



MS 34.562 pode marcar virada do STF sobre controle preventivo

O Supremo Tribunal Federal foi novamente chamado à disputa política mediante a impetração do Mandado de Segurança 34.562/DF por 13 senadores em face do encaminhamento do Projeto de Lei da Câmara 79/16 à sanção da Presidência da República, após sua aprovação na Comissão Especial de Desenvolvimento Nacional do Senado Federal. De acordo com os impetrantes, ao dar seguimento ao processo legislativo, o presidente do Senado desconsiderou três recursos apresentados para levar a apreciação da matéria ao Plenário, em suposta violação ao artigo 58, §2º, inciso I, da Constituição Federal de 1988[1].

Os requerentes foram cuidadosos o suficiente para fundamentar o *writ* somente no dispositivo constitucional, afastando assim eventual alegação de matéria *interna corporis*. Quando o fez, foi somente para demonstrar a recepção e a regulamentação do dispositivo constitucional pelo regimento interno do Senado. Trata-se de expediente fomentado pela histórica reticência do Supremo em conhecer das transgressões a normas regimentais. Ao levar suas insatisfações ao tribunal em sede de mandado de segurança, os parlamentares passaram a argumentar apenas em termos constitucionais para não correr o risco do pedido não ser conhecido, como o MS 20.471/DF, cujo argumento era regimental e que não foi conhecido pelo ministro Francisco Rezek porque “o eventual abuso de poder por parte de dirigente de Casa do Congresso, em tema regimental, quedaria circunscrito no terreno da responsabilidade política que tem ele ante seus pares”.

A ministra Cármen Lúcia, durante o recesso forense, indeferiu a medida liminar por entender ausente a condição do *periculum in mora*, dado que o juízo de admissibilidade dos recursos só ocorreria com o reinício das atividades legislativas. Não obstante a determinação expressa da presidente da corte que constituiria fraude à jurisdição “eventual inadmissão dos recursos em discussão antes do término do recesso parlamentar configuraria”, o projeto de lei foi enviado à sanção presidencial ainda durante o recesso e em detrimento dos recursos interpostos.

Redistribuídos os autos ao ministro Luís Roberto Barroso, devido ao falecimento do ministro Teori, a liminar foi concedida sob os fundamentos de que: i) o projeto de lei fora encaminhada à sanção “sem uma decisão formal da autoridade impetrada a respeito da admissibilidade ou não dos recursos interpostos pelo impetrante”; ii) a sanção antes de eventual “medida liminar impeditiva poderia suscitar alegações de prejudicialidade da ação”; e iii) a matéria objeto do projeto de lei teria “destacada relevância” ao impactar interesses econômicos. Cauteloso em seus termos, destacando bem a precariedade da decisão, o ministro entendeu estarem em jogo a observância da Constituição e o funcionamento da democracia.

Que ambos estão em discussão, certamente não há dúvida. Interpor recurso e vê-lo apreciado, se atendidos a condição do artigo 58, §2º, inciso I, da Constituição, constituiria prerrogativa das minorias parlamentares e, assim, pressuposto ao exercício da oposição política e condição à normalidade do regime democrático.

Nos autos do MS 24.831/DF e do MS 26.441/DF, o Supremo afastou o fundamento de que a instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito seria simples controvérsia *interna corporis* para, entendendo



obedecidos os requisitos do artigo 58, §3º, da Lei, determinar ao Presidente do Senado Federal que indicasse os nomes faltantes à CPI. Para o ministro Celso de Mello, “a estrita observância dos direitos e garantias, notadamente quando se alegar, como se sustenta na espécie, transgressão ao estatuto constitucional das minorias parlamentares, traduz fato de legitimação da atividade estatal”.

A concessão definitiva da segurança no MS 34.562, cujo imbróglio diz respeito à atividade típica do Congresso Nacional, marcaria em definitivo a virada na jurisprudência do Supremo, que deixaria de apenas admitir para efetivamente realizar o controle preventivo com amparo nos dispositivos constitucionais que regem o processo legislativo. Ao contrário do artigo 60, §4º, da Constituição Federal [2], cuja aplicação reclama do julgador uma interpretação quanto ao conteúdo de princípios constitucionais abstratos, não há maior dificuldade para observar se o artigo 52, §2º, inciso I, foi cumprido ou não, assim como ocorre com as demais disposições de natureza procedimental.

Ainda assim, em duas ocasiões em que o tribunal foi provocado para decidir se houve ou não transgressão às regras do rito legislativo, terminou por não fazê-lo.

Em 2009, senadores impetraram um mandado de segurança para questionar decisão da Mesa Diretora do Senado em não receber recurso devido ao arquivamento pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar de representações contra o então presidente da Casa. A negativa da Mesa justificou-se na competência do Conselho em dar a “palavra final” a respeito dos processos de quebra de decoro, prescindindo-se da análise em Plenário. No MS 28.213, os impetrantes defenderam que somente o Plenário, órgão de manifestação soberana da vontade do Senado, poderia decidir as matérias que envolvessem a perda de mandato eletivo, na forma dos artigos 55, §2º[3], e 58, §2º da Constituição Federal.

Decisão monocrática do ministro Eros Grau anotou que as “questões atinentes exclusivamente à interpretação e à aplicação dos regimentos das casas legislativas constituem matéria interna corporis, da alçada exclusiva da respectiva casa”. Ainda que o *writ* trouxesse questão constitucional, o relator denegou segurança dado a ausência de previsão expressa no Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado de recurso ao Plenário contra a decisão fracionária que declarasse inadmissível representação ou denúncia. Em atenção à separação dos poderes, princípio subjacente à doutrina *interna corporis*, foi negado seguimento ao MS, relegando a controvérsia à apreciação no âmbito do próprio Poder Legislativo.

No MS 31.816/DF, insurgiu-se contra o ato da Mesa Diretora do Congresso Nacional que acolheu requerimento de urgência para a apreciação do veto presidencial ao Projeto de Lei 2.565/11 em detrimento dos outros 3 mil vetos aguardando análise. Para tanto, foram trazidos tanto dispositivo do Regimento Comum do Congresso quanto os parágrafos quarto e sexto do artigo 66 da Constituição Federal [4]. A decisão monocrática do ministro Luiz Fux, que havia proposto a revisitação da jurisprudência do STF sobre questão *interna corporis* para conceder a segurança, foi revertida em Plenário ao argumento pragmático de que manter a concessão da segurança implicaria “a impossibilidade material, pelo menos por um longo espaço de tempo, da apreciação tempestiva de novos vetos presidenciais que venham a ser apresentados em um futuro próximo”, como anotou o voto do ministro Teori Zavascki, redator do acórdão.

O tribunal avançou significativamente no controle concentrado da constitucionalidade formal da lei, desafiando o velho entendimento de que ficariam restritos à arena legislativa eventuais desrespeitos do



Poder Legislativo a normas legais, mesmo se de *status* constitucional. Assim fez na ADI 4.029/DF e na ADI 5.127/DF, quando fez valer o devido processo legislativo no processamento das medidas provisórias em seu rito e conteúdo, determinando o cumprimento do artigo 62, §9º, da Constituição [5] e vedando a inclusão de matéria estranha em seu corpo. Resta saber se o avanço sinalizado pela decisão do ministro Luís Roberto Barroso no controle preventivo encontrará acolhida junto aos demais membros do Plenário. Já há manifestação do procurador-geral da República pela concessão da segurança.

1 § 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;

2] § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I – a forma federativa de Estado;

II – o voto direto, secreto, universal e periódico;

III – a separação dos Poderes;

IV – os direitos e garantias individuais.

3 § 2º Nos casos dos incisos I, II e VI, a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa.

4 § 4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores (...).

§ 6º Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final.

5 § 9º Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

Date Created

15/03/2017