



SENADO FEDERAL
Advocacia

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO LUIZ FUX, EMINENTE RELATOR DO
MANDADO DE SEGURANÇA 34.530/DF.**

A **MESA DO SENADO FEDERAL** vem à presença de Vossa Excelência, por intermédio da Advocacia do Senado Federal, que o representa *ex vi* da Resolução do Senado Federal n. 20, de 2015, com fundamento no disposto no art. 14, §2º, da Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009, e no art. 1.021 do vigente Código de Ritos, apresentar

PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO

Em face da decisão prolatada no presente Mandado de Segurança, com pedido de liminar, impetrado pelo Deputado Federal Eduardo Nantes Bolsonaro, pelas razões de fato e de direito adiante alinhavadas.



SENADO FEDERAL
Advocacia

Caso Vossa Excelência não entenda assim, requer desde já o recebimento do presente pedido como agravo regimental, para que o Pleno reforme a decisão impugnada pelas seguintes razões:

I. EXPOSIÇÃO.

Cuida-se de mandado de segurança impetrado por Deputado Federal em face de ato atribuído à Mesa da Câmara dos Deputados, no qual o impetrante impugna a forma de tramitação da Emenda de Plenário (EMP) n. 4, relativa ao Projeto de Lei n. 4.850/2016 (na Câmara).

Narra o impetrante que a Câmara dos Deputados aprovou, com ampla maioria de 313 (trezentos e treze) votos favoráveis, 132 (cento e trinta e dois) votos contrários e 5 (cinco) abstenções, em Destaque, a Emenda de Plenário nº 4 ao Projeto de Lei n. 4.850/2016, que acrescenta título que dispõe sobre crimes de abuso de autoridade de magistrados e de membros do Ministério Público.

Com isso, o referido título foi acrescido à redação final do Projeto de Lei na Câmara, e encaminhado ao Senado Federal.

Afirma que a inserção do referido título padece de vício de iniciativa, porque, na visão do impetrante, sua matéria tocaria à iniciativa reservada do Supremo Tribunal Federal para a lei orgânica da Magistratura, bem como a dos Procuradores-Gerais para a organização dos respectivos órgãos do Ministério Público.



SENADO FEDERAL
Advocacia

Alega, ainda, que a Emenda de Plenário não poderia ser votada porque violaria o âmbito material do anteprojeto de lei de iniciativa popular, que se refere ao tema de combate à corrupção.

Em sede liminar, o impetrante requereu *“a anulação, in alidita altera pars, da votação da Emenda de Plenário (EMP) nº 4, acessória do Projeto de Lei (PL) nº 4.850, de 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, de 2016, em tramitação no Senado Federal”*.

Em sede definitiva, por meio de emenda à inicial, o impetrante requereu *“no mérito, sejam confirmados os efeitos da liminar, por meio da anulação definitiva da votação da Emenda de Plenário (EMP) nº 4, acessória do Projeto de Lei (PL) nº 4.850, de 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, de 2016, em tramitação no Senado Federal”*.

O eminente Ministro Relator, em decisão que – com a vênia devida – extrapola o objeto do pedido e, portanto, não observa o princípio da congruência (art. 492 do CPC), houve por bem deferir a liminar para *“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,*



SENADO FEDERAL
Advocacia

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”.

Segundo o eminente Relator, há possibilidade de controle judicial, em sede de mandado de segurança, da observância ao devido processo legislativo constitucional. Refere, para tanto, ao acórdão prolatado pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança n. 32.033/DF.

Quanto aos requisitos para a concessão da liminar, a decisão vergastada afirma: a) que houve vício na assunção de titularidade do projeto por alguns parlamentares, dado que a proposta deveria ter sido autuada como de iniciativa popular; b) que, por consequência, não foram observadas as diferenças procedimentais, previstas no Regimento da Câmara dos Deputados, para a tramitação do projeto de lei de iniciativa popular; c) que a proposta de lei de iniciativa popular deve ser debatida em 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”.*

Aduz o prolator da decisão que há desvirtuamento da finalidade do instituto da proposta de iniciativa popular quando se possibilita que se lhe



SENADO FEDERAL
Advocacia

apreciem substitutivos de Comissões ou, ainda, eventuais emendas que, na visão de Sua Excelência, versem tema estranho à proposta original.

Defende a superação da jurisprudência consolidada da Corte acerca da imunidade dos atos *interna corporis* – assim entendidos aqueles referentes à interpretação de matéria regimental – à revisão judicial.

Afirma que normas regimentais são normas jurídicas e representam autolimitação do legislador, cujo descumprimento escapa à sua discricionariedade; ademais, sustenta que as normas regimentais ostentam função de segurança jurídica e de garantia procedimental dos grupos minoritários, e que devem ser controláveis para que se assegure o pluralismo necessário no processo de elaboração das leis.

Afirma, a seguir, **tocando ao próprio mérito da proposição:**

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 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. [destacou-se].

Com relação ao perigo na demora, sustenta o relator que, a despeito da rejeição de requerimento de urgência e inclusão em Ordem do Dia da matéria no Senado, o fato de estar em curso, e prevista para Ordem do Dia, uma proposta de lei de abuso de autoridade (PLS n. 280/2016), possibilitaria a tramitação conjunta dos projetos e, eventualmente, a sua aprovação diretamente



SENADO FEDERAL
Advocacia

pelo Plenário do Senado Federal na data da prolação da decisão (dia 14 de dezembro de 2016).

II. SÍNTESE DOS FUNDAMENTOS DO PRESENTE PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO

Em síntese, e como adiante se buscará demonstrar, houve a prolação de decisão *extra petita*, porque de natureza diversa, muito mais grave e drástica, do que aquela efetivamente requerida pelo impetrante, para determinar o reinício do curso de processo legislativo já perfectibilizado, na Câmara dos Deputados, pela votação e remessa da redação final ao Senado Federal.

E ainda: a decisão consubstancia verdadeiro controle preventivo de constitucionalidade, a desbordar da mera verificação do cumprimento do processo constitucional, e invade a atividade privativa e restrita de interpretação regimental pela Casa Legislativa, em descumprimento da reiterada jurisprudência do próprio Supremo Tribunal Federal, que determina a insindicabilidade dos atos *interna corporis*.

Da forma como foi proposta, *in statu assertionis*, a pretensão mandamental, seja em sede de tutela cautelar, seja em sede tutela, não tem respaldo da ordem jurídica.

A ação mandamental não preenche o requisito da possibilidade jurídica do pedido, uma vez que se suscitou, em violação do princípio da separação de



SENADO FEDERAL
Advocacia

poderes, controle jurisdicional de ato *interna corporis* que não desborda dos limites da independência do Parlamento da República Federativa do Brasil.

O *writ* só é cabível para tutelar direito líquido e certo ou ameaçado por ato ou omissão atual de autoridade pública *lato sensu* (art. 1º da Lei 12.016 de 7 de agosto de 2009).

Direito líquido e certo não é o direito que tem potencial de existir, não é direito controverso ou incerto. Na dicção de Hely Lopes Meirelles,

é o que se apresenta manifesto na sua existência, delimitado na sua extensão e apto a ser exercitado no momento da impetração¹.

Com isso, impõe-se a denegação peremptória do mandado de segurança, com exame de mérito, nos termos do § 5º do art. 6º da Lei nº 12.016 de 2009.

Ainda que fosse o caso de se proceder à cognição exauriente do mandado de segurança com dilação processual, não assistiria melhor sorte ao impetrante, porque definitivamente o pedido não se reveste de mínima plausibilidade.

Não há qualquer *periculum in mora* a justificar a concessão de medida de urgência, a uma porque a impetração perdeu o objeto com a aprovação definitiva do Projeto de Lei nº 4.850 de 2016 na Câmara dos

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de segurança: ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, habeas data**. 16.ed. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 28.



SENADO FEDERAL
Advocacia

Deputados, com incorporação da Emenda de Plenário (EMP) nº 4 e remessa ao Senado Federal.

Uma vez recebida a tramitação pela Câmara Alta do Congresso Nacional, ocorreu o fenômeno de transubjetivação do ato apontado como coator, que a partir desse estágio só poderia ser resistido na via de mandado de segurança interposto contra o Presidente do Senado por membro desta Casa Legislativa de Revisão.

O Projeto de Lei nº 4.850 de 2016 já foi convertido no Projeto de Lei nº 80 de 2016 no Senado Federal, intangível à impetração, até porque esta Câmara Alta ainda não foi chamada a se manifestar no *writ* a e porque falta ao deputado impetrante a devida legitimidade.

A duas porque a tramitação do projeto em si não implica dano a quem quer que seja, a não ser em casos extremos, porque está sujeito a emendamento saneador, a veto e a jurisdição constitucional repressiva.

A medida liminar *inaudita altera parte* 1) determina que o Senado Federal, que ainda não foi chamado no processo é, devolva à Câmara dos Deputados Projeto de Lei nº 4850 de 2016, 2) suspende os efeitos dos atos praticados no do respectivo processo legislativo e 3) **obriga** a Câmara dos Deputados autuar o anteprojeto de lei que deu origem à proposição como projeto de iniciativa popular.

Note-se que a prevalecer a decisão impugnada, o Supremo Tribunal Federal estaria se substituindo ao legislador, violando a independência do Poder



SENADO FEDERAL
Advocacia

Legislativo e o mérito do ato administrativo da Câmara, que concluiu pela inviabilidade material de conferir-se as assinaturas apostas ao anteprojeto.

É inerente ao processo legislativo democrático o poder de emendamento de projetos de lei. As emendas substanciam os consensos sobrepostos que vão se construindo ao longo do debate parlamentar no processo de tramitação.

Por outro lado, não se trata na espécie de projeto de iniciativa popular, porque, como se demonstrará abaixo, foi apresentado por parlamentares.

Portanto, a decisão impugnada no máximo poderia, se houvesse pedido para tanto, determinar que a Câmara dos Deputados conferisse regular trâmite ao projeto de iniciativa popular, com sua autuação e conferência de assinaturas, e não que obstasse o trâmite do projeto autônomo apresentado pelos parlamentares (Projeto de Lei nº 4.850 de 2016), aprovado pela Câmara dos Deputados e encaminhado ao Senado Federal.

Por essas razões, a Mesa do Senado espera a sua revogação, conforme se passa a sustentar.

II. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA.

Não pode prosperar a decisão proferida nos autos do presente Mandado de Segurança, porquanto a presente ação constitucional não é



SENADO FEDERAL
Advocacia

sucedâneo de Ação Direta de Inconstitucionalidade e não se presta ao controle concentrado de constitucionalidade.

Dispõe o art. 1º da Lei nº 12.016/2009:

Conceder-se-á mandado de segurança 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 forem as funções que exerça.

No caso vertente, o mandado de segurança não é meio cabível para atender à pretensão do impetrante, uma vez que pretende a invalidação de parte do referido Projeto de lei em função de possível contradição entre a proposição legislativa e o teor da Constituição Federal de 1988, no que tange às iniciativas reservadas, e ainda – argumento acrescentado pelo eminente Relator – em virtude de suposta inadequação material entre a proposta original e sua redação final aprovada.

Há, nesse sentido, tentativa de exercer controle concentrado de constitucionalidade prévio à conversão da proposta em norma jurídica.

Decisões reiteradas do Supremo Tribunal Federal já acentuaram a inviabilidade do emprego do mandado de segurança como instrumento de controle abstrato da validade constitucional das leis, atos normativos em geral e de ações ou omissões estatais:

“É plena a insindicabilidade, pela via jurídico-processual do mandado de segurança, de atos em tese, assim considerados os que dispõem sobre



SENADO FEDERAL
Advocacia

situações gerais e impessoais, têm alcance genérico e disciplinam hipóteses que neles se acham abstratamente previstas. **O mandado de segurança não é sucedâneo da ação direta de inconstitucionalidade nem pode substituí-la, sob pena de grave deformação do instituto e inaceitável desvio de sua verdadeira função jurídico-processual.** (RTJ 132/189, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

“I. (...) Todavia, se o decreto tem efeito normativo, genérico, por isso mesmo sem operatividade imediata, necessitando, para a sua individualização, da expedição de ato administrativo, então contra ele não cabe mandado de segurança, já que, admiti-lo, seria admitir a segurança contra lei em tese, o que é repellido pela doutrina e pela jurisprudência (Súmula nº 266).

II. - Mandado de segurança não conhecido.”

(RTJ 138/756, Rel. Min. CARLOS VELLOSO – grifei)

Mais recentemente, o Supremo Tribunal Federal voltou a se debruçar sobre a matéria no âmbito do Mandado de Segurança n. 32.033, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, sendo Relator para o Acórdão o Ministro Teori Zavascki, conforme se extrai do seguinte trecho do julgado:

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).** (...) (MS 32033, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Relator(a) p/ Acórdão: Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 20/06/2013, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-033 DIVULG 17-02-2014 PUBLIC 18-02-2014 RTJ VOL-00227-01 PP-00330)

Naquela ocasião, o Supremo Tribunal Federal manteve a sua interpretação – democrática e constitucionalmente adequada à preservação da



SENADO FEDERAL
Advocacia

independência e harmonia entre os Poderes constituídos – de que esse controle excepcionalíssimo do devido processo legislativo **somente se dá em face das regras constitucionais que disciplinam o processo legislativo – e jamais em razão de normas meramente regimentais**, que constituem esfera imune à apreciação judicial e que, na verdade, podem ser superadas, no caso concreto, pela maioria do mesmo Plenário que as estabeleceu, ou pelos líderes, em acordo.

Nem se venha arguir que não houve, no caso em tela, alegação de inconstitucionalidade. Por um lado, a discussão material proposta pelo impetrante – e francamente equivocada, a rigor – é se as inserções da referida Emenda de Plenário constituiriam ou não matéria de lei com iniciativa reservada ao STF e ao Ministério Público.

Por outro lado, a decisão liminar faz menção expressa à suposta contrariedade entre a medida aprovada e o desiderato inicial do projeto (de combate à corrupção), porque o texto poderia interferir na “absoluta independência judicial”.

Desse modo, *data venia*, efetuou-se peculiar controle de constitucionalidade prévio, inadmissível em nossa ordem constitucional, substituindo-se à **Casa Revisora** (Senado Federal), à Comissão de Constituição e Justiça, ao juízo de veto do Presidente da República e, enfim, ao Pleno do próprio Supremo Tribunal Federal, para estabelecer antes da formação da



SENADO FEDERAL
Advocacia

convicção dos senhores Senadores da República que as normas aprovadas violariam a cláusula constitucional da independência judicial.

Pelo exposto, verifica-se a inadequação da via eleita para a tutela almejada pelo impetrante, utilizando-se do *writ* como sucedâneo da Ação Direta de Inconstitucionalidade.

IV. LIMITES DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL. LEGITIMIDADE DA INTERVENÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF. *SELF-RESTRAINT*. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO FRONTAL DO TEXTO CONSTITUCIONAL. DECISÃO DE NATUREZA POLÍTICA. COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL DO CONGRESSO NACIONAL

Neste tópico, pretende-se revisitar a legitimidade da jurisdição constitucional enquanto instância revisora das decisões políticas democraticamente tomadas pelo Poder Legislativo, que é o intérprete primeiro do texto constitucional e, certamente, o mais representativo da pluralidade e da complexidade das sociedades contemporâneas.

A análise crítica da jurisdição constitucional não pode desconsiderar que o direito constitucional dos países ocidentais sofreu significativa transformação nas últimas décadas. Essas modificações podem ser estudadas a partir de três marcos fundamentais: o histórico, o filosófico e o teórico. Na Europa ocidental, o marco histórico foi o constitucionalismo do pós-guerra, que redefiniu



SENADO FEDERAL
Advocacia

o papel da Constituição e sua influência nas demais instituições. A aproximação das ideias de constitucionalismo e democracia fez surgir uma nova forma de organização política denominada Estado Democrático de Direito. No Brasil, o marco histórico assenta-se na redemocratização e na elaboração e promulgação da Constituição da República de 1988.²

Como marco filosófico, tem-se o pós-positivismo³, consubstanciado na superação dos modelos puros do jusnaturalismo (princípios de justiça universalmente válidos) e do positivismo (equiparação do Direito à lei, dissociando-o de discussões como justiça e legitimidade), por um conjunto difuso e abrangente de ideias no qual se verifica uma reaproximação do Direito com a ética e com a filosofia. Após a queda dos regimes totalitários europeus (nazismo e fascismo), iniciou-se um processo de reflexão da função social do Direito e da sua interpretação, com a superação da legalidade estrita e a busca por teorias de justiça, sem, contudo, desconsiderar o direito posto.

Por fim, como marco teórico tem-se o neoconstitucionalismo⁴ alicerçado sobre três grandes paradigmas na aplicação do direito constitucional:

² BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (org.). **Direito constitucional**: teoria geral da constituição. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2011. p. 143-195, p. 145-157.

³ Adota-se, no presente trabalho, a definição de *Pós-positivismo* baseada nas teorias do direito pós-Kelsenianas que se dedicaram à reformulação e à renovação do positivismo formal, sustentadas em novos métodos de interpretação e de aplicação do direito inspirados na filosofia e nas ciências sociais e políticas. O Pós-positivismo adota um novo modelo de racionalidade sustentado pelos valores e pela teoria material da Constituição.

⁴ A utilização da expressão *neoconstitucionalismo* mostra-se controversa, considerando a dificuldade de precisar ou pontuar as concepções que se inserem nessa classificação. O problema não está propriamente no signo linguístico, mas na delimitação do seu conteúdo, inexistindo, até o momento, uma teoria pacificada ou uníssona. Entretanto, neste trabalho adota-se uma conceituação do neoconstitucionalismo baseada em caracteres elementares comumente mencionados pelos juristas e diretamente relacionados ao estudo desenvolvido.



SENADO FEDERAL
Advocacia

a força normativa da constituição (normas constitucionais como normas jurídicas dotadas de imperatividade), a expansão da jurisdição constitucional (constitucionalização dos direitos fundamentais) e o desenvolvimento de uma nova dogmática da interpretação constitucional (princípios da supremacia da Constituição, da presunção de constitucionalidade das normas e atos do poder público, da interpretação conforme, da razoabilidade, da unidade e da efetividade).

Sob esses paradigmas, os Estados constitucionais promoveram uma significativa expansão do papel do Poder Judiciário, que não mais aplica as normas contidas nas leis, mas se investe do poder de criar as normas jurídicas a partir dos diversos métodos de interpretação dos textos legais.

Ocorre que, levada ao extremo, a expansão da jurisdição constitucional propiciará ao Poder Judiciário investir-se da função de realizar escolhas entre as concretizações politicamente possíveis, inclusive quando as normas constitucionais não ordenam nem proíbem nada acerca dos direitos fundamentais, aparentemente desconsiderando a legitimidade democrática ínsita ao corpo legislativo. Noutras palavras, a materialização da Constituição tem franqueado ao juiz constitucional um âmbito de discricionariedade que, num modelo de Constituição composto apenas de regras de competência e de limites ao poder, era exclusivamente reservado ao legislador.⁵

⁵BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Juízo de ponderação na jurisdição constitucional**. São Paulo : Saraiva, 2009. p. 45.



SENADO FEDERAL
Advocacia

Nesse sentido, a problemática da efetividade das normas constitucionais tem se deslocado do âmbito da legislação para o âmbito da decisão judicial, **minimizando o espaço político e jurídico do legislador na conformação dessas normas e, conseqüentemente, tornando menos importante qualquer aprofundamento teórico acerca da teoria da legislação.**

Se, por um lado, o neoconstitucionalismo impõe uma releitura do princípio da separação de poderes, o qual, em sua concepção clássica, impunha rígidos limites à atuação do Poder Judiciário, também é verdade que **a excessiva judicialização na defesa de direitos e valores constitucionais relativiza as concepções estritamente majoritárias do princípio democrático**, endossando uma concepção substancial de democracia que legitima amplas restrições aos Poderes Executivo e Legislativo em prol da efetivação judicial dos direitos fundamentais e da proteção de minorias.⁶

O modelo neoconstitucionalista não pode ignorar que **o pluralismo constitucional constitui um amplo espectro de diversidades que se institucionalizam como alternativas jurídicas**. Nesse sentido, a tese da força irradiante das normas constitucionais, caso levada às últimas conseqüências, **pode acarretar a total conformação da própria atividade legiferante,**

⁶ SARMENTO, Daniel. O Neoconstitucionalismo no Brasil: Riscos e Possibilidades. In: QUARESMA, Regina; OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula; OLIVEIRA, Farlei Martins Riccio de Oliveira. (Coord.). **Neoconstitucionalismo**. Rio de Janeiro : Forense, 2009. p. 272.



SENADO FEDERAL
Advocacia

retirando do legislador qualquer espaço de atuação sob o argumento de que todos os espaços já estão constitucionalmente regulados.⁷

O ideal de uma constituição onipresente e expansiva pode se revelar incompatível com um modelo de constitucionalismo aberto e com a compreensão da democracia como um processo permanente de conjecturas e de submissão a refutações, no qual o legislador e os demais atores políticos desfrutam de um espaço aberto para a crítica, para o debate e para a busca de alternativas institucionais aptas a resolver os problemas que não foram previamente decididos no plano jurídico-constitucional.⁸

O Estado Democrático de Direito pressupõe um corpo legislativo legitimado a tomar decisões políticas em nome da comunidade. Sendo assim, o viés judicialista deve ser criticamente analisado, porque os juízes não são democraticamente eleitos como o são os parlamentares não se sujeitando, com isso, a *accountability* eleitoral e porque a democracia pressupõe que a maioria das decisões políticas seja tomada mediante a participação igualitária dos cidadãos na esfera pública, respeitado o direito das minorias. **O Parlamento revela-se ainda o espaço mais amplo e pluralizado para essa prática discursiva.**

A conformação legislativa das normas constitucionais, sobretudo de normas referentes às opções de política criminal e de proteção à moralidade

⁷SILVA, Alexandre Garrido da. Neoconstitucionalismo, Pós-positivismo e Democracia: Aproximações e Tensões Conceituais. In: QUARESMA, Regina; OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula; OLIVEIRA, Farlei Martins Riccio de Oliveira. (Coord.). **Neoconstitucionalismo**. Rio de Janeiro : Forense, 2009. p. 127.

⁸ Ibidem, p. 127.



SENADO FEDERAL
Advocacia

administrativa, aos direitos fundamentais do cidadão investigado face à atuação repressiva do Estado-Investigação e do Estado-Juiz e à responsabilidade e *accountability* dos servidores públicos – inclusive e especialmente dos magistrados e membros do Ministério Público – representa a **complementação de uma opção política inicialmente realizada pelo poder constituinte**, sendo indiscutível a margem de discricionariedade do legislador.

No caso em análise, **o exame e apreciação das propostas de lei – em especial de propostas de lei que digam respeito ao direito de liberdade e à proteção do cidadão face aos excessos cometidos por agentes públicos – e o modo regimental de tramitação destas propostas são, inequivocamente, matérias deferidas exclusivamente à discricionariedade política do legislador, e, portanto, refratárias à intervenção judicial.**

As Cortes Constitucionais devem atentar para a necessidade de autocontenção (*self-restraint*) na revisão e na interpretação dos atos legislativos de modo a exercendo modo excepcional seu papel contramajoritário, e, se assim não proceder, a democracia brasileira encontra-se em grave risco de se ter um suprapoder, desnaturando o pacto constituinte fundado na harmonia e na independência entre os poderes.

Ainda que o embate travado entre Carl Schmitt e Hans Kelsen⁹, sobre quem seria o guardião da Constituição, tenha se resolvido com a preponderância da jurisdição constitucional em detrimento do soberano (do Presidente do *Reich*),

⁹ Embora Kelsen também tenha manifestado a mesma preocupação de não se ter restrições ao Judiciário.



SENADO FEDERAL
Advocacia

permanecem atuais as preocupações de Schmitt acerca da destruição do Estado democrático pelo Estado constitucional.

Segundo o autor, a Constituição é a consagração de *decisões políticas fundamentais* e as opções sistêmicas nela contidas – separação de poderes, sistema parlamentar unicameral ou bicameral, maior rigidez ou flexibilidade do poder de reforma constitucional – expressam as opções mediante as quais uma sociedade política se configura em uma determinada ordem política.

Desse modo, tais pactos jurídico-constitucionais, que se mesclam, indissociavelmente com a noção moderna de nação, não podem ser subvertidos ou ignorados pelos poderes políticos, no exercício das suas funções, até porque o contrário seria um paradoxo inaceitável, na medida em que esses pactos é que são a fonte que valida tais poderes.

Nesse sentido, Otto Bachof advertiu sobre os riscos de catástrofe quando as sentenças constitucionais se afiguravam *politicamente inexatas ou falsas*.¹⁰ Isto porque nas sociedades democráticas o dado medular é representado pela distribuição e pelo equilíbrio do poder consignado a diferentes setores do Estado, aos quais se reconhecem certas atribuições que devem sempre ser exercidas conforme precisos procedimentos e sempre ajustados a determinados limites.

¹⁰ Citado por GARCÍA DE ENTERRÍA Eduardo, **La Constitución como Norma y El Trinunal Constitucional**. Editora Civitas : Madrid, 1985. p. 180.



SENADO FEDERAL
Advocacia

Portanto, as diretivas em comento assinalam que a interpretação constitucional deve orientar-se no sentido de conservar e fortalecer a unidade e o regime político que a sociedade estabeleceu em sua lei fundamental.

Esta funcionalidade do regime político está indissociavelmente ligada ao equilíbrio entre os Poderes constitucionais, de modo a buscar entre estes a *cooperação* e não o *choque*, além da imperiosa necessidade de evitar a expansão de um destes Poderes em prejuízo do outro.¹¹

Tal ponto é de essencial importância quando se confronta o Parlamento com o argumento de que os projetos de lei de iniciativa popular teriam necessariamente que receber grande deferência jurídica (e não apenas político-social). Ora, as Casas do Congresso Nacional representam, bem ou mal, a integralidade da população brasileira.

Isto é: **a responsabilidade dos parlamentares diz respeito tanto aos dois milhões que – com ou sem consciência completa de seu conteúdo – subscreveram a proposta de iniciativa popular, quanto dos demais cento e noventa e oito milhões de brasileiros que não o subscreveram**, mas que têm o *status civitatis* e, portanto, o mesmo direito de serem representados pelo Congresso Nacional.

¹¹QUIROGA LAVIÉ, Humberto. **Curso de Derecho Constitucional**. Editora Depalma : Buenos Aires, Argentina, 1985. p. 45 e ss.



SENADO FEDERAL
Advocacia

Os Tribunais Constitucionais não têm como função introduzir novas dificuldades no sistema político-constitucional, econômico e social, mas sim de afastar as porventura existentes.¹³

Portanto, espera-se do exegeta jurídico que opte pelas alternativas de julgamento que preservem e afiancem o sistema político fixado no pacto político nacional e que, ademais, ao agir, sopesse, sempre, as consequências políticas de suas sentenças, tendo em vista a precisa distribuição das forças políticas parlamentares, suas necessidades e interesses, aos quais o Poder Judiciário não pode pretender substituir.¹⁴

Em acréscimo, importa que se registre que o Poder Legislativo é o poder que detém legitimidade popular por excelência, tendo em vista que todo poder emana do povo (art. 1º, parágrafo único da CR) e que concentra os representantes eleitos, tanto do povo (Câmara dos Deputados), como dos estados-membros (Senado Federal).¹⁵

Como se vê, parte do governo – que significa guiar, levar, gerir, conduzir – é realizado pelo Congresso Nacional. Interrompê-lo significa romper

¹³ZAGREBELSKY, Gustavo. **La Corte Constitucional y la Interpretación de la Constitución**. Editora Tecnos : Madrid, 1987. p. 176.

¹⁴ OCCHIOCUPO, Nicola. La Corte Costituzionale como Giudice Di Opportunità delle Leggi. In: **La Corte Costituzionale tra Norma Giuridica e Realtà Sociale**. Bologna, Itália : Ed. Il Mulino, 1978. p. 51 e 59.

¹⁵ Sobre o tema e a correlação entre os representantes e a democracia moderna, vale lembrar as palavras de John Stuart Mill, que, na obra *Considerations on Representative Government*, de 1861, preceitua:

“O único governo capaz de satisfazer inteiramente todas as exigências do estado social é aquele em que todo o povo participe;...que é de desejar-se, como situação extrema, nada menos do que a admissão de todos a uma parte do poder soberano do Estado (...). **Desde que é impossível a todos, em uma comunidade que exceda a uma única cidade pequena, participarem pessoalmente tão só de algumas porções muito pequenas dos negócios públicos, segue-se que o tipo ideal de governo tem de ser o representativo**”.



SENADO FEDERAL
Advocacia

com a soberania popular e, por conseguinte, com a Constituição da República, notadamente com seus art. 1º, parágrafo único, art. 2º e art. 60, § 4º, III.

O Poder Judiciário atua retrospectivamente e não prospectivamente, sendo que definir os rumos normativos da República compete ao Poder Legislativo. O Poder Legislativo simboliza e concretiza os rumos jurídico-normativos da nação.

Daí porque o controle de constitucionalidade repressivo realizado pelo Poder Judiciário atua após a conclusão do processo legislativo. E a interferência preventiva somente se justifica para a tutela do devido processo legislativo constitucional, afinal dizer o que e como o Congresso deve deliberar não compete ao Judiciário.

Como antecipar o resultado final da atividade legislativa? Por mais que se argumente que uma matéria ou outra não faz parte do cerne do discutido em uma propositura – apesar da Lei Complementar nº 95/98 admitir matérias pertinentes e conexas – não cabe ao Poder Judiciário se debruçar sobre algo que não seja o produto final de um Poder independente.

No regime constitucional brasileiro, cabe ao Congresso Nacional traduzir o que entende por “consciente popular”, para editar leis, uma vez que tem dever e legitimidade constitucional para tanto. Compete aos representantes democraticamente eleitos entregarem à população o produto final de sua função legislativa, inclusive assumindo o risco do sufrágio, o expor-se diante do eleitor e justificar as suas opções.



SENADO FEDERAL
Advocacia

Não cabe ao Supremo Tribunal Federal controlar a suposta atuação *ultra vires* do Congresso Nacional. Esta é uma atribuição que compete exclusivamente ao cidadão-eleitor.

V. DA IMPOSSIBILIDADE DE INGERÊNCIA NAS COMPETÊNCIAS PRÓPRIAS DO PODER LEGISLATIVO.

A segurança pleiteada consubstancia violação da ordem constitucional, porque abala o funcionamento da democracia em sua mais precípua função.

O esvaziamento *ab initio* da **discussão** do projeto de lei, determinando-se (*extra petita*) o seu retorno à fase inicial na Câmara, pela impetração de Mandado de Segurança, implica a cassação do poder de deliberação do Parlamento, que é o baluarte da democracia não apenas no Brasil, mas em todo o mundo democrático.

A Constituição da República assegurou ao Supremo Tribunal Federal tão somente o controle de constitucionalidade repressivo dentro dos estritos parâmetros delineados na legislação de referência.

A jurisprudência da corte admitiu, em casos excepcionais, a hipótese de controle preventivo, desde que haja inconstitucionalidade flagrante da matéria sob deliberação, que configure inequívoco desvirtuamento do *due process law* e desde que a propositura da ação seja veiculada por membro da Casa violadora



SENADO FEDERAL
Advocacia

(e.g. MS 24.849, Pleno, Rel. Celso de Mello, DJ 29.9.2006; e MS 24.356/DF, rel. Carlos Velloso, Pleno, DJ 12.09.2003).

No caso dos autos, não se afigura hipótese de inconstitucionalidade flagrante, nem há risco de aviltamento de cláusula pétrea e, acrescente-se, o projeto ainda só se aperfeiçoará ao final da tramitação legislativa. A jurisdição constitucional, na espécie, está a coibir meras intenções.

Aliado a isto, vê-se claramente que o presente Mandado de Segurança pretende interromper *in limine* a tramitação do projeto de lei, de modo que se excluirá do parlamento sua mais essencial forma de manifestação, isto é, excluir-se-á a possibilidade de amplo debate sobre o tema.

Tal fato acaba por não levar em consideração a oportunidade de o Senado Federal, como casa revisora, exercer seu papel definido na Constituição.

Não se cuida aqui de mera formalidade, pois a Câmara Alta poderia eventualmente modificar o projeto lei apresentado e aprovado na Câmara dos Deputados, de modo que se poderia, a partir de novas modificações, superar eventuais pechas de inconstitucionalidade, formais ou materiais.

Além disso, se é verdade que formamos uma comunidade aberta de intérpretes¹⁷, é necessário que a Suprema Corte aguarde a maturação do debate político – sem colheitas prematuras – para, só então, exercer o seu juízo acerca da constitucionalidade da matéria, depois de receber os contributos que

¹⁷ HÄBERLE, Peter. Hermenêutica Constitucional. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.



SENADO FEDERAL
Advocacia

certamente virão da vontade do legislador, em conjunto com o poder de sanção ou veto exercido pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República.

A vedação açodada de apreciação do inteiro teor do projeto, e sua remissão à Casa Iniciadora, também acabam por impor a paralisia de deliberação e votação inclusive de partes que podem estar em consonância com a interpretação constitucional da Suprema Corte.

Em suma, o controle preventivo de constitucionalidade não deveria ser exercido, ou, quando o fosse, deveria observar muita reserva, evitando que o casuísmo judicial implique a obstrução do amplo debate democrático que sói ocorrer no Parlamento.

Por outro lado, o controle de constitucionalidade preventivo na via estreita do mandado de segurança cria uma via clandestina, não prevista na Constituição para esse tipo de pretensão, com burla às restrições quanto aos pressupostos processuais e condições da ação das espécies processuais cabíveis.

VI. DO CARÁTER *EXTRA PETITA* DA DECISÃO IMPUGNADA.

O art. 7º, inciso III, da Lei do Mandado de Segurança (Lei nº 12.016/2009), apenas autoriza o deferimento de liminar para “*que se **suspenda** o ato que deu motivo ao pedido, quando houver fundamento relevante e do ato impugnado puder resultar a ineficácia da medida, caso seja finalmente deferida,*



SENADO FEDERAL
Advocacia

sendo facultado exigir do impetrante caução, fiança ou depósito, com o objetivo de assegurar o ressarcimento à pessoa jurídica.”

Portanto, nos termos do aludido dispositivo legal, no caso dos autos, a liminar em mandado de segurança apenas poderia ser deferida no máximo para suspender a tramitação do projeto de lei combatido, justamente para se evitar a antecipação dos efeitos da tutela final, ante a presunção de veracidade e legitimidade dos atos do poder público, que impedem a declaração de sua nulidade, de plano, sumária e monocraticamente, pelo julgador, sem a apresentação das informações da autoridade coatora, sem a manifestação do Ministério Público e sem a deliberação do Plenário.

Por outro lado, a liminar não poderia deferir provimento antecipatório da tutela além daquele que será obtido com o julgamento final do writ, a revelar a impossibilidade da determinação da decisão ora impugnada, que ordenou “o retorno do Projeto de Lei da Câmara nº 80/2016, em tramitação no Senado Federal, à Casa de origem”, em usurpação da competência constitucional do Senado Federal e também, em julgamento *extra petita*, pois a inicial do *mandamus*, mesmo após o seu aditamento, postula apenas a “anulação definitiva da votação da Emenda de Plenário (EMP) nº 4, acessória do Projeto de Lei (PEL) nº 4.850, de 2016, bem como a cessão 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, de 2016, em tramitação no Senado Federal”.



SENADO FEDERAL
Advocacia

O Supremo Tribunal Federal já firmou o aludido entendimento, ao dar provimento Agravo Regimental interposto pela Advocacia do Senado Federal no Mandado de Segurança nº 31.816, de relatoria do Ministro Luiz Fux, sendo Relator para o Acórdão o Ministro Teori Zavascki:

CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. LIMINAR. REQUISITOS. PROCESSO LEGISLATIVO. APRECIÇÃO DE VETOS PRESIDENCIAIS (CF, ART. 66, §§ 4º E 6º). 1. **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.** 2. No caso, o que se pretende, na impetração, é provimento que iniba o Congresso Nacional de apreciar o Veto Parcial n.º 38/2012, aposto pela Presidente da República ao Projeto de Lei n.º 2.565/2011, antes da votação de todos os demais vetos anteriormente apresentados (mais de 3.000 – três mil), alguns com prazo vencido há mais de 13 – treze – anos. 3. **A medida liminar, que tem natureza antecipatória, não pode ir além nem deferir providência diversa da que deriva da sentença definitiva.** Assim, no entender majoritário da Corte, não há como manter a determinação liminar ordenando ao Congresso Nacional que “se abstenha de deliberar acerca do Veto Parcial nº 38/2012 antes que proceda à análise de todos os vetos pendentes com prazo de análise expirado até a presente data, em ordem cronológica de recebimento da respectiva comunicação”. Isso porque se mostra pouco provável que tal determinação venha a ser mantida no julgamento definitivo da demanda, especialmente pela gravidade das consequências que derivariam do puro e simples reconhecimento, com efeitos ex tunc, da inconstitucionalidade da prática até agora adotada pelo Congresso Nacional no processo legislativo de apreciação de vetos presidenciais (ADI nº 4.029/DF, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 27.06.2012). 4. Agravo regimental provido.
(MS 31816 MC-AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Relator(a) p/ Acórdão: Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 27/02/2013, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-088 DIVULG 10-05-2013 PUBLIC 13-05-2013 RTJ VOL-00226-01 PP-00444)



SENADO FEDERAL
Advocacia

Desse modo, como se vê, a presente ação mandamental tem objeto mais restrito do que aquele deferido na decisão liminar, a vulnerar norma cogente estabelecadora do princípio da congruência – art. 492 do vigente Código de Processo Civil.

VII. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DE APRECIÇÃO DE MATÉRIAS INTERNA CORPORIS.

A decisão impugnada viola o princípio da Separação e Harmonia dos Poderes, na medida em que faz incursão indevida em questão interna, qual seja, apreciação de observância de norma regimental no processo legislativo e usurpação da competência da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal na sua apreciação.

Tais aspectos adentram gravemente em matéria política restrita do Congresso Nacional, na exata medida em que não tem sede constitucional em sentido estrito.

Com efeito, não se postula o reconhecimento de violação direta, mas de suposta inobservância de normas regimentais inseridas no Regimento das Casas Legislativas.



SENADO FEDERAL
Advocacia

O Congresso Nacional possui autonomia para dispor sobre o exercício de suas competências no âmbito interno, autonomia essa que não é passível de controle por outro poder ou órgão público. Aliás, sobre o poder regulamentar das Casas do Congresso Nacional, José Afonso da Silva^[1] adequadamente pondera:

As Casas do Congresso Nacional, ou seja, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, possuem órgãos internos destinados a ordenar seus trabalhos. A cada uma delas cabe elaborar seu regimento interno, dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração, observados apenas os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias. **Nisso se encontra um elemento básico de sua independência, agora reconquistada pela retomada de prerrogativas que lhes tinham sido subtraídas pela Constituição revogada. Criam elas suas leis internas, que disciplinam sua organização sem interferência uma na outra ou de outro órgão governamental. (grifou-se)**

Desse modo, seja no exercício de funções típicas, seja no exercício de funções atípicas, **os atos interna corporis não se sujeitam ao controle judicial de constitucionalidade**. Sobre o tema, é pacífica a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

LEGISLATIVO: CONTROLE JUDICIAL. ATO INTERNA CORPORIS: MATÉRIA REGIMENTAL. I. - **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 24356, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 13/02/2003, DJ 12-09-2003 PP-00029 EMENT VOL-02123-02 PP-00319)

^[1] Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo : Malheiros. 31 ed. 2008. p. 511-512.



SENADO FEDERAL
Advocacia

EMENTA Agravo regimental. Mandado de segurança. Questão interna corporis. **Atos do Poder Legislativo. Controle judicial. Precedente da Suprema Corte. 1. A sistemática interna dos procedimentos da Presidência da Câmara dos Deputados para processar os recursos dirigidos ao Plenário daquela Casa não é passível de questionamento perante o Poder Judiciário, inexistente qualquer violação da disciplina constitucional.** 2. Agravo regimental desprovido. (MS 25588 AgR, Relator(a): Min. MENEZES DIREITO, Tribunal Pleno, julgado em 02/04/2009, DJe-084 DIVULG 07-05-2009 PUBLIC 08-05-2009 EMENT VOL-02359-02 PP-00350 RTJ VOL-00210-01 PP-00241 RT v. 98, n. 886, 2009, p. 135-139)

EMENTA: Agravo Regimental em Mandado de Segurança. 2. Oferecimento de denúncia por qualquer cidadão imputando crime de responsabilidade ao Presidente da República (artigo 218 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados). 3. Impossibilidade de interposição de recurso contra decisão que negou seguimento à denúncia. Ausência de previsão legal (Lei 1.079/50). **4. A interpretação e a aplicação do Regimento Interno da Câmara dos Deputados constituem matéria interna corporis, insuscetível de apreciação pelo Poder Judiciário.** 5. Agravo regimental improvido. (MS 26062 AgR, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 10/03/2008, DJe-060 DIVULG 03-04-2008 PUBLIC 04-04-2008 EMENT VOL-02313-03 PP-00469 LEXSTF v. 30, n. 355, 2008, p. 216-225)

Dos julgados acima, conclui-se que **a interpretação e a aplicação de matéria interna corporis não se sujeita ao crivo do Poder Judiciário**, porquanto inseridas na autonomia assegurada a cada um dos poderes constituídos. Isso significa, igualmente, que **eventual usurpação das competências internamente fixadas**, quando não haja parâmetro constitucional a ser invocado, como diretamente violado, **deve ser resolvida pelos mecanismos internos de controle** de cada poder, sendo vedada a interferência dos demais poderes ou de outros entes ou órgãos públicos.



SENADO FEDERAL
Advocacia

Não há direito líquido e certo a amparar a pretensão do Impetrante de ver declarada a nulidade de votação da Emenda de Plenário nº 4 (que, frise-se, respeita a reserva de Plenário do artigo 24, II, 'c' do RICD), especialmente porque tal emenda não impede nem é contraditória com a apreciação dos elementos originais da proposta legislativa, que versa sobre persecução criminal, tema ligado ao abuso de autoridade.

Com efeito, a proposta original (dez medidas) versa sobre uma amplitude de aspectos – penais, processuais penais, civis, administrativos e até tributários – que têm como pano de fundo a responsabilização de particulares e de agentes públicos por crimes e atos ilegais cometidos em prejuízo do Estado e da população.

Ora, a matéria referente ao abuso de autoridade está precisamente enquadrada nestes limites: trata-se de controle criminal de atos ilegais perpetrados por autoridades públicas investidas de funções de alta relevância em face do cidadão comum.

Ainda que se entendesse, por epítrope, porém, que o tema seja estranho ao da proposta popular, tal conclusão não deslegitima o processo legislativo em relação às chamadas dez medidas, que foram apreciadas, algumas em forma original, e outras substituídas por formulações tidas como constitucionais pela Câmara dos Deputados – que jamais poderia ser coagida a votar temas que, segundo o entendimento dos parlamentares, fosse contrário à Constituição da República.



SENADO FEDERAL
Advocacia

Recorde-se: as Casas Legislativas podem e devem fazer controle de constitucionalidade e de mérito (conveniência e oportunidade) das matérias submetidas à sua apreciação.

Em que pese o Supremo Tribunal Federal reafirmar constantemente a jurisprudência consolidada para manter matéria regimental como *interna corporis*, a decisão descumpra o disposto no art. 926 do Código de Processo Civil ao afastar o entendimento via liminar, desautorizando o Plenário, referindo como “atávica” a opinião da Corte, a atacá-la monocraticamente, sem indicar, no entanto, quando pretende levar a matéria ao Pleno do Tribunal.

VIII. MÉRITO

A Constituição de 1988 inovou, trazendo pela primeira vez na nossa história a hipótese de iniciativa popular para projetos de lei. A previsão está no art. 61, §2º:

Art. 61, § 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

No plano legal, a lei nº 9.709/1998 trata da iniciativa popular nos arts. 13 e 14:



SENADO FEDERAL
Advocacia

Art. 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

§ 1º O projeto de lei de iniciativa popular **deverá circunscrever-se a um só assunto.**

§ 2º O projeto de lei de iniciativa popular **não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.**

Art. 14. A Câmara dos Deputados, **verificando o cumprimento das exigências estabelecidas no art. 13 e respectivos parágrafos**, dará seguimento à iniciativa popular, **consoante as normas do Regimento Interno.**

Complementando o quadro normativo aplicável, no RICD a disciplina está detalhada no art. 252:

Art. 252. A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um centésimo do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três milésimos dos eleitores de cada um deles, obedecidas as seguintes condições:

I - a assinatura de cada eleitor deverá ser acompanhada de seu nome completo e legível, endereço e dados identificadores de seu título eleitoral;

II - as listas de assinatura serão organizadas por Município e por Estado, Território e Distrito Federal, em formulário padronizado pela Mesa da Câmara;

III - será lícito a entidade da sociedade civil patrocinar a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular, responsabilizando-se inclusive pela coleta das assinaturas;

IV - o projeto será instruído com documento hábil da Justiça Eleitoral quanto ao contingente de eleitores alistados em cada Unidade da Federação, aceitando-se, para esse fim, os dados referentes ao ano anterior, se não disponíveis outros mais recentes;



SENADO FEDERAL
Advocacia

V - o projeto será **protocolizado perante a Secretaria-Geral da Mesa, que verificará se foram cumpridas as exigências constitucionais** para sua apresentação;

VI - o projeto de lei de iniciativa popular terá a mesma tramitação dos demais, integrando a numeração geral das proposições;

VII - nas Comissões ou em Plenário, transformado em Comissão Geral, poderá usar da palavra para discutir o projeto de lei, pelo prazo de vinte minutos, o primeiro signatário, ou quem este tiver indicado quando da apresentação do projeto;

VIII - **cada projeto de lei deverá circunscrever-se a um único assunto**, podendo, caso contrário, ser desdobrado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania em proposições autônomas, para tramitação em separado;

IX - **não se rejeitará, liminarmente, projeto de lei de iniciativa popular por vícios de linguagem, lapsos ou imperfeições de técnica legislativa, incumbindo à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania escoimá-lo dos vícios formais para sua regular tramitação;**

X - a Mesa designará Deputado para exercer, em relação ao projeto de lei de iniciativa popular, os poderes ou atribuições conferidos por este Regimento ao Autor de proposição, devendo a escolha recair sobre quem tenha sido, com a sua anuência, previamente indicado com essa finalidade pelo primeiro signatário do projeto.”

Verifica-se que, apesar de o artigo 14 da CR/1988 tratar a iniciativa popular como um meio pelo qual se exerce a soberania popular, os requisitos fazem com que seja muito difícil haver projetos dessa natureza. De acordo com os dados do TSE de abril de 2016, para apresentação de um projeto de lei de iniciativa popular hoje, seriam necessárias as assinaturas de **1.450.892 cidadãos eleitores**.

A sistemática exigida atualmente demanda a verificação de milhões de assinaturas de cidadãos. A certificação da condição de eleitor a ser feita pelos Cartórios eleitorais, bem como a autenticidade de cada assinatura aposta ao projeto, seria um processo extremamente complicado e demorado.



SENADO FEDERAL
Advocacia

A Câmara dos Deputados poderia levar meses e até anos só para concluir essa validação formal.

Alie-se a isso a alegação da Câmara dos Deputados de que não tem as condições físicas e estruturais para conferir mais de um milhão de assinaturas, e tem-se como resultado que nenhum projeto tramitou puramente por meio de iniciativa popular.

A iniciativa parlamentar de assumir a autoria de projeto de lei de iniciativa popular, portanto, longe de ser “usurpação da soberania do povo”, afigura-se como um mecanismo de prestígio ao instrumento de democracia direta, criado pela Constituição Federal de 1988.

A estratégia de um deputado patrocinar a proposta apresentada pela sociedade ao Parlamento foi o meio encontrado pela Câmara dos Deputados para contornar as dificuldades formais impostas pela Constituição e pela Lei nº 9.709/1988 para o processamento de projetos de lei de iniciativa popular.

Por este motivo, é normal que **projetos propostos por iniciativa popular sejam encampados por Deputados Federais**, que os apresentam como de sua iniciativa, passando a seguir a tramitação normal na Câmara dos Deputados.

Não fosse assim, a sociedade, que já terá gasto um esforço descomunal para reunir o número mínimo de assinaturas necessárias, ainda passaria por outro verdadeiro calvário para ter sua proposta apreciada. Seriam



SENADO FEDERAL
Advocacia

mais meses e meses aguardando a conferência para só então ver iniciada a tramitação do projeto perante o Poder Legislativo.

Isso sim significaria amesquinhar a participação direta dos cidadãos na vida política da República, condenando esse mecanismo de democracia direta a um desprestígio absoluto.

Para contornar esse obstáculo à efetividade da norma constitucional, adotou-se outra fórmula: depois de obter o número necessário de subscrições, a proposta é entregue ao Congresso e automaticamente assumida por um grupo de deputados, passando a tramitar então como de iniciativa parlamentar.

Assim, o Parlamento consegue oferecer uma resposta imediata aos anseios da população, suplantando uma etapa burocrática e morosa que atrasaria a discussão de mérito, que é o cerne do esforço popular.

Registre-se que essa práxis legislativa sempre foi a adotada pela Câmara dos Deputados em todas as oportunidades anteriores em que propostas oriundas da sociedade chegaram àquela Casa Legislativa.

O grande exemplo que se dá de uma lei derivada de projeto de iniciativa popular é a Lei da Ficha Limpa (LC 135/2010). Contudo, mesmo este projeto de lei complementar consta como tendo sido formalmente apresentado pelo Poder Executivo no sítio da Câmara dos Deputados.



SENADO FEDERAL
Advocacia

Outro exemplo é o projeto de lei que buscava combater a corrupção eleitoral, que se transformou na Lei nº 9.840/1999. Veja trecho da justificação do Deputado que o encampou:

Subscrita por 952.314 eleitores até o dia 10 de agosto de 1999, as assinaturas já recolhidas foram entregues nesta data ao Presidente da Câmara Federal, Deputado Michel Temer, mas continuarão a ser coletadas até que se complete o mínimo exigido pela Constituição Federal para Iniciativas Populares de Lei, isto é, 1% do eleitorado nacional, o que corresponde atualmente a um milhão e sessenta mil assinaturas.

Os Deputados que apresentam este Projeto de Lei, assumindo-o como seu, o fazem no intuito de permitir que o mesmo possa começar imediatamente sua tramitação no Congresso Nacional, considerando que estarão, dessa forma, contribuindo para que o anseio de sociedade brasileira por uma democracia sem distorções possa ser acolhido pelo Congresso Nacional, com a relevância e a urgência que merece o fato de estar sendo expresso por um milhão de brasileiros, de todos os rincões do país, no uso de um instrumento de participação popular extremamente importante mas ainda pouco utilizado pelos cidadãos brasileiros.

Os subscritores deste Projeto convidam os demais Deputados a igualmente o subscreverem, e em seguida deliberarem a seu respeito e o aprovarem no prazo necessário a que a Lei promulgada possa vigorar nas eleições do ano 2000. O Congresso Nacional estará dessa forma marcando o início do novo Milênio com um passo decisivo no esforço em que estamos todos empenhados pela valorização do voto do cidadão e da função parlamentar.

Brasília, 10 de agosto de 1999.

Outros projetos que começaram com iniciativa popular mas foram encampados: o projeto que criava o Fundo Nacional de Moradia Popular (FNMP) e o Conselho Nacional de Moradia Popular (CNMP), que virou Lei nº 11.124, de 2005; o projeto “Daniela Perez”, que se transformou na Lei nº 8.930, de 1994.

Não foi diferente o que aconteceu com o mais recente deles e objeto da presente controvérsia: o projeto de lei resultante do Movimento do MPPR “**10 medidas contra a corrupção**”. Os elaboradores das propostas indicam mais de



SENADO FEDERAL
Advocacia

2 milhões de assinaturas, mas no sítio da CD consta o seguinte, mostrando que também foi encampado¹⁸:

Projetos de Lei e Outras Proposições

Você buscou: [Editar a busca](#)

Tipo Proposição:	Número:	Ano:
PL - Projeto de Lei	4850	2016

Resultados de 1 a 1 de 1 encontrados
(em 0,03 segundo segundo) Ordenar por: tipo ▼

Adicionar em Minhas Proposições **Acompanhar por e-mail**

Versão para impressão (limitada a 1500 documentos)

PL 4850/2016

Autor: Antonio Carlos Mendes Thame - PV/SP; Diego Garcia - PHS/PR; Fernando Francischini - SD/PR e outros
Data da apresentação: 29/03/2016
Ementa: Estabelece medidas contra a corrupção e demais crimes contra o patrimônio público e combate o enriquecimento ilícito de agentes públicos. **Explicação:** Altera as Leis nº 8.137, de 1990; 8.702, de 1990; 13.150, de 2015; 8.429, de 1992; 9.096, de 1995; 9.504, de 1997; 9.613, de 1998 e os Decretos-leis nº 2.848, de 1940; 3.689, de 1941. Revoga dispositivo do Decreto-lei nº 201, de 1967.
Situação: Aguardando Deliberação no PLENÁRIO (PLEN)

Ao se clicar nos links na própria página, aparece no andamento o seguinte:

29/03/2016 – Apresentação do Projeto de Lei n. 4850/2016, pelos Deputados Antônio Carlos Mendes Thame (PV-SP) e outros, que: "Estabelece medidas contra a corrupção e demais crimes contra o patrimônio público e combate o enriquecimento ilícito de agentes públicos".

¹⁸ Disponível em <http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/resultadoPesquisa?tipoproposicao=PL+-+Projeto+de+Lei&data=15%2F12%2F2016&page=false&numero=4850&ano=2016&btnPesquisar.x=0&btnPesquisar.y=0&btnPesquisar=OK>, consultado em 15/12/2016.



SENADO FEDERAL
Advocacia

Por fim, **consultando a proposição legislativa é possível se descobrir que os autores da proposição legislativa são os Deputados Antônio Carlos Mendes Thame - PV/SP, Diego Garcia - PHS/PR, Fernando Francischini - SD/PR e João Campos - PRB/GO.**

Isso por si só já é suficiente para que a tramitação do projeto em questão seja a mesma de qualquer outro projeto de lei, pois se trata efetivamente de um projeto de lei de autoria de Deputado Federal, apesar de ter origem intelectual em outros setores da sociedade. E isso foi feito, repita-se, para permitir a efetiva tramitação do projeto de lei, e não com outros fins.

É importante que se diga: ainda que o Plenário do Supremo Tribunal Federal venha a dizer que o projeto de lei de iniciativa popular tenha de receber regime de tramitação diferenciada – do que se discorda – o presente projeto **não é decorrente das assinaturas que foram recolhidas por campanha do Ministério Público Federal e entidades da sociedade civil.**

Assim, portanto, **o máximo que se poderia fazer seria determinar a efetiva autuação daquel'outro projeto**, sem prejuízo deste que ora é alvo, equivocadamente, da liminar impugnada, e que efetivamente **não é um projeto de iniciativa popular, mas de iniciativa regular parlamentar.**

Na verdade, há certidão lavrada pela Secretaria Geral da Mesa da Câmara dos Deputados que esclarece que as assinaturas, em forma de abaixo assinado, referem-se meramente ao apoio do Projeto de Lei (de iniciativa parlamentar) n. 4.850/2016. Assim, não resta dúvida de que se está a tratar,



SENADO FEDERAL
Advocacia

formal e materialmente, de um projeto regular de lei, de iniciativa parlamentar, e não sujeito a regras especiais de tramitação.¹⁹

Mas não é só isso. A lei e a própria decisão do Ministro-Relator no STF apontam para o cumprimento das *normas regimentais* na Câmara dos Deputados. Pois bem, eis o que diz o art. 252, inc. VI, no artigo específico sobre a tramitação de proposições de iniciativa popular:

Art. 252. A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um centésimo do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três milésimos dos eleitores de cada um deles, obedecidas as seguintes condições:

VI - o projeto de lei de iniciativa popular terá a mesma tramitação dos demais, integrando a numeração geral das proposições;

Ou seja, mesmo que tivesse efetivamente a autoria popular, a sua tramitação seria a mesma tramitação dos demais projetos de lei. **Não há qualquer regra Constitucional, legal ou regimental que aplique um suposto regime diferenciado de tramitação para projetos de lei de iniciativa popular.** Há, claro, requisitos diferentes e específicos para a sua apresentação; uma vez iniciada a tramitação, no entanto, ela é a mesma dos projetos de lei em geral.

Em resumo, o projeto em tela não é de iniciativa popular, mas sim de iniciativa de quatro Deputados Federais, de modo que não tem regime especial

¹⁹ Vide: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1447837&filename=Tramitacao-PL+4850/2016



SENADO FEDERAL
Advocacia

ou diferenciado de tramitação. E mesmo se fosse de iniciativa popular, o quadro normativo estabelece que ele teria a mesma tramitação dos demais projetos de lei.

Nessa quadra, e com a devida vênia, é absolutamente irrelevante a menção do Relator à abertura de Comissão Geral. A proposta foi debatida amplamente – e foi alvo de uma verdadeira superexposição – no âmbito da Câmara dos Deputados – tanto na Comissão Especial quanto no Plenário.

A emenda de plenário que é atacada na presente impetração foi aprovada por quórum suficiente de deputados para a aprovação de uma emenda constitucional. Isso é suficiente para demonstrar o quanto houve efetiva participação parlamentar na deliberação final da Câmara e, portanto, que eventuais (e, a rigor, facultativas) possibilidades regimentais diversas de debate não influíram em absoluto no resultado final da votação.

Ainda que assim não fosse, na atual fase, cabe ao Senado Federal, na qualidade de Casa Revisora, aferir se o Projeto de Lei preenche os pressupostos legais, regimentais e constitucionais para sua aprovação.

Por outro lado, mostra-se equivocada, *data venia*, a conclusão de que a apreciação do Plenário teria o condão de retirar a proposta do âmbito das Comissões Permanentes.

O que o artigo 24 do Regimento Interno da Câmara afirma, tão somente, é a reserva de competência do Plenário para propostas de iniciativa



SENADO FEDERAL
Advocacia

popular. Não encontra correspondente no texto do Regimento a ilação de que a apresentação de emenda em sede de Comissão, mesmo que subsequentemente votada em Plenário, violaria direito líquido e certo.

Com efeito, de acordo com a norma do art. 252, inc. VI, do RICD, deveria haver submissão do projeto às Comissões, sem prejuízo da ulterior deliberação do Plenário. A designação de Comissão Especial decorre, por seu turno, do art. 34, inc. II, do Regimento Interno, em razão da distribuição da matéria a mais de três comissões de mérito.

Inegável, portanto, a necessidade de revisão da decisão monocrática proferida pelo Ministro-Relator, de modo a permitir a tramitação normal do projeto, agora no Senado Federal, até para que esta Casa Legislativa, por intermédio de seus Senadores, proceda a avaliação das aludidas questões, no exercício de sua competência constitucional.

IX. SÍNTESE: DA AUSÊNCIA DOS REQUISITOS DE DEFERIMENTO DE LIMINAR E DO *PERICULUM IN MORA REVERSO*.

Em síntese, como se buscou respeitosamente demonstrar, a decisão impugnada merece ser revista, em juízo de retratação, porque não confluem na espécie os requisitos autorizadores do pedido liminar.

Em primeiro lugar, **o perigo na demora não se sustenta.**



SENADO FEDERAL
Advocacia

O próprio Relator admite a rejeição de requerimento de urgência para a proposta no âmbito do Senado Federal, razão pela qual o projeto seguirá tramitação normal.

Ainda que assim não fosse, o outro projeto de lei referido na decisão liminar tampouco foi apreciado, sendo remetido à tramitação normal para a Comissão de Constituição e Justiça.

Desse modo, é de se reconhecer, ainda que em caráter superveniente, a inocorrência de perigo na demora.

O perigo na demora inverso, no entanto, está presente. A decisão, ao determinar o reinício da tramitação da proposta, importa em ordem para reapreciar matéria que, no mérito, já foi apreciada – e, portanto, gera grave desordem institucional na tramitação do referido projeto.

No recente julgamento do Referendo de Cautelar na ADPF n. 402, a maioria do Supremo Tribunal Federal considerou que a medida liminar, por seu caráter precário, deve observar o princípio da vedação de excesso, e, assim considerando, optou por estabelecer medida menos ofensiva ao Senado Federal do que aquela originariamente deferida pelo relator.

Por outro lado, o *fumus boni iuris* não se sustenta. Como se buscou expor, a proposta – seja de iniciativa popular, seja de iniciativa parlamentar – tem regime de tramitação regular como projeto de lei ordinária e, portanto, passa



SENADO FEDERAL
Advocacia

normalmente pelas comissões das Casas Legislativas e pode ser emendada regularmente.

Por outro lado, a Emenda impugnada diz respeito a matéria conexa com o teor original da proposta, que toca à responsabilidade criminal de funcionários públicos e de particulares.

Por fim, mostra-se descabida a alegação de vício de iniciativa desenvolvida pelo impetrante. Evidentemente, o estabelecimento de crime de abuso de autoridade não diz respeito em nada com o regime jurídico administrativo da magistratura e do Ministério Público. Prosseguir nesta linha de entendimento importaria em estabelecer uma imunidade formal de altíssima intensidade – sem nenhum esteio constitucional claro – em benefício destas categorias de servidores públicos.

Por fim, registre-se que a decisão impugnada acaba por interferir de modo excessivo no trâmite de proposta legislativa, incorrendo mesmo no vício de inconstitucionalidade por vulneração da separação de Poderes (art. 2º), a representar ato de controle preventivo de constitucionalidade, inexistente para projetos de lei no regime constitucional vigente.

Por essas razões, há de ser revogada a liminar deferida.



SENADO FEDERAL
Advocacia

X – DO PEDIDO

Pelo exposto, requer a reconsideração da decisão que deferiu a liminar, ou, caso Vossa Excelência assim não entenda, seja o presente recebido como agravo regimental, nos termos do art. 317 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, levando-o a imediato julgamento do Plenário, a fim de evitar dano irreparável e grave lesão, para que a decisão impugnada seja reformada, pelas razões acima apontadas.

Requer, ainda, que as intimações sejam feitas em nome dos advogados do Senado Federal signatários.

Brasília, 15 de dezembro de 2016.

HUGO SOUTO KALIL
Advogado do Senado Federal
OAB/DF29.179

ANDERSON DE OLIVEIRA NORONHA
Advogado do Senado Federal

OCTAVIO AUGUSTO ORZARI
Advogado do Senado Federal

EDVALDO FERNANDES DA SILVA
Advogado do Senado Federal

THOMAZ GOMMA DE AZEVEDO
Advogado do Senado Federal

FERNANDO CESAR CUNHA
Advogado-Geral Adjunto do Senado Federal

ALBERTO CASCAIS
Advogado-Geral do Senado Federal