

MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 38.654 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. ANDRÉ MENDONÇA**
IMPTE.(S) : NEREU CRISPIM
IMPTE.(S) : FRENTE PARLAMENTAR MISTA EM DEFESA DOS CAMINHONEIROS AUTÔNOMOS E CELETISTAS
ADV.(A/S) : ROBERTO LA PORTA CORVELLO
IMPDO.(A/S) : PRESIDENTE DA MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
IMPDO.(A/S) : PRESIDENTE DA MESA DIRETORA DO SENADO FEDERAL
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

DECISÃO:

MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO POR PARLAMENTAR. PRETENSÃO DE SUSPENSÃO DA TRAMITAÇÃO DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 1, DE 2022. EXCEPCIONALIDADE DO CONTROLE JURISDICIONAL SOBRE O PROCESSO LEGISLATIVO. SEPARAÇÃO DOS PODERES. CAUTELA JUDICIAL. OITIVA PRÉVIA DAS AUTORIDADES COATORAS. *AUSÊNCIA DO PERICULUM IN MORA*. INDEFERIMENTO DO PEDIDO LIMINAR.

1. Trata-se de mandado de segurança impetrado pelo Deputado Federal Nereu Crispim contra atos atribuídos ao Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Federal Arthur Lira, e ao Presidente do Senado Federal, Senador Rodrigo Pacheco, na tramitação da Proposta de Emenda à Constituição nº 1, de 2022, no Congresso Nacional.

2. O Deputado Federal impetrante narra que o presente *writ* se funda na legitimidade atribuída ao parlamentar para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de projetos de lei e de emenda constitucional que sejam incompatíveis com as disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo.

3. Na petição inicial (e-doc. 1), o impetrante resumiu as teses da impetração, sintetizando os vícios que acredita existirem na tramitação da PEC nº 1, de 2022. Passo a transcrevê-los, *in verbis*:

Matéria: tramitação da PEC nº 1, de 2022 na Câmara dos Deputados CF, art. 60, § 4º:

(i) interfere na separação dos Poderes (inciso III, § 4º, Art. 60, CRFB/88);

(ii) corrompe a publicidade obrigatória das informações orçamentárias, contábeis e fiscais, sobre receitas e despesas desacompanhadas do respectivo demonstrativo (inciso III e IV, § 4º, Art. 60, c/c art. 37, caput, e § 1º, art. 163-A, e § 6º do Art. 165, CRFB/88);

(iii) a proposta de emenda à Constituição apresenta vício de iniciativa, pois trata de matéria reservada à iniciativa do Poder Executivo, orçamentos, ampliação e criação de ação, projeto e programa e transferência de recursos a entes da federação, criação de benefícios, aumento de despesa, concessão e ampliação de incentivo, não previstos nas leis orçamentárias, não observando a disciplina dos art. 84, III, XXVIII; art. 165, I, II, III, §§ 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, CRFB/88;

(iv) sem observância do exame da Comissão Mista e balizas de que tratam o art. 166, §1º, I e II, §2º, §3º, I, II, “b” e

“c”, III, “b”, §§4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 10, 14, 16, 18, 20; art. 167, I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, §§ 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, art. 167-A, VI, VII, VIII, IX, X, §§ 1º, 2º, 4º, e 5º, I e II, §6º, I e I, art. 167-B;

(v) viola a soberania popular dos direitos políticos atentando contra as garantias fundamentais tendente a afastar a cláusula pétrea de proteção da probidade administrativa, da moralidade para exercício de mandato, a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração pública, estabelecida no §9º, do art. 14, da CRFB/88, a menos de 90 dias do pleito eleitoral;

(vi) em razão de a PEC 1, de 2022 contrariar o disposto a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição Federal;

(vii) atenta contra as autonomias político-financeiras da República Federativa do Brasil e ao fundamento do pluralismo político do Estado Democrático de Direito (Art. 1º, caput, e inc. V, CRFB/88);

(viii) atenta contra a soberania e a independência da República Federativa do Brasil, em suas relações internacionais, reconhecer vulnerabilidade sensível de falta de autonomia nas próprias políticas do setor energético, ausência de capacidade frente a ingerências econômicas externas decorrentes de ações estrangeiras com influência sobre preços de produtos que o país dispõe estoques e contingência e declarar ao mundo “Estado de Emergência decorrente da elevação extraordinária e imprevisível dos preços do petróleo, combustíveis e seus derivados e dos impactos sociais deles decorrentes” como elemento de extraordinário a justificar medidas com características próprias de mobilização nacional, com aptidão de comprometimento preparatório antecipado, com vício de iniciativa (Art. 1º, caput, e inc. 1, c/c Art. 4º, caput, inc. I, art. 5º, caput, art. 84, caput, inc. XIX, CRFB/88);

(ix) prejudica a estabilidade, a segurança jurídica e a higidez constitucional, em abuso do poder reformador (art. 5º, caput, inc. XXXVI);

(x) Impossibilidade de tramitação da Proposta de Emenda à Constituição - PEC nº 1 de 2022. Atentado a normas Constitucionais de núcleo fundamental. Incompatibilidade chapada. Vícios insanáveis. Perigo de dano;

(xi) Violação ao devido processo legislativo. Direito Constitucional. Mandado de Segurança. Medida cautelar. Controle preventivo de constitucionalidade. Mandado de segurança impetrado por Deputado Federal com o objetivo de suspender e arquivar tramitação da PEC nº 1, de 2022 na Câmara dos Deputados, que busca alterar cláusulas pétreas da Constituição. Atentado à separação de poderes, ao Estado Democrático de Direito, ao erário e ao orçamento público. Mudança constitucional com vício de iniciativa busca efetivamente interferir com o núcleo essencial da distribuição constitucional de competências. Afronta ao devido processo legislativo. Abuso do poder econômico e do poder político. Modificação temporária da Constituição para finalidade diversa da declarada. Contrariedade às limitações constitucionais do Poder Reformador. Incompatibilidade com os limites legítimos do poder de reforma constitucional do Congresso Nacional. Inconstitucionalidade por abuso do poder reformador. Desvio de finalidade;

(xii) possibilidade jurídica de o STF proclamar a nulidade, por inconstitucionalidade, decorrente ao abuso de poder legislativo. Violação aos princípios da moralidade e do devido processo legal substantivo. Desvio de finalidade da norma em formação. Precedentes.

4. O impetrante pede, em sede liminar, seja proferida ordem judicial por esta Suprema Corte com a finalidade de **suspender a**

tramitação da Proposta de Emenda à Constituição nº 1, de 2022, ora em análise pela Câmara dos Deputados.

5. É o relatório. **Decido.**

6. De início, esclareço que a natureza do pleito liminar formulado, a par da exiguidade temporal decorrente do cenário de iminente votação da PEC impugnada, enseja análise naturalmente limitada quanto à verticalidade dos fundamentos encampados na petição inicial, tendo em conta a tempestiva prestação jurisdicional.

7. Ressalto, em acréscimo, que a concessão de medida liminar em mandado de segurança dá-se em caráter excepcional, em razão da configuração do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

8. Com efeito, é necessária a conjugação dos dois requisitos: *(i)* fundamento relevante (*fumus boni iuris*); e *(ii)* que o ato apontado como ilícito possa resultar na ineficácia da medida, caso seja apenas concedido o pedido ao final da tramitação do *writ* (*periculum in mora*).

9. No caso dos autos, **não verifico, a princípio, a presença dos referidos requisitos a dar ensejo à concessão da liminar.** Explico.

10. É certo que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal admite o cabimento de mandado de segurança, impetrado por parlamentar, para “coibir atos praticados no processo de aprovação de leis e emendas constitucionais que não se compatibilizam com o processo legislativo constitucional” (MS 24.642, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 18.6.2004; MS 20.452/DF, Rel. Min. Aldir Passarinho, RTJ, 116 (1)/47; MS 21.642/DF, Rel. Min. Celso de Mello, RDA, 191/200; MS 24.645/DF, Rel. Min. Celso de

MS 38654 MC / DF

Mello, DJ de 15.9.2003; MS 24.593/DF, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 8.8.2003; MS 24.576/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 12.9.2003; MS 24.356/DF, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 12.9.2003.).

11. Tal controle, todavia, a meu ver, deve **revestir-se do mais alto grau de excepcionalidade, estando circunscrito aos casos onde há flagrante, inequívoco e manifesto desrespeito ao devido processo legislativo.**

12. Tenho que a **autocontenção judicial** deve nortear a atuação jurisdicional da Suprema Corte em tais casos, de modo que seja **evitada, ao máximo, a prematura declaração de invalidade de ato legislativo ainda no seu processo de formação**, diante do evidente risco de que se traduza em interferência indevida do Poder Judiciário sobre o Poder Legislativo, **em violação ao princípio da Separação dos Poderes.**

13. Com efeito, não se pode tomar por corriqueiro ou mesmo banalizar o antecipado escrutínio integral e completo do ato normativo, **ainda em fase de construção política e democrática no âmbito do Poder Legislativo**, sob pena de congelamento da função legiferante, constitucionalmente atribuída, primordialmente, ao Poder Legislativo.

14. Sobre a absoluta excepcionalidade da medida liminar pleiteada neste *writ*, cito trecho de ementa da decisão proferida pelo eminente Ministro Roberto Barroso, quando da apreciação inicial do Mandado de Segurança nº 37.722/DF (grifos nossos):

“(…). 2. O controle de constitucionalidade de emendas constitucionais **tem caráter excepcional** e exige inequívoca afronta a alguma cláusula pétrea da Constituição. **Mais excepcional ainda é o controle preventivo de**

constitucionalidade, visando impedir ou suspender a própria tramitação de proposta de emenda constitucional. Salvo hipóteses extremas, **não deve o Judiciário impedir que prossiga a discussão de qualquer matéria no Congresso Nacional. (...)."**

(MS 37722/DF, Relator Min. Roberto Barroso, DJe de 10/03/2021).

15. Ainda maior risco à Separação dos Poderes pode advir, a meu ver, do deferimento de medidas liminares, de forma monocrática, e, ainda mais grave, **sem oitiva prévia das autoridades responsáveis pelos atos de formação dos atos normativos questionados.** Casos assim exigem ainda maior cautela judicial, diante do importante risco de vulneração da função atribuída pela Constituição ao Poder Legislativo e do princípio democrático.

16. Destaco, ainda, que o mandado de segurança tem cabimento bastante restrito e eficácia decisória pouco abrangente, divergindo, de modo diametral, da jurisdição constitucional empreendida por meio do controle de constitucionalidade concentrado, do que exsurge, novamente, o redobrado grau de cuidado com que se deve avaliar o direito líquido e certo suscitado pelo parlamentar para que não se caracterize a utilização do mandado de segurança como sucedâneo da ação direta de inconstitucionalidade.

17. Assim, não vislumbrando na espécie inequívoco e manifesto desrespeito ao processo legislativo, entendo que o desenvolvimento do exame do *fumus boni iuris* somente deve ser feito **após a prestação de informações pelas autoridades coatoras,** em prestígio ao Poder Legislativo e em resguardo à harmonia e independência dos Poderes.

MS 38654 MC / DF

18. Além disso, não verifico a presença do *periculum in mora*, uma vez que a eventual apreciação da PEC pela Câmara dos Deputados não impede sua posterior anulação, se for o caso, sob fundamento de violação ao devido processo legislativo.

19. A absoluta excepcionalidade da intervenção do Poder Judiciário no exercício de atividade típica de outro Poder, a demandar vício aferível *primo icto oculi*, milita em favor da deferência e do respeito ao princípio da Separação dos Poderes, optando-se, neste momento inicial, pela **presunção de legitimidade constitucional dos atos questionados**.

20. Ante o exposto, **indefiro o pedido liminar**, sem prejuízo de eventual reavaliação após a necessária oitiva das autoridades coatoras.

21. Notifiquem-se as autoridades apontadas como coatoras para apresentar informações no prazo legal e dê-se ciência à Advocacia-Geral da União.

22. Prestadas as informações ou decorrido o prazo legal, abra-se vista à Procuradoria-Geral da República.

23. Publique-se.

Brasília, 7 de julho de 2022.

Ministro **ANDRÉ MENDONÇA**

Relator