gestado no consciente popular é emendado com matéria estranha ou fulminado antes mesmo de ser debatido, atropelado pelas propostas mais interessantes à classe política detentora das cadeiras no Parlamento nacional. Essas conclusões não amesquinham, senão ampliam os canais democráticos nas Casas legislativas, considerada a legitimidade de qualquer Parlamentar para apresentar projeto próprio, que será apensado ao de iniciativa popular para tramitação conjunta (artigos 139, I; 142 e 143 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados).

Em semelhante prisma, o Plenário desta Corte já entendeu ser vedada pela Constituição a prática de introdução de matéria estranha ao conteúdo de medida provisória no processo legislativo destinado à sua

conversão, por meio de emenda parlamentar, precisamente por vulnerar o princípio democrático e o devido processo legislativo. Eis a ementa do julgado:

“DIREITO CONSTITUCIONAL. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE CONVERSÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA EM LEI. CONTEÚDO TEMÁTICO DISTINTO DAQUELE ORIGINÁRIO DA MEDIDA PROVISÓRIA. PRÁTICA EM DESACORDO COM O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E COM O DEVIDO PROCESSO LEGAL (DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO). 1. Viola a Constituição da República, notadamente o princípio democrático e o devido processo legislativo (arts. 1º, caput, parágrafo único, 2º, caput, 5º, caput, e LIV, CRFB), a prática da inserção, mediante emenda parlamentar no processo legislativo de conversão de medida provisória em lei, de matérias de conteúdo temático estranho ao objeto originário da medida provisória. 2. Em atenção ao princípio da segurança jurídica (art. 1º e 5º, XXXVI, CRFB), mantém-se hígidas todas as leis de conversão fruto dessa prática promulgadas até a data do presente julgamento, inclusive aquela impugnada nesta ação. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente por maioria de votos.”

(ADI 5127, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Relator(a) p/ Acórdão: Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 15/10/2015)

Se há afronta aos preceitos democráticos e ao devido processo legislativo quando o Parlamento desvirtua o conteúdo de projeto cunhado pelo Chefe do Executivo, com maior razão a citada afronta existe nos casos de distorção da matéria versada em proposta de iniciativa popular.

Considerada a análise conglobante entre as normas constitucionais e

as contidas no Regimento Interno das Casas Legislativas, é de se ressaltar a impropriedade da visão que qualifica as discussões sobre transgressões a normas regimentais como questões *interna corporis*, imunes ao controle judicial. Subjacente a tal orientação encontra-se um resquício da concepção ortodoxa do princípio da separação de poderes, que, de certa forma, ainda visualiza a existência de domínios infensos à intervenção judicial, reservados que seriam à instituição parlamentar, responsável pela solução final de toda e qualquer matéria emergente no seu interior.

Tal concepção, todavia, não é a mais adequada. Em um Estado Democrático de Direito, como o é a República Federativa do Brasil (CF, art. 1º, *caput*), é paradoxal conceber a existência de campos que estejam blindados contra a revisão jurisdicional, adstritos tão somente à alçada exclusiva do respectivo Poder. Insulamento de tal monta é capaz de comprometer a própria higidez do processo legislativo e, no limite, o adequado funcionamento das instituições democráticas. Daí por que se impõe revisitar esta atávica jurisprudência do Tribunal.

Há pelo menos quatro razões substantivas para não se transigir com este entendimento ortodoxo e, conseqüentemente, encampar um elastério no controle jurisdicional nas questões *jurídicas* porventura existentes nas vísceras de cada Poder.

Em *primeiro* lugar, as disposições regimentais consubstanciam, em tese, autênticas normas jurídicas e, como tais, são dotadas de imperatividade e de caráter vinculante. Sua violação, ademais, habilita a pronta e imediata resposta do ordenamento jurídico. Nesse cenário, é inconcebível a existência de normas cujo cumprimento não se possa exigir coercitivamente. Não há aqui outra alternativa: (i) ou bem as normas regimentais são verdadeiramente normas e, portanto, viabilizam sua judicialização, (ii) ou, a rigor, não se trata de normas jurídicas, mas simples recomendações, de adesão facultativa pelos seus destinatários. Este último não parece ser o caso.

Em *segundo* lugar, conforme assentado *supra*, o papel das normas constitucionais é puramente estabelecer balizas genéricas para a atuação do legislador, sem descer às minúcias dos diferentes assuntos nela versados. E isso é verdadeiro também para o processo legislativo constitucional. Seus detalhes ficam a cargo do próprio corpo legislativo quando da elaboração dos Regimentos Internos. A fixação de tal regramento denota *autolimitação voluntária* por parte dos próprios legisladores, enquanto produção normativa endógena, que traduz um pré-compromisso com a disciplina interna de suas atividades. Disso decorre que se, por um lado, há um prévio espaço de conformação na elaboração da disciplina interna das Casas Legislativas, por outro lado, não menos certa é a assertiva segundo a qual, uma vez fixadas as disposições regimentais, tem-se o dever de estrita e rigorosa vinculação dos representantes do povo a tais normas que disciplinam o cotidiano da atividade legiferante. É dizer, o seu (des)cumprimento escapa à discricionariedade do legislador.

Em *terceiro* lugar, como corolário do pré-compromisso firmado, as normas atinentes ao processo legislativo se apresentam como regras impessoais que conferem *previsibilidade* e *segurança* às minorias parlamentares, as quais podem, assim, conhecer e participar do processo interno de deliberação. Justamente porque fixadas *ex ante*, as prescrições regimentais impedem que as maiorias eventuais atropelem, a cada instante, os grupos minoritários. As normas de funcionamento interno das casas legislativas assumem aí colorido novo, ao consubstanciarem elemento indispensável para a institucionalização e racionalização do poder, promovendo o tão necessário equilíbrio entre maioria e minoria. Similar advertência foi feita pelo i. Ministro Marco Aurélio, que em lapidar lição assentou que o desrespeito às regras regimentais “*não se faz ao abrigo de imutabilidade jurisdicional, sob pena de reinar no seio das Casas Legislativas a babel, passando a maioria a ditar, para cada caso concreto, o que deve ser observado. As normas instrumentais, tenham ou não idoneidade*

MS 34530 MC / DF

constitucional, conferem a certeza quanto aos meios a serem utilizados e exsurtem como garantia maior à participação parlamentar.” (STF, MS nº 22.503/DF, rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 06.06.1997).

Em *quarto* lugar, há um argumento de cidadania para admitir a sindicabilidade judicial nas hipóteses de estrito descumprimento das disposições regimentais. Trata-se de zelar pelo cumprimento das regras do jogo democrático, de modo a assegurar o pluralismo necessário e exigido constitucionalmente no processo de elaboração das leis. Por oportuno, vale transcrever a percuciente análise do professor da Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira, em sua tese de doutoramento intitulada *Devido Processo Legislativo*, quando afirma que “(...) esses requisitos formais são, de uma perspectiva normativa, condições processuais que devem garantir um processo legislativo democrático, ou seja, a institucionalização jurídica de formas discursivas e negociais que, sob condições de complexidade da sociedade atual, devem garantir o exercício da autonomia jurídica – pública e privada – dos cidadãos. O que está em questão é a própria cidadania em geral e não o direito de minorias parlamentares ou as devidas condições para a atividade legislativa de um parlamentar “X” ou “Y”. Não se deve, inclusive, tratar o exercício de um mandato representativo como questão privada, ainda que sob o rótulo de ‘direito público subjetivo’ do parlamentar individualmente considerado, já que os parlamentares, na verdade, exercem função pública e representação política; e é precisamente o exercício necessariamente público, no mínimo coletivo ou partidário, dessa função que se encontra em risco. Trata-se da defesa da garantia do pluralismo no processo de produção legislativa, na defesa da própria democracia enquanto respeito às regras do jogo (...)”. (OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. *Devido Processo Legislativo*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2001, p. 25-26).

No que diz respeito à Emenda de Plenário (EMP) nº 4, aprovada pela Câmara dos Deputados para acrescentar ao PL nº 4.850/2016 os artigos 8º e 9º, que tratam de crimes de abuso de autoridade de Magistrados e

MS 34530 MC / DF

Membros do Ministério Público, para além de desnaturação da essência da proposta popular destinada ao combate à corrupção, houve preocupante atuação parlamentar contrária a esse desiderato, cujo alcance não prescinde da absoluta independência funcional de julgadores e acusadores.

Obiter dictum, para afastar interpretações indevidas sobre a tese ora fixada, não há que se falar em violação à segurança jurídica em razão da existência de leis já aprovadas em desacordo com os preceitos ora firmados. A fim de evitar o questionamento da validade de todos os atos normativos editados por rito diverso, revela-se adequada a modulação dos efeitos da decisão para abranger apenas os projetos de lei ainda não publicados após sanção do Presidente da República ou derrubada do veto, inclusive o projeto de lei impugnado no presente feito. Tratando-se de meros projetos, que ainda não geraram efeitos jurídicos, não configura mácula à segurança jurídica a invalidação do rito já observado, para que o Congresso Nacional promova a necessária adequação, caso julgue conveniente retomar a sua tramitação. Cuida-se da técnica denominada “*limited prospectivity*”, pela qual a nova orientação jurisprudencial se aplica para o futuro, incluindo a causa que lhe deu origem (BODART, Bruno Vinícius Da Rós. “Embargos de Declaração como meio processual adequado a suscitar a modulação dos efeitos temporais do controle de constitucionalidade”. In: *Revista de Processo*, vol. 198, p. 389, ago./2011). Malgrado em sede de Mandado de Segurança, caso o Plenário assim reconheça quando instado a enfrentar a temática, será pertinente a modulação dos efeitos do entendimento por configurar controle preventivo de constitucionalidade *incidenter tantum*, motivo pelo qual a orientação firmada será utilizada como norte para casos futuros, considerando o dever do Tribunal de manter a sua jurisprudência estável, íntegra e coerente (art. 926 do CPC/2015).

Em relação ao *periculum in mora*, o caso requer imediata solução jurisdicional, sem possibilidade de aguardo da apreciação pelo Plenário,

MS 34530 MC / DF

sob pena de perecimento do direito. É que, consoante indica o andamento processual do Projeto de Lei da Câmara nº 80/2016 no sítio eletrônico do Senado Federal, foi “*submetido ao Plenário o Requerimento nº 917, de 2016, de autoria de Líderes, que solicita urgência e inclusão em Ordem do Dia da presente matéria, nos termos do art. 336, inciso III e 281 do RISF*”. Apesar da rejeição do referido requerimento pelo Plenário, está em curso na casa outra proposição, o Projeto de Lei do Senado nº 280/2016, o qual “*Define os crimes de abuso de autoridade e dá outras providências*”, este incluído na Ordem do Dia da sessão deliberativa de 14.12.2016. Nos termos do art. 258 do Regimento Interno do Senado Federal, havendo em curso naquela Casa duas ou mais proposições regulando a mesma matéria, pode ser requerida a sua tramitação conjunta, inclusive das que já constem da Ordem do Dia, sendo que o requerimento, nesse caso, deve ser submetido à deliberação do Plenário, nos termos do parágrafo único do referido artigo. Desse modo, há fundado risco de que o projeto de lei impugnado nestes autos seja deliberado ainda hoje, em franca violação ao devido processo legislativo constitucional.

Ex positis, defiro a medida liminar *inaudita altera parte* para suspender, na forma do art. 7º, III, da Lei nº 12.016/2009 e do art. 203, § 1º, do Regimento Interno deste Supremo Tribunal Federal, os efeitos dos atos praticados no bojo do processo legislativo referente ao Projeto de Lei (PL) nº 4.850/2016, determinando, por consequência: (i) o retorno do Projeto de Lei da Câmara nº 80/2016, em tramitação no Senado Federal, à Casa de origem e (ii) que a Câmara dos Deputados autue o anteprojeto de lei anticorrupção encaminhado àquela Casa legislativa com as assinaturas de 2.028.263 (dois milhões, vinte e oito mil e duzentos e sessenta e três) eleitores, como Projeto de Iniciativa Popular, observando o rito correlato previsto no seu Regimento Interno, consoante os artigos 14, III, e 61, § 2º, da Constituição. Destaco, ainda, que **ficam sem efeito quaisquer atos, pretéritos ou supervenientes, praticados pelo Poder Legislativo em contrariedade à presente decisão.**

MS 34530 MC / DF

Oficie-se às mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com urgência, comunicando o teor da presente decisão.

Com a chegada das informações já solicitadas, ao Ministério Público Federal para prolação de parecer nos autos.

Publique-se. Int..

Brasília, 14 de dezembro de 2016.

Ministro **LUIZ FUX**

Relator

Documento assinado digitalmente

Em elaboração