

**MEDIDA CAUTELAR NO HABEAS CORPUS 143.645 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : MIN. EDSON FACHIN  
**PACTE.(S)** : CIDADÃOS  
**PACTE.(S)** : ADVOGADOS REGULARMENTE INSCRITOS NA OAB  
**IMPTE.(S)** : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB E OUTRO(A/S)  
**ADV.(A/S)** : CLAUDIO PACHECO PRATES LAMACHIA E OUTRO(A/S)  
**COATOR(A/S)(ES)** : PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS  
**COATOR(A/S)(ES)** : MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS  
**COATOR(A/S)(ES)** : COMISSÃO DIRETORA DO CONGRESSO NACIONAL

**DECISÃO:** Trata-se de *habeas corpus* coletivo preventivo, com pedido de liminar, impetrado pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB e pela Ordem dos Advogados do Brasil – OAB em favor dos cidadãos, e em especial dos advogados regularmente inscritos na OAB, contra ato praticado pelo 1º Vice-Presidente, no exercício da Presidência, da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados e da Comissão Diretora do Congresso Nacional.

Segundo alegam os impetrantes, por meio de nota pública divulgada em 05.05.2017, a Direção Geral da Câmara dos Deputados, a autoridade coatora teria impedido a participação democrática no acompanhamento da tramitação da PEC n. 287/2016.

Sustentando que “a devida apreciação e debate da proposta é de grande interesse da população e da advocacia brasileira, uma vez que trata de direitos sociais de garantias fundamentais de toda a sociedade” (eDOC 1, p. 6), defende que não pode o Congresso Nacional excluir a participação pacífica da população ou de seus representantes nas deliberações legislativas.

No mérito, alega que o art. 27 do Regimento Interno do Congresso Nacional assegura a publicidade das sessões, salvo aquelas determinadas como secretas a pedido da Presidência ou de Líder do Plenário e que a jurisprudência desta Corte tem garantido o livre acesso às galerias do Plenário da Câmara dos Deputados.

HC 143645 MC / DF

Requer, em caráter liminar, a expedição de salvo-conduto para os representantes da sociedade civil organizada e os pacientes, representados aqui pela Ordem dos Advogados do Brasil, a fim de que possam ter acesso irrestrito à todas as dependências da Câmara dos Deputados e Senado Federal, inclusive as galerias, Reuniões das Comissões e Plenário, Sessões de julgamento ou outros ambientes destinados à deliberação legislativa da PEC 287/2016.

No mérito, requer a ratificação da liminar eventualmente concedida.

**É o relatório. Decido.**

Cumprе assinalar, por relevante, que o deferimento da medida liminar, resultante do concreto exercício do poder geral de cautela outorgado aos juízes e Tribunais, somente se justifica em face de situações que se ajustem aos seus específicos pressupostos: a existência de plausibilidade jurídica (*fumus boni juris*), de um lado, e a possibilidade de lesão irreparável ou de difícil reparação (*periculum in mora*), de outro. Sem que concorram esses dois requisitos, essenciais e cumulativos, não se legitima a concessão da medida liminar.

O direito de acesso e acompanhamento dos trabalhos legislativos no âmbito do Congresso Nacional é consequência do comando constitucional previsto no art. 1º da Carta Magna, o qual dispõe que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem por fundamentos: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

Na situação, que ora se apresenta, o impedimento de acesso às dependências do Congresso Nacional viola o fundamento expresso da cidadania (artigo 1º, II da CRFB) e, sobretudo, o disposto no artigo 1º, parágrafo único da Carta da República – “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Walber de Moura Agra bem situa o fundamento da “cidadania” conectando-o à participação dos cidadãos nas decisões políticas da sociedade. Segundo o autor, essa participação não é restrita ao voto, pois

**HC 143645 MC / DF**

“todas às vezes que um cidadão se posiciona frente à atuação estatal, criticando ou apoiando determinada medida, está realizando um exercício de cidadania.” (AGRA, Walber de Moura. *In*: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (Orgs.) *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Ed. Saraiva/Almedina, 2013. p. 119). A cidadania é que permite, assim, o exercício consciente dos direitos e dos deveres. Isso porque “a democracia não se resume ao sufrágio. Pois ela, fundamentalmente, valoriza todo o processo que antecede ao sufrágio, o debate, a discussão pública, enfim, a reflexão coletiva que se produz e é levada a cabo antes do momento estritamente relacionado ao voto” (GODOY, Miguel Gualano de. *Constitucionalismo e Democracia: uma leitura a partir de Carlos Santiago Nino*. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 74). O acesso ao Parlamento integra, pois, esse debate ínsito e necessário à democracia, e se mostram como expressão do exercício de sua cidadania e participação na vida pública comunitária.

Esse fundamento está intimamente ligado ao que sucede na ordem constitucional, qual seja, a dignidade da pessoa humana. Destaca-se, aqui, a dupla dimensão, negativa (defensiva) e positiva (prestacional), da dignidade da pessoa humana, que atua como limite e tarefa de todos e de cada membro da sociedade, estabelecida sob a égide da Constituição da República. Relevante ressaltar, então, que a dignidade da pessoa humana “gera direitos fundamentais contra atos que a violem ou a exponham a graves ameaças, sejam tais atos oriundos do Estado”, no caso o Congresso Nacional, ou “sejam provenientes de atores privados.” (SARLET, Ingo Wolfgang. *In*: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (Orgs.) *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Ed. Saraiva/Almedina, 2013. p. 125). A exclusão de cidadãos dos locais a eles destinados em um espaço público popular, como o Congresso Nacional, representa ato atentatório à cidadania e à dignidade dos que foram excluídos, pois importa em discriminação injustificável.

Por fim, o parágrafo único do artigo 1º da Carta da República, ao

**HC 143645 MC / DF**

dispor que “*Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio dos seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição*”, fundamenta a possibilidade de que qualquer cidadão acompanhe as atividades desempenhadas por seus representantes no Congresso Nacional. Nesse sentido, o ilustre Ministro Marco Aurélio, ao deferir pedido liminar no HC 127.550, esclarece:

*“O Parlamento é, por excelência, a casa do povo. Representa-o e deve estar atento aos anseios sociais. Esta visão o robustece e o torna fundamental na construção permanente – porque infindável – de um verdadeiro Estado Democrático de Direito. Mostra-se simplesmente inimaginável que se criem obstáculos ao ingresso do cidadão em qualquer das Casas que o integram. Em tempos estranhos como o presente, há de ser buscado o fortalecimento desse imprescindível Poder, em atuação constante considerado o sistema de freios e contrapesos – tão necessário a evitar-se o cometimento do mal que é o abuso –, estampado na cláusula constitucional da existência de três Poderes harmônicos e independentes. Impõe-se, sem prejuízo da ordem interna dos trabalhos a serem desenvolvidos, proclamar a preservação da necessária participação ordeira da sociedade, viabilizando-se o exercício do direito de acesso ao recinto parlamentar, na medida em que o espaço o comporte. Outra não tem sido a visão do Supremo, conforme os seguintes precedentes: Habeas Corpus nº 81.527, relator ministro Sepúlveda Pertence; Habeas Corpus nº 83.333, relator ministro Celso de Mello; Habeas Corpus nº 83.334, relator ministro Cezar Peluso; e Mandado de segurança nº 24.599, relator ministro Maurício Corrêa.”*

O povo, neste conceito inserido o paciente, tem o direito e o dever de fiscalizar àqueles cujas decisões influenciarão sobremodo, não apenas as suas vidas, mas também suas profissões.

Todos esses postulados legitimam a pretensão do impetrante que, ao demandar o direito de os pacientes acompanharem as atividades legislativas, está a exercer seu direito à cidadania, sua soberania popular e, especialmente, seu direito à liberdade (art, 5º, *caput*).

**HC 143645 MC / DF**

Os eventuais excessos, que impeçam as discussões e deliberações do Senado Federal, da Câmara dos Deputados ou em sessão conjunta do Congresso Nacional, podem e devem ser contidos, mas não podem impossibilitar o exercício da liberdade de ir e vir, sobretudo quando tal liberdade se fundamenta no exercício da cidadania (art. 1, II), soberania popular (art. 1, parágrafo único) e publicidade das decisões (art. 37, *caput*).

Ademais, tanto o regimento do Senado Federal quanto o da Câmara dos Deputados preveem a possibilidade de acompanhamento das sessões legislativas por qualquer pessoa:

*“Art. 184. É permitido a qualquer pessoa assistir às sessões públicas, do lugar que lhe for reservado, desde que se encontre desarmada e se conserve em silêncio, sem dar qualquer sinal de aplauso ou de reprovação ao que nelas se passar.” (RISF)*

*“Art. 272. Será permitido a qualquer pessoa, convenientemente trajada e portando crachá de identificação, ingressar e permanecer no edifício principal da Câmara e seus anexos durante o expediente e assistir das galerias às sessões do Plenário e às reuniões das Comissões.” (RICD)*

É cediço o entendimento deste Supremo Tribunal Federal no sentido de aceitar o remédio constitucional eleito para conceder liminar, assegurando o ingresso e circulação de pessoas em áreas de prédios públicos, dentro dos limites numéricos, de comportamento e regimentais estabelecidos. Nesse sentido, destaco recentes e importantes decisões sobre a mesma temática: HC 128883, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, Dje 1/7/2015 e HC 128141, de relatoria da Ministra Rosa Weber, Dje 22/5/2015.

A garantia do *habeas corpus*, prevista no artigo 5º, LXVIII da Carta Magna, amolda-se à pretensão de acompanhar as atividades legislativas do Congresso Nacional.

Albergam-se na esfera pública, sob o manto da liberdade de

HC 143645 MC / DF

expressão, do respeito à democracia e, nessa dimensão, do respeito ao responsável exercício da cidadania, manifestações e pensamentos de diferentes matizes, carecendo, em uma dimensão democrática, de igual proteção por parte do Estado. Isso porque exprimem convicções e ideais difusos e presentes em nossa sociedade, dando espaço para o ínsito e democraticamente conatural embate de ideias.

O que aqui se discute, e, portanto, deflui relevante no juízo prefacial característico dos provimentos liminares, é a impossibilidade de previamente se vetar aos pacientes o seu direito fundamental de participação democrática, quer isso se dê em decorrência de eventual e anterior manifestação que tenha desbordado em excessos, quer em razão de pertencimento a um específico coletivo político.

A participação deve ser garantida pelos regimes democráticos, assim como deve-se garantir a liberdade de locomoção e o acesso dos cidadãos aos espaços públicos a eles destinados, afinal, o melhor remédio contra a democracia é mais democracia.

Reitero, por oportuno, que o exercício da liberdade de ir, vir e permanecer deve ser exercido sempre com o respeito e a deferência que tal garantia constitucional impõe, não se permitindo que eventuais excessos decorrentes do seu exercício violem outras garantias asseguradas pela Constituição da República ou impeçam as discussões e deliberações do Congresso Nacional.

Nestes termos, tendo em vista a possibilidade dos pacientes serem efetivamente impedidos de acompanhar, *in loco*, as deliberações de matéria de seu interesse, vislumbra-se a plausibilidade jurídica (*fumus boni juris*) e a possibilidade de lesão irreparável ou de difícil reparação (*periculum in mora*).

Ante o exposto, **defiro parcialmente a liminar** requerida assegurando apenas aos representantes do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e do Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil – Conselho Seccional do Distrito Federal, autores da presente impetração, o acesso aos setores da Câmara dos Deputados destinados aos cidadãos nos dias em que for designada a deliberação da PEC

HC 143645 MC / DF

287/2016, garantido sempre o poder de polícia daquele órgão para se assegurar o regular andamento dos trabalhos daquela Casa Legislativa.

A restrição aqui se justifica na medida em que, de acordo com a jurisprudência desta Corte (HC 81.348, Rel. Ministra Ellen Gracie, DJ 10.10.2001), é requisito da petição inicial de *habeas corpus* a identificação dos pacientes em cujo nome deverá ser expedido o salvo-conduto.

**Comunique-se, nestes termos, o deferimento parcial da liminar, com urgência (inclusive com utilização de fax, se necessário), ao Presidente da Mesa da Câmara dos Deputados.**

A presente decisão servirá como salvo-conduto.

Solicitem-se informações às autoridades apontadas como coatoras.

Com as informações, vista à Procuradoria-Geral da República.

Publique-se.

Brasília, 9 de maio de 2017.

Ministro EDSON FACHIN

Relator

*Documento assinado digitalmente*

Impresso por: 658.814781-3416143645  
Em: 10/05/2017 08:04:46