



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO RELATOR LUIZ FUX,
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Ref.: Medida Cautelar no Mandado de Segurança n. 34.530/DF.

A MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, doravante referida como AGRAVANTE, por meio de seus advogados infra-assinados (doc. 1), vem, com fundamento nos arts. 14, § 2º, e 16, parágrafo único, da Lei n. 12.016/2009 c/c o art. 317 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (RISTF), interpor

AGRAVO REGIMENTAL

em face da decisão proferida por V. Ex.^a ao examinar a Medida Cautelar no Mandado de Segurança identificado em epígrafe, que, com fundamento no art. 7º, III, da Lei n. 12.016/2009, decidiu suspender “*os efeitos dos atos praticados no bojo do processo legislativo referente ao Projeto de Lei (PL) n. 4.850/2016, determinando, por consequência: (i) o retorno do Projeto de Lei da Câmara n. 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*”.

I DO CABIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL:

Conforme o disposto no § 2º do art. 14 da Lei n. 12.016/2009, a Agravante, na condição de autoridade reputada coatora, possui legitimidade para recorrer. Já o parágrafo único do art. 16 do mesmo diploma legal



preceitua que “da decisão do relator que conceder ou denegar a medida liminar caberá agravo ao órgão competente do tribunal que integre”.

Dispõe também o art. 317 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, que “[...] caberá agravo regimental, no prazo de cinco dias de decisão do [...] Relator, *que causar prejuízo ao direito da parte*” (ênfase nossa).

A decisão em questão acarreta evidente prejuízo à Agravante. Diferentemente do que sugere o dispositivo da decisão, a medida liminar concedida de fato *anula* – e não apenas suspende – todo o processo legislativo envolvido na apreciação do Projeto de Lei n. 4.850/2016. Tal ordem, como será demonstrado adiante, interfere de forma indevida no exercício de prerrogativas privativas da Câmara dos Deputados e, pior, o faz respaldada em argumentos que contrariam de forma direta a jurisprudência dessa E. Corte no que tange ao controle judicial do processo legislativo.

II DOS FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA

O Ministro Relator apoia sua decisão nos seguintes argumentos:

(i) “O projeto subscrito pela parcela do eleitorado definida no art. 61, § 2º, da Constituição deve ser recebido [e formalmente autuado] 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”;

(ii) o projeto de lei de iniciativa popular deve ser “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”, o que geraria a “sobreposição do anseio popular pelos interesses parlamentares ordinários, frustrando a *ratio essendi* da figura constitucional”. A aprovação da Emenda de Plenário (EMP) n. 4 acarreta a “desnaturação da essência da proposta popular destinada ao combate à corrupção”, consistindo em “preocupante atuação parlamentar” que, contrária ao desiderato original do projeto, ameaça a “absoluta independência funcional de julgadores e acusadores”;



(iii) o Supremo Tribunal Federal 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”;

(iv) não se sustenta a “visão atávica que qualifica as discussões sobre transgressões a normas regimentais como questões *interna corporis*, imunes ao controle judicial”: em um Estado Democrático de Direito, “é paradoxal conceber a existência de campos que estejam blindados contra a revisão jurisdicional, adstritos tão somente à alçada exclusiva do respectivo Poder”.

III DAS RAZÕES DO PEDIDO DE REFORMA DA DECISÃO AGRAVADA

a) Da falta de legitimidade ativa:

Preliminarmente, vale destacar que falta ao impetrante do presente *mandamus* **legitimidade ativa**. O Projeto de Lei n. 4.850/2016 foi remetido ao Senado Federal pelo Of. nº 1.769/2016/SGM-P em 30 de novembro de 2016. O mandado de segurança foi impetrado em 2 de dezembro de 2016, portanto, após a tramitação da matéria no âmbito da Câmara ter sido concluída.

Nesse sentido, há diversos precedentes no âmbito do E. Supremo Tribunal Federal:

“Vê-se, portanto, que esta Suprema Corte consagrou diretriz jurisprudencial que reconhece a possibilidade do controle incidental de constitucionalidade das proposições legislativas, desde que instaurado **por iniciativa de membros do órgão parlamentar perante o qual se achem em curso os projetos de lei** ou as propostas de emenda à Constituição” (STF, Medida Cautelar no Mandado de Segurança n. 24.645, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, DJe 15.9.2003) (grifos nossos).

“[...] A construção jurisprudencial que permitiu o **reconhecimento de direito subjetivo ao membro da Casa Legislativa na qual praticado o ato questionado** tem seu sentido definido pelas características do próprio instrumento processual” (STF, Mandado de Segurança n. 34.430, Rel. Min. Rosa Weber, decisão monocrática, DJe 1º.12.2016) (grifos nossos).



“[...] 1. Direito Subjetivo do Parlamentar. A afirmação do direito subjetivo do parlamentar para questionar, individualmente, **atos praticados no âmbito da Casa Legislativa à qual se vincula remonta ao início da década de 1980**” (STF, Medida Cautelar no Mandado de Segurança n. 34.418, Rel. Min. Rosa Weber, decisão monocrática, DJe 21.9.2016) (grifos nossos).

A falta de legitimidade ativa fica patente quando verificamos que a aferição do *periculum in mora* para fins da concessão da cautelar deu-se a partir de especulação sobre atos legislativos que poderiam vir a ocorrer **no âmbito do Senado Federal, e não** da Câmara dos Deputados.

A manifestação do Procurador Geral da República nos autos do Mandado de Segurança n. 34.133, em julgamento perante o e. Supremo Tribunal Federal, Rel. Min. Edson Fachin, aponta no mesmo sentido, ao entender **inexistir direito subjetivo de membros do Senado Federal** a fundamentar pretensões judiciais dirigidas a atos praticados no âmbito da Câmara dos Deputados no curso do processo de *impeachment*. Apenas os Deputados teriam legitimidade para tanto. A faculdade de arguir tais irregularidades preclui com o trânsito da matéria de uma Casa para outra:

“Não tem os Senadores da República legitimidade ativa para impetrarem mandado de segurança contra atos relacionados ao processamento de denúncia de crime de responsabilidade atribuído à Presidente da República afastada, seja porque inexistente, na espécie, autorização para que eles ingressem em Juízo em nome próprio na defesa de direito subjetivo alheio, seja porque também lhes cabe o papel de integrantes do órgão julgador do processo de *impeachment*” (Ofício n. 140808/2016 – ASJCIV/SAJ/PGR, MS 34.133-DF, Rel. Min. Edson Fachin).

b) Inexistência de *fumus boni iuris*:

São basicamente dois os argumentos que respaldam a concessão da liminar. O primeiro é de que a Câmara dos Deputados teria autuado e processado de forma incorreta o Projeto de Lei n. 4.850/2016. A proposição deveria ter sido autuada e deveria ter tramitado como Projeto de Iniciativa Popular. O segundo argumento é de que os projetos de autoria popular não se sujeitam a “emendas e substitutivos” que lhes desfigurem a “essência”.



Quanto ao primeiro argumento, é fundamental esclarecer que a conduta da Câmara dos Deputados não tem o propósito de usurpar a iniciativa popular, pelo contrário. O que se busca com o expediente adotado é, de comum acordo com as entidades que patrocinam a iniciativa popular, **viabilizar** a propositura da matéria. Essa questão foi enfrentada pela primeira vez pela Câmara dos Deputados em 1992, quando da distribuição de projeto de lei de iniciativa popular que criava o Fundo Nacional de Moradia Popular (FNMP) e o Conselho Nacional de Moradia (CNMP), recebido pela Casa em novembro de 1991.

Na oportunidade, observou-se que a Câmara não contava – como até hoje não conta – com informações que permitissem a aferição da veracidade dos dados e assinaturas coletadas nos formulários apresentados ou a verificação da situação eleitoral dos signatários. Tampouco a Casa dispunha de estrutura de pessoal que pudesse analisar em tempo hábil mais de oitocentos mil registros. Hoje, seria quase um milhão e meio.

Diante desse quadro, a Presidência da Casa oficiou ao Tribunal Superior Eleitoral, indagando sobre soluções que viabilizassem a conferência dos documentos que instruíam a proposição de origem popular. A resposta do Tribunal foi negativa, pois, naquele momento, o cadastro do eleitorado encontrava-se fragmentado entre aquele tribunal, o SERPRO e os órgãos da Justiça Eleitoral nos estados.

Chegou-se à conclusão de que a solução mais correta, do ponto de vista da segurança jurídica e da preservação do interesse dos cidadãos envolvidos em angariar apoio para o projeto de iniciativa popular, seria vincular a autoria da proposição a um ou mais parlamentares que se dispusessem a tanto, mantendo a tramitação da matéria nos termos das regras regimentais que regem os projetos de lei de iniciativa popular. Esta é a orientação que, de forma geral, tem prevalecido desde então. Nenhum dos projetos de origem popular foi arquivado ao final da Legislatura (art. 105, IV, do RICD). Nenhum foi apreciado conclusivamente pelas comissões (Art. 24, II, “c”, do RICD). No caso do Projeto de Lei n. 4.850/2016, a Comissão Geral destinada a debater a matéria foi realizada em 22 de junho de 2016. Todos foram convertidos em lei ao final de sua tramitação (com exceção do próprio Projeto de Lei n. 4.850/2016, cuja apreciação não foi concluída). Frise-se que o fato de a proposição não tramitar **formalmente** como Projeto de Lei de Iniciativa Popular não significa que os trâmites referentes à



iniciativa popular não sejam observados. Eles o são. A esse propósito, vejamos os Projetos de Lei n. 2.710/1992, n. 4.146/1993, n. 1.517/1999 e o Projeto de Lei Complementar n. 518/2009.

Deve-se destacar que questionamentos precipitados sobre o procedimento adotado pela Câmara dos Deputados na apreciação dos projetos de lei de iniciativa popular trazem consigo uma consequência nefasta, que é suscitar **dúvidas infundadas acerca da constitucionalidade das normas resultantes desse procedimento**, normas que incluem a Lei da Ficha Limpa e a criação do delito de captação ilícita de sufrágio (compra de voto).

É fato que o Regimento Interno da Câmara dos Deputados determina, em seu art. 252, V, que a Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados verifique o cumprimento das exigências previstas no art. 61, § 2º, da Constituição Federal constitucionais. O Tribunal, contudo, deve ter presente que a Câmara dos Deputados não tem como, sem o respaldo da Justiça Eleitoral, aferir com segurança o preenchimento desses requisitos. Caso esta e. Corte entenda que o procedimento seguido pela Câmara não é legítimo, **haverá necessidade de remeter os autos da proposição ao Tribunal Superior Eleitoral, para que se proceda à conferência das assinaturas apostas à proposição, bem como à verificação da condição eleitoral de cada um dos subscritores**. Apenas após essa providência será possível dar regular seguimento à tramitação da matéria. Para que se tenha uma ideia de quão crítico é conferir e checar os dados e assinaturas que instruem a matéria, juntamos aos autos uma pequena amostra dos formulários recebidos pela Câmara dos Deputados por ocasião da apresentação do Projeto de Lei n. 4.850/2016 (doc. 2).

No que se refere à alegação de que o Projeto de Lei de Iniciativa Popular não se coaduna com “emendas e substitutivos que desfigurem a proposta original”, entendemos que alguns esclarecimentos são necessários. A iniciativa é a fase inaugural do processo legislativo. O Congresso Nacional, instado a apreciar um projeto de lei, não pode ser constrangido a dizer apenas “sim” ou “não”. Mais: se pode dizer “não” ao todo, há que se reconhecer que poderá dizer “não” também a partes do projeto. Países com mais experiência que o Brasil no uso da iniciativa popular sabem bem que esse instrumento é um valioso artifício democrático, mas também conhecem os riscos de simplesmente subjugar a democracia representativa pela via de



instrumentos plebiscitários (cf. Hans A. Linde, *When Is Initiative Lawmaking Not "Republican Government"*, Hastings Constitutional Law Quarterly, v. 17, fall 1989, p. 159).

A possibilidade de emendar os projetos de iniciativa popular, de deferir sua tramitação conjunta com outras matérias ou, ainda, de apresentar substitutivos a eles e, eventualmente, a seus apensados, representa uma prerrogativa ínsita à atividade parlamentar. O art. 252, VI, do RICD, é inequívoco ao dispor que "o projeto de lei de iniciativa popular **terá a mesma tramitação dos demais**, integrando a numeração geral das proposições". Não há base regimental ou constitucional para restringir a prerrogativa dos membros do Legislativo de debater uma matéria, propor modificações e aprová-las, se houver apoio político suficiente. Afirmar o contrário é colocar nas mãos do Supremo Tribunal Federal a responsabilidade por dizer quais modificações aperfeiçoam uma proposição e quais "desnaturam" a sua "essência". É reduzir nosso Estado Democrático de Direito a uma aristocracia togada.

A Câmara dos Deputados é, em nosso sistema constitucional, a Casa que **representa** o Povo brasileiro. Não precisa "simular" – para usar a palavra escolhida por V. Ex.^a – apoio público. Os "interesses parlamentares ordinários" não são propósitos obscuros que se insinuem de forma velada no texto legal. São representações legítimas do pensamento dos diversos segmentos da população brasileira, que aqui se fazem representar **pelo voto direto**. Não se pode partir da premissa de que as modificações introduzidas nesse texto violam qualquer prerrogativa legal dos cidadãos que submeteram a proposição ao debate no Congresso Nacional.

Acrescente-se a isso o fato de que a Emenda de Plenário n. 4 não traduz matéria estranha à versada no Projeto de Lei n. 4.850/2016. Ao contrário: **tem íntima relação com o objeto originário do Projeto de Lei n. 4.850/2016**, na medida em que as duas proposições versam sobre direito penal e processual penal e sobre a exigibilidade de atuação funcional escorreita do agente público (servidor público ou agente político).

Demais disso, o texto originário do Projeto de Lei n. 4.850/2016 foca a disciplina dos direitos (em regra, restringindo-os) e das obrigações de uma das partes do processo (o réu), pelo que ressoa a natureza dialética das obrigações negativas impostas (sob a forma de tipos penais) pela Emenda de



Plenário n. 4 às outras partes do processo (magistrados e membros do Ministério Público). Acresce que a Emenda de Plenário n. 4 é consonante com as regras do texto originário do Projeto de Lei n. 4.850/2016 sobre *accountability* (no âmbito dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal e Territórios e dos Ministérios Públicos respectivos - arts. 41 a 47 do PL 4.850/2016) e sobre limitação dos prazos de vista de processos penais (art. 8º do PL 4.850/2016). Mostra-se indubitável, portanto, a correta aplicação, na espécie, do art. 125 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que proíbe emenda versando sobre “assunto estranho ao projeto em discussão”.

Contudo, o conhecimento da ação e o deferimento da liminar pleiteada assentam-se em uma premissa que põe às claras a inexistência de *fumus boni iuris* a autorizar a medida cautelar. É que a decisão recorrida claramente se vale da interpretação de dispositivos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, **refutando taxativamente a doutrina – rotulada de “atávica” – da insindicabilidade dos atos interna corporis**. Independentemente do mérito do debate acerca dos limites e fundamentos da interferência judicial sobre atos praticados no âmbito do Congresso Nacional, está muito claro que o Supremo Tribunal Federal tem **reiteradamente** afirmado em sua jurisprudência a **impossibilidade de fundar pretensões judiciais na interpretação de normas do regimento interno das Casas Legislativas**. Apenas afrontas diretas ao texto constitucional autorizam o controle judicial do trâmite legislativo. É o que demonstram os julgados a seguir:

“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" (MS 32.033, Red. p/ acórdão Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, DJe 18.2.2014 – grifei).

"CONSTITUCIONAL. PODER LEGISLATIVO: ATOS; CONTROLE JUDICIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. PARLAMENTARES. I. - O Supremo Tribunal Federal admite 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. II. - Precedentes do STF: MS 20.257/DF, Ministro Moreira Alves (leading case) (RTJ 99/1031); MS 20.452/DF, Ministro Aldir Passarinho (RTJ 116/47); MS 21.642/DF, Ministro Celso de Mello (RDA 191/200); MS 24.645/DF, Ministro Celso de Mello, "D.J." de 15.9.2003; MS 24.593/DF, Ministro Maurício Corrêa, "D.J." de 08.8.2003; MS 24.576/DF, Ministra Ellen Gracie, "D.J." de 12.9.2003; MS 24.356/DF, Ministro Carlos Velloso, "D.J." de 12.9.2003. III. - Agravo não provido" (MS 24.667-AgR, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 23.4.2004 – grifei).**

"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 26.062-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 4.4.2008 – grifei).

"DIREITO CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONSELHO DE ÉTICA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. DESIGNAÇÃO DE RELATOR. REGRA DE IMPEDIMENTO.

1. Impugnação ao nome do relator de procedimento perante o **Conselho de Ética da Câmara dos Deputados**, pelo fundamento de que teria pertencido ao mesmo bloco parlamentar do Deputado contra quem se formulou a representação (art. 13, I, a, do [Código] de Ética da Câmara).

2. O Supremo Tribunal Federal somente deve interferir em procedimentos legislativos para assegurar o cumprimento



da Constituição, proteger direitos fundamentais e resguardar os pressupostos de funcionamento da democracia e das instituições republicanas. Exemplo típico na jurisprudência é a preservação dos direitos das minorias.

3. A alegação de que o relator do processo no Conselho de Ética integraria o mesmo bloco parlamentar do impetrante deste mandado de segurança não configura, em exame sumário, quaisquer das **hipóteses justificadoras de intervenção judicial**.

4. Medida liminar indeferida” (MS 33.927-MC, Rel. Min. Roberto Barroso, decisão monocrática, DJe 11.12.2015 – grifei).

“CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. ATOS DO **PODER 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 24.356, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 12.9.2003 – grifei).

“Mandado de segurança. Processo legislativo no congresso nacional. Interna corporis. Matéria relativa à **interpretação**, pelo presidente do Congresso Nacional, de **normas de regimento legislativo é imune à crítica judiciária**, circunscrevendo-se no domínio **interna corporis**. Pedido de segurança não conhecido” (MS 20.471, Rel. Min. Francisco Rezek, Tribunal Pleno, DJ 22.2.1985 – grifei).

“Mandado de segurança que visa a compelir a Presidência da Câmara dos Deputados a acolher requerimento de urgência-urgentíssima para discussão e votação imediata de projeto de resolução de autoria do impetrante. Em questões análogas a presente, **esta Corte** (assim nos MS 20.247 e 20.471) **não tem admitido mandado de segurança contra atos do Presidente das Casas Legislativas, com base em regimento interno delas**, na condução do processo de feitura de leis. Mandado de segurança indeferido” (MS 21.374, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 2.10.1992 – grifei).

No mesmo sentido: MS 25.588-AgR, Rel. Min. Menezes Direito, Tribunal Pleno, DJe 8.5.2009; MS 22.183, Rel. Min. Marco Aurélio, Red. p/ acórdão Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 12.12.1997; MS 20.509, Rel. Min. Octavio Gallotti, Tribunal Pleno, DJ 14.11.1985; MS 21.754-AgR, Rel. Min. Marco Aurélio, Red. p/ acórdão Min. Francisco Rezek, Tribunal



Pleno, DJ 21.2.1997; MS 22.503, Rel. Min. Marco Aurélio, Red. p/ acórdão Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 6.6.1997; MS 21.360, Rel. Min. Néri Da Silveira, Red. p/ acórdão Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ 23.4.1993; MS 33.942-MC, Rel. Min. Rosa Weber, decisão monocrática, DJe 17.12.2015, trânsito em julgado em 16.9.2016; MS 33.360, Rel. Min. Roberto Barroso, decisão monocrática, DJe 12.12.2014, trânsito em julgado em 9.2.2015; MS 34.015-MC, Rel. Min. Roberto Barroso, decisão monocrática, DJe 22.2.2016, trânsito em julgado em 21.10.2016; MS 31.404-MC, Rel. Min. Cármen Lúcia, decisão monocrática, DJe 19.6.2012, trânsito em julgado em 23.10.2012; MS 28.010, Rel. Min. Cármen Lúcia, decisão monocrática, DJe 20.5.2009, trânsito em julgado em 1º.6.2009.

A decisão liminar não é – com todas as vênias do Ministro Relator – o veículo apropriado para reformar mais de trinta anos de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, mormente num caso em que se trata do exercício de prerrogativas privativas das Casas do Congresso Nacional, no seio de um procedimento inconcluso.

c) Inexistência de *periculum in mora*:

No que concerne ao requisito do “*periculum in mora*”, a decisão concessiva da medida cautelar se pauta na possibilidade de o Projeto de Lei da Câmara n. 80, de 2016 (Projeto de Lei 4.850, de 2016, na Câmara dos Deputados) ser submetido à deliberação do Plenário do Senado Federal, em que pese à recente rejeição do Requerimento n. 917, de 2016, pelo Plenário daquela Casa Legislativa, porque, nos termos do art. 258 do Regimento Interno do Senado Federal, poderia haver a apresentação de um requerimento destinado ao apensamento do Projeto a outro em curso no Senado que versa sobre crimes de responsabilidade de autoridades e que figurava na Ordem do Dia daquela Casa, o Projeto de Lei do Senado n. 280, de 2016. Supondo-se que o dito requerimento de tramitação conjunta fosse aprovado pelo Plenário do Senado Federal, poderia o Projeto de Lei da Câmara n. 80, 2016, ser submetido à deliberação. Esse seria o “fundado risco” que indicaria a urgência desse provimento.

Em primeiro lugar, nem mesmo o Impetrante alegou tal sucessão de conjecturas tidas como conducentes à premente apreciação da matéria pelo



Plenário do Senado, que, como consignado, rejeitara o regime de urgência para a matéria. Essa rejeição, aliás, ocorreu no dia 30 de novembro de 2016.

Ademais disso, que efeitos produziria a temida aprovação da matéria pelo Plenário do Senado que não poderiam ser obstados ou revertidos a tempo nos moldes da própria decisão liminar que determinou o regresso da proposição legislativa à Câmara dos Deputados, considerando que o Projeto careceria ainda da adoção de providências inerentes à preparação dos autógrafos, publicação e remessa à sanção?

E se o projeto ostentava vício de inconstitucionalidade identificável em juízo de delibação, seria curial que o Excelentíssimo Senhor Presidente da República, contando com o necessário apoio técnico-jurídico da Casa Civil da Presidência, o vetasse no prazo de quinze dias de que dispõe nos termos do art. 66, § 1º, da Constituição da República.

Por outro lado, a Câmara dos Deputados recebeu, no dia 12 de dezembro passado, o Ofício n. 24.364/2016, subscrito por V. Ex.^a, solicitando informações sobre o alegado na petição inicial deste mandado de segurança no prazo de 10 dias. Contudo, de forma não usual, no dia 14 de dezembro a liminar foi deferida *inaudita altera pars*. Esse não tem sido o figurino procedimental dessa Corte em casos tais.

O inciso III do art. 7º da Lei n. 12.016/2009 admite a suspensão do ato objurgado na ação de mandado de segurança quando desse ato “puder resultar a ineficácia da medida, caso seja finalmente deferida”.

A jurisprudência pátria já consolidou o entendimento de que o risco que caracteriza o *periculum in mora* não pode resultar de mera especulação dissociada de premissas factuais plausíveis. Com efeito, “a caracterização do *periculum in mora* depende de a parte demonstrar concretamente a urgência que tem na concessão da medida requerida” (EDcl na MC 15.266/PB, Rel. Ministro João Otávio de Noronha, Quarta Turma do STJ, DJe 04.05.2009). Não é suficiente “a mera conjectura de riscos”, sendo indispensável “a demonstração efetiva de dano iminente” (AgRg na Medida Cautelar n. 25.558/RJ, Rel. Ministro Marco Buzzi, Quarta Turma do STJ, DJe 31.03.2016). “O *periculum in mora* não se apoia em mera especulação, e sim no postulado do *id quod plerunque accidit*” (AgRg na Medida Cautelar n.



15.352/MG, Rel. Ministro Massami Uyeda, Terceira Turma do STJ, DJe 06.05.2009), vale dizer, naquilo que geralmente acontece.

Bem se vê que não havia qualquer risco de dano irreparável que determinasse a suspensão do ato atacado no mandado de segurança, tanto porque o eventual andamento do projeto de lei de forma mais célere derivava de mera hipótese não apoiada em provas, como porque de eventual deliberação final pelo Plenário do Senado não resultaria qualquer efeito jurídico imediato e irreversível.

A par de todos esses aspectos, insta consignar que *não há mais previsão de sessões deliberativas do Senado Federal na presente sessão legislativa*, consoante se pode ver publicado na página oficial daquela Casa Legislativa na internet (<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/sessao-plenaria>).

d) Incongruência entre a liminar concedida e o pedido deduzido pelo Impetrante:

O pedido principal deduzido pelo Impetrante é a confirmação da medida liminar requerida, que está vazada da seguinte forma: “reque[iro] a **anulação da votação da Emenda de Plenário nº 4**, acessória do Projeto de Lei nº 4.850, de 2016, bem como a **cessação de seus efeitos na redação final da Câmara dos Deputados**”.

A decisão recorrida, contudo, determina: “(i) o **retorno do Projeto de Lei da Câmara n. 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 [...] eleitores**, como Projeto de Iniciativa Popular, observando o rito correlato previsto no seu Regimento Interno [...]. Destaco, ainda, que ficam sem efeito quaisquer atos **pretéritos** ou **supervenientes**, praticados pelo Poder Legislativo em contrariedade à presente decisão”. Apesar de a decisão agravada mencionar a *suspensão* dos “efeitos dos atos praticados no bojo do processo legislativo referente ao PL n. 4.850/2016”, o seu cumprimento conduzirá, inexoravelmente, à **anulação de todo o processo** desde o seu início, com a exclusão dos autores que acolheram a iniciativa



popular, sua re-autuação e nova tramitação (“observando o rito correlato previsto no [...] Regimento Interno”).

Em síntese, a decisão **anula** toda a tramitação da matéria.

Trata-se, manifestamente, de **decisão *extra petita***, em violação ao art. 492 do Código de Processo Civil, que veda ao juiz “proferir decisão de natureza diversa da pedida”. O pedido cinge-se a um pleito de anulação da votação **da *Emenda de Plenário***, e sua supressão da **redação final** encaminhada ao Senado. **Não é requerida, em qualquer momento, a restituição dos autos à Câmara dos Deputados, tampouco sua autuação como projeto de lei de iniciativa popular, com todas as assinaturas reunidas em apoio à medida, ou o refazimento de quaisquer atos.**

Nesse sentido, o magistério do Ministro Teori Zavascki, ao traçar um paralelo entre o instituto da antecipação de tutela consignado no Código de Processo Civil de 1973 (reforma de 1994) e a medida liminar concebida na lei especial do mandado de segurança, evidencia o caráter de antecipação da tutela desse provimento liminar especial. Vejamos:

[...] na espécie do artigo 273, I, para afastar o perigo de comprometimento do processo, a técnica utilizada é a de antecipar, em caráter provisório, algum efeito executivo decorrente da futura sentença, sem que isso, obviamente, importe prejulgamento da causa. É exatamente o mesmo que ocorre na liminar em mandado de segurança, conforme já acentuava Celso Agrícola Barbi: “... ordenando a suspensão, terá o juiz antecipado em caráter ‘provisório’ a providência que caberá à sentença final e isso para ‘evitar dano’ que decorreria da natural demora na instrução do processo”. Nesse mesmo sentido, Calmon de Passos: “a liminar do *writ* é um *adiantamento* (provisoriedade) da tutela que se pretende obter a final (definitividade). Destarte, nenhuma diferença substancial existe entre a liminar e a sentença final a ser proferida no pleito em que foi deferida ou indeferida. Só divergem no seu alcance: provisório, numa, por conseguinte resolúvel, definitivo na outra, por conseguinte apta a transitar em coisa julgada material (...)” (Teori A. Zavascki. *Antecipação da Tutela*. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 231).

A toda evidência, a decisão liminar extrapola o pedido formulado na ação de mandado de segurança, inclusive tomando em consideração o aditamento à inicial datado de 5 de dezembro de 2016, porque para garantir



a eficácia plena do provimento final almejado pelo Impetrante, bastava a mera suspensão da tramitação do projeto no Senado Federal. Entretanto, como visto, a medida liminar foi muito mais além, ao determinar o reinício do processo legislativo na Casa iniciadora. Nesse sentido:

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 n.º 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 n.º 4.029/DF, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 27.06.2012). 4. Agravo regimental provido. (MS 31.816-MC-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Red. p/ acórdão Min. Teori Zavascki, DJe 13.5.2013 – grifei).

Ao determinar a anulação e refazimento de atos no processo, a decisão agravada acarreta o chamado *periculum in mora* reverso. Com efeito, a medida liminar tem caráter precário, ainda quando signifique a antecipação de alguns ou de todos os efeitos da tutela jurisdicional buscada, não sendo lícito, por força dessa provisoriedade, que se defira providência irreversível. Diferentemente, cumpre ao magistrado atentar para o que provém do princípio da menor restrição possível em ordem a garantir não apenas o provimento final (pedido pelo autor), mas também o direito de defesa. Nessa contextura, a determinação de refazimento de todos os atos do processo



legislativo – incluindo aí sucessivas decisões de uma Comissão Especial e do Plenário da Câmara dos Deputados – a evidenciar consequências gravíssimas no campo político-institucional, milita em desfavor da concessão da medida liminar, tal qual deferida nos autos.

VI Do pedido:

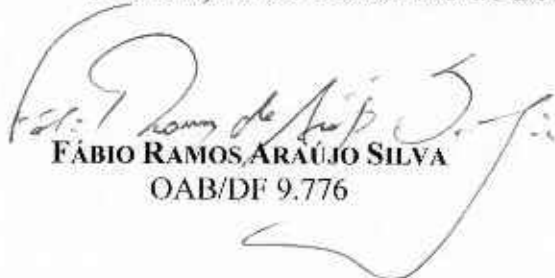
Posto isso, requer:

(1) Que V. Ex.^a conheça o presente recurso e reconsidere a decisão impugnada; ou, subsidiariamente;

(2) Que V. Ex.^a submeta ao Plenário o presente agravo, nos termos do art. 317 do RISTF.

Nesses termos, pede deferimento.

Brasília, 16 de dezembro de 2016.


FÁBIO RAMOS ARAÚJO SILVA
OAB/DF 9.776


LEONARDO A. DE ANDRADE BARBOSA
OAB/DF 22.105