

MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 34.562 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. TEORI ZAVASCKI
IMPTE.(S) : LUIZ LINDBERGH FARIAS FILHO E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S) : DESIRÉE GONÇALVES DE SOUSA
IMPDO.(A/S) : PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

DECISÃO

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL.
MANDADO DE SEGURANÇA. PROJETO DE LEI APROVADO EM COMISSÃO DO SENADO FEDERAL. RECURSO PARA SUBMISSÃO DA MATÉRIA AO PLENÁRIO DA CASA (CF, ART. 58, § 2º, I). DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO.

1. O Supremo Tribunal Federal somente deve interferir em procedimentos legislativos para assegurar o cumprimento da Constituição, proteger direitos fundamentais e resguardar os pressupostos de funcionamento da democracia e das instituições republicanas.

2. Impossibilidade de remessa de projeto de lei à sanção presidencial antes de exame fundamentado sobre recursos interpostos para submeter a matéria ao Plenário do Senado Federal (CF, art. 58, § 2º, I)

3. Liminar deferida parcialmente.

1. Trata-se de mandado de segurança, com requerimento de medida liminar, impetrado por treze Senadores da República, no dia 20.12.2016, contra ato do Presidente do Senado Federal.

2. O ato coator impugnado consiste no encaminhamento imediato, pela autoridade impetrada, do Projeto de Lei da Câmara n. 79/2016, à sanção do Presidente da República, após apreciação

MS 34562 MC / DF

terminativa de comissão do Senado, apesar da interposição de três recursos visando à apreciação da matéria pelo Plenário da Casa Parlamentar.

3. De acordo com os impetrantes, referido projeto de lei foi aprovado pela Comissão Especial de Desenvolvimento Nacional, no Senado Federal, em 6.12.2016. Em seguida, teriam sido interpostos três recursos visando à apreciação da matéria pelo Plenário do Senado, os quais teriam sido desconsiderados por não apresentarem o número suficiente de assinaturas, nos termos do art. 58, § 2º, inc. I, da Constituição da República.

4. O mandado de segurança está, em síntese, fundado em dois argumentos: a) mesmo que considerados individualmente cada um dos três recursos, apenas um deles não continha o número mínimo de assinaturas exigido pela Constituição; b) de toda sorte, se tomados em conjunto os três recursos, 16 (dezesseis) senadores recorreram para que o projeto de lei fosse apreciado pelo Plenário do Senado Federal.

5. Os impetrantes requereram medida liminar “para que seja determinado à autoridade coatora que não envie à sanção presidencial o Projeto de Lei da Câmara n. 79, de 2016, sem que antes a matéria seja apreciada pelo Plenário do Senado, conforme determina o art. 58, § 2º, I, da Constituição Federal” (fl. 16).

6. Afirmaram haver risco de ineeficácia da medida se ao final deferida, pelo iminente encaminhamento do projeto de lei mencionado à sanção do Presidente da República.

7. No mérito, pleitearam que “seja reconhecido o direito dos senadores impetrantes a que o Projeto de Lei da Câmara n. 79, de 2016, seja apreciado pelo Plenário do Senado Federal” (fl. 16).

MS 34562 MC / DF

8. O processo foi distribuído ao Ministro Teori Zavascki às 19:31h do dia 20.12.2016, sendo conclusos, com o início do recesso judiciário, à Ministra Cármem Lúcia, por força do inc. VIII do art. 13 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. Em 22.12.2016, a Ministra Presidente optou por, antes de decidir o pedido liminar, notificar a autoridade coatora para a prestação de informações no prazo de 10 (dez) dias.

9. Em suas informações, prestadas em 30.12.2016, o Presidente do Senado Federal apresentou histórico da tramitação legislativa do Projeto de Lei da Câmara n. 79/2016, desde sua origem na Casa Iniciadora. Já no âmbito do Senado Federal, a partir da aprovação do projeto de lei na comissão especial, as informações noticiam os seguintes fatos:

“15. A matéria foi submetida à pauta da sessão seguinte da Comissão Especial, realizada em 6 de dezembro de 2016, ocasião em que o Projeto foi aprovado por unanimidade dos presentes, nos termos do voto do Relator.

16. No dia 8 de dezembro de 2016, o Parecer, devidamente aprovado, foi lido na sessão do Senado Federal, informando-se a abertura de prazo para eventual recurso para apreciação da matéria pelo Plenário. Considerando a publicação da matéria (dia 9 de dezembro, no Diário do Senado Federal), o prazo teve início a 12 de dezembro de 2016, vindo a encerrar-se em 16 de dezembro de 2016.

17. Foram protocolados três recursos, em ocasiões diferentes, e que serão descritos a seguir de forma individualizada. Importa ressaltar que, a despeito de todas as informações fornecidas a seguir, que foram colhidas junto à Secretaria Geral da Mesa, não houve nenhuma decisão formal sobre nenhum dos recursos.

Os recursos encontram-se sobre a Mesa – na situação

MS 34562 MC / DF

que será adiante demonstrada – aguardando deliberação do Presidente do Senado, que até o momento não tomou nenhuma decisão acerca de seu recebimento ou indeferimento” (grifos no original, fl. 5 do e-doc. 21).

10. A autoridade impetrada, ademais, refutou os dois argumentos que sustentam a pretensão mandamental. Assim, por um lado, asseverou que nenhum dos recursos poderia ser admitido, por insuficiência de assinaturas, aferidas no momento do encerramento do prazo recursal, “seja em virtude da retirada de assinaturas, seja em virtude da intempestividade, por perda do prazo recursal, na tentativa promovida pelos recorrentes, ora impetrantes, de inserção de novas assinaturas” (fl. 9). Por outro lado, rejeitou a possibilidade de se considerar a quantidade global de assinaturas válidas nos três recursos, pois “em momento algum a Constituição da República ou o Regimento Interno da Casa Legislativa determina a soma de assinaturas em documentos diversos para a contagem de quórum. Fazê-lo, isso, sim, configuraria uma injusta burla ao regimento e à maioria, sem que haja razões sensíveis que demonstrem uma franca impossibilidade da minoria de agir” (fl. 14).

11. O Presidente do Senado comunicou, então, que “nem a Secretaria-Geral da Mesa, nem a Presidência do Senado, formalizaram decisões acerca dos recursos interpostos”, garantindo estar ausente o periculum in mora “especialmente em se considerando que o Congresso está em recesso constitucional” (fl. 17).

12. Em 9.1.2017, os Impetrantes apresentaram a Petição/STF n. 363/2017, na qual comunicaram o funcionamento da Comissão Representativa do Congresso Nacional durante o recesso parlamentar, nos termos do § 4º do art. 58 da Constituição da República, requerendo o aditamento da petição inicial “para que, inaudita altera pars, seja expedida ordem ao presidente da Comissão Representativa do Congresso Nacional, senador Romero Jucá, para que se abstenha da prática de

MS 34562 MC / DF

qualquer ato que guarde relação com a controvérsia objeto do presente mandado de segurança, em especial para que não tome qualquer medida no sentido de determinar, autorizar ou permitir o envio do Projeto de Lei da Câmara n. 79, de 2016, à sanção presidencial sem que esta Suprema Corte tenha se manifestado a respeito do pedido de liminar e da ordem de segurança” (fls. 54-55 do e-doc. 35).

13. Diante das informações prestadas pela autoridade coatora, a Presidente do Supremo Tribunal Federal, em 12.01.2017, entendeu não haver perigo na demora da concessão da liminar, tendo assim se manifestado:

“6. As informações prestadas pelo Presidente do Senado Federal afastam a necessidade de atuação urgente na presente causa, por ter a autoridade apontada como coatora afirmado a ausência de risco de ser formalizada decisão sobre os recursos interpostos e, consequentemente, de encaminhamento do projeto de lei à sanção presidencial enquanto o Congresso Nacional estiver em ‘recesso constitucional’ (fl. 17 do e-doc. 21).

7. A invocação de exemplo de tramitação do projeto de lei do Senado n. 318/2005, cujo recurso (n. 5/2006) teve a tempestividade discutida no Plenário do Senado Federal, prejudicada essa questão pela retirada de assinaturas, demonstra a afirmativa de intenção da autoridade apontada coatora em aguardar o término do recesso legislativo para efetivar o juízo de admissibilidade dos recursos interpostos no Projeto de Lei da Câmara n. 79/2016.

8. Quanto ao alegado risco de realizar a Comissão Representativa o ato que se busca evitar, os Impetrantes informam que, no Regimento Comum do Congresso Nacional, restringe-se a atuação da Comissão a situações “que não possam aguardar o início do período legislativo seguinte sem prejuízo para o País ou suas Instituições”

MS 34562 MC / DF

(inc. XI do art. 7º). O juízo de admissibilidade dos recursos em debate não apresenta urgência, em especial pela judicialização da questão no presente mandado de segurança.

9. Não há demonstração, portanto, de circunstância a justificar a atuação do Presidente deste Supremo Tribunal na espécie vertente.

Eventual inadmissão dos recursos em discussão antes do término do recesso parlamentar configuraria, na forma e com o conteúdo exposto nas informações prestadas, fraude contra a jurisdição, passível de exame neste mandado de segurança e com a responsabilização de quem assim proceder, pois, ‘consumado o ato após o ajuizamento da ação, a impetração não fica prejudicada’ (Reclamação n. 4.190, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, DJ 2.2.2007).

As informações prestadas pela autoridade tida como coatora não poderiam ser falseadas, sob as penas imputadas pela lei à tentativa de frustrar a aplicação da legislação vigente e da prestação da jurisdição competente, com as consequências de direito para quem assim atuar.” (grifos no original, negritos nossos).

14. Não obstante, segundo informam os impetrantes, no dia 31.01.2017 – ainda durante o recesso parlamentar, portanto –, a autoridade impetrada remeteu o projeto de lei à sanção presidencial, sem que tenha havido apreciação dos recursos apresentados pelos Senadores (cf. Ofício nº 4 – SF, de 31.01.2017, e-doc. 47).

15. Com o fim do recesso judiciário e diante do trágico falecimento do Ministro Teori Zavascki, os autos vieram a mim distribuídos, por força do disposto no artigo 38, I, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

16. É o relatório. Decido o pedido liminar.

MS 34562 MC / DF

17. O deferimento de um pedido de tutela de urgência pressupõe o fumus boni iuris, caracterizado pela plausibilidade do direito alegado, e o periculum in mora, consistente no risco de que o tempo de tramitação do processo torne inócuas a decisão que se venha a proferir ao final (Lei nº 12.016/2009, arts. 7º, III, e 16).

18. Antes de examinar o primeiro requisito, referente à plausibilidade do direito pleiteado, reitero premissa que firmei ao proferir decisão no MS 34.327/DF: o Supremo Tribunal Federal somente deve intervir em procedimentos legislativos para assegurar o cumprimento da Constituição, proteger direitos fundamentais e resguardar os pressupostos de funcionamento da democracia e das instituições republicanas.

19. À primeira vista, a controvérsia apresentada nestes autos parece estar vinculada tanto ao cumprimento da Constituição, como ao funcionamento da democracia.

20. Assim dispõe o art. 58, §2º, I, da Constituição:

“Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

(...)

§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I – discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;”

21. Esse dispositivo veicula princípio da reserva de Plenário, o qual conforme já assentou o Supremo Tribunal Federal, “sempre se

MS 34562 MC / DF

presume", somente podendo ser "derrogado, em caráter de absoluta excepcionalidade, nas situações previstas pelo texto constitucional" (ADI 652 MC, Rel. Min. Celso de Mello).

22. A votação das proposições legislativas apenas nas comissões atende a um imperativo de praticidade, que, contudo, não pode se sobrepor, quando atendidos os requisitos constitucionais, à regra geral da votação em Plenário.

23. No presente caso concreto, as informações constantes dos autos não permitem, ainda, formar convicção a respeito da observância ou não dessa norma constitucional reguladora do devido processo legislativo.

24. O fato relevante que se apresenta agora neste mandado de segurança é que não houve – ou, ao menos, não foi noticiado nos autos que tenha havido – apreciação formal e fundamentada dos recursos apresentados pelos impetrantes para que a matéria seja discutida em Plenário.

25. Aparentemente, a despeito de ter o Presidente do Senado indicado que a matéria não seria resolvida no curso do recesso parlamentar e da manifestação contundente da Ministra Cármem Lúcia a esse propósito, o projeto de lei seguiu à sanção presidencial, sem uma decisão formal da autoridade impetrada a respeito da admissibilidade ou não dos recursos interpostos pelos impetrantes.

26. Independentemente do acerto da decisão de eventual rejeição dos recursos que venha a ser proferida – ou que tenha sido proferida sem o conhecimento desta Corte –, impõe-se que seja tornada pública antes da remessa do projeto de lei à sanção presidencial. Somente desse modo será possível verificar o respeito à norma constitucional prevista no art. 58, §2º, I.

MS 34562 MC / DF

27. O periculum in mora, por sua vez, afigura-se claro, na medida em que a sanção do projeto de lei antes da prolação de medida liminar impeditiva poderia suscitar alegações de prejudicialidade da ação. Ademais, a matéria objeto do projeto de lei é de destacada relevância, envolvendo alterações profundas no regime de concessão e autorização de serviços de telecomunicações, capazes de afetar profundamente interesses públicos e econômicos.

28. Diante do exposto, defiro parcialmente a medida liminar requerida, para determinar que o Projeto de Lei da Câmara nº 79, de 2016, retorne ao Senado Federal para apreciação formal dos recursos interpostos pelos Senadores impetrantes e para que não seja novamente remetido à sanção presidencial até o julgamento final deste mandado de segurança ou ulterior decisão do Relator do feito após o recebimento da decisão da autoridade impetrada sobre os recursos interpostos.

29. Notifique-se a autoridade impetrada. Abra-se vista à Procuradoria-Geral da República (Lei nº 12.016/2009, art. 12).

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 04 de fevereiro de 2017.

Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO
Relator