

**MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 36.063 DISTRITO FEDERAL**

**RELATORA** : MIN. CÁRMEN LÚCIA  
**IMPTE.(S)** : DAGOBERTO NOGUEIRA FILHO  
**IMPTE.(S)** : ROGERIO MENDONCA  
**IMPTE.(S)** : ALEX CANZIANI SILVEIRA  
**IMPTE.(S)** : JOSE RICARDO ALVARENGA TRIPOLI  
**ADV.(A/S)** : SAULO VINICIUS DE ALCANTARA E OUTRO(A/S)  
**IMPDO.(A/S)** : PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

**DECISÃO**

*MANDADO DE SEGURANÇA. PROJETO DE LEI DA CÂMARA N. 73/2018. APROVAÇÃO. ENCAMINHAMENTO AO SENADO FEDERAL. MUDANÇA DE TEXTO: ALTERAÇÃO DE MÉRITO. DEVOLUÇÃO À CASA PARLAMENTAR INICIADORA: INOCORRÊNCIA. SISTEMA BICAMERAL. AFRONTA AO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 65 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA: PLAUSIBILIDADE. MEDIDA LIMINAR DEFERIDA. PROVIDÊNCIAS PROCESSUAIS.*

*Relatório*

1. Mandado de segurança, com requerimento de medida liminar, impetrado com fundamento no inc. LXX do art. 5º da Constituição Federal por quatro Deputados Federais em 25.10.2018 (e-doc. 6) contra ato do Presidente do Senado Federal.

*O caso*

**MS 36063 MC / DF**

2. Os deputados federais Dagoberto Nogueira Filho, Rogério Mendonça, Alex Caziani e José Ricardo Alvarenga Tripoli impetram o presente mandado de segurança, ao qual atribuem caráter coletivo, relatando a aprovação, na Câmara dos Deputados, do Projeto de Lei n. n. 9.327/2017, que dispõe sobre a emissão de duplicata sob a forma escritural, alterando a Lei n. 9.492/1997 e dando outras providências.

Noticiam a aprovação do projeto de lei mencionado pela Câmara dos Deputados, sendo recebido pelo Senado Federal como PLC n. 73/2018.

Informam a apresentação de duas emendas à proposição legislativa na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania daquela Casa Parlamentar, sendo a segunda destinada a modificar os arts. 6º e 8º para restringir o acesso às informações constantes do banco de dados compartilhados pelos tabeliões de protestos ao nome do consulente.

Comunicam a rejeição das emendas apresentadas, transcrevendo trechos das notas taquigráficas da sessão de votação, na qual o relator, Senador Armando Monteiro, afirma a natureza de mérito da Emenda n. 2, apresentada pelo Senador Flexa Ribeiro, *“porque a redação que oferece torna clara a restrição de que o Consulente apenas poderá consultar se o seu próprio nome consta do bando de dados e não nomes de terceiras pessoas”* (fl. 5).

Relatam que, depois da aprovação do texto originário do PLC n. 73/20218 pela Comissão de Constituição de Constituição, Justiça e Cidadania, nova emenda redacional foi apresentada na Comissão de Assuntos Econômicos pelo Senador Flexa Ribeiro (Emenda n. 3), repetindo os termos da Emenda n. 2 e chegando-se ao mesmo resultado.

Afirmam que, adotado o regime de urgência na tramitação e incluído aquele projeto de lei na ordem do dia da sessão deliberativa de 17.10.2018, em 16.10.2018 o Senador Flexa Ribeiro repetiu sua sugestão de emenda ao texto do projeto (Emenda n. 4), sendo desta vez acolhida pelo

**MS 36063 MC / DF**

Relator designado para votação no Plenário, Senador Armando Monteiro, adotando posicionamento contrário ao externado na comissão permanente sob o fundamento de tratar-se de uma emenda de redação.

Aprovado o PLC n. 73/2018 no Plenário do Senado Federal, com a alteração da Emenda n. 4, o Presidente do Senado Federal teria determinado o encaminhamento da matéria à sanção presidencial em 24.10.2018, pelo que o prazo final para a realização desse ato pelo Chefe do Poder Executivo Federal ocorrerá em 14.11.2018.

3. Daí o presente mandado de segurança, no qual os impetrantes argumentam que *“a Emenda nº 4 trouxe clariamente modificação do mérito do PLC nº 73/18, motivo pelo qual, o não retorno do projeto à Câmara dos Deputados (local do início do PLC nº 73/18) pelo Sr. Presidente do Senado coaduna em prática de ato ilegal pela autoridade coatora, porquanto esta deveria ter reconhecido a realização da alteração de mérito da proposição e a encaminhado para apreciação obrigatória da Câmara dos Deputados”* (fls. 10-11).

Afirmam ter o Presidente do Senado Federal afrontado o disposto no parágrafo único do art. 65 da Constituição da República (*“Parágrafo único. Sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora”*), a ele competindo, nos termos dos incs. VIII e XXVII do art. 48 do Regimento Interno do Senado Federal, remeter à Câmara dos Deputados os projetos de lei emendados.

Asseveram que *“[s]urpreendentemente e de forma totalmente controvertida a Emenda nº 4 foi aprovada para alterar o texto final do PLC nº 73/83, mas foi tida como ‘redacional’, apesar de alterar substancialmente o mérito do texto final, vindo a ser convalidada tal aprovação pela Autoridade Coatora, consubstanciada pela figura do Sr. Presidente do Senado Federal com a remessa do PLC à sanção presidencial em clara afronta aos ditames constitucionais”* (fl. 13).

**MS 36063 MC / DF**

Aduzem o cabimento do presente mandado de segurança e a legitimidade ativa dos impetrantes, por serem parlamentares “no regular exercício do mandato, os quais tiveram violados seus direitos de participação de sessão deliberativa viciada por procedimento de votação que submeteu irregularmente à votação proposição com modificação de mérito sem que se cumprisse as necessárias formalidades para tanto e sequer fosse a mesma devidamente encaminhada à Casa Iniciadora” (fl. 15).

Para demonstrar a natureza de mérito da alteração proposta pela Emenda n. 4 ao PLC n. 73/2018, afirmam sua inconstitucionalidade, “porque ao restringir a informação sobre protestos ao nome da pessoa consulente, acaba por negar essas informações às outras pessoas que porventura com elas estejam realizando um negócio, concedendo, por exemplo, crédito, por consequência, fere o direito constitucional à informação pública previsto no inciso XIV, do artigo 5º da Constituição Federal” (fl. 17).

Anotam que “a publicidade inerente ao registro público do protesto deve ser ampla geral e irrestrita, salvo quando cancelado o seu registro em face de pagamento posterior, está em consonância com os artigos 1º, 2º, 3º, além dos artigos 27, 29 e 30, todos da Lei nº 9492 de 10 de setembro de 1997, em especial o art. 30 que, em relação às informações, veda a exclusão ou omissão de nomes e de protestos, ainda que parcial ou provisória, cumprindo-se a publicidade inerente à essência do registro público do protesto, respeitada pelo artigo 23 da Lei 13.709, de 14 de agosto de 2018, de proteção dos dados pessoais” (fl. 18).

Citam precedentes deste Supremo Tribunal que anotam favoráveis à tese exposta no presente mandado de segurança (Medida Cautelar no Mandado de Segurança n. 34.907, Relator o Ministro Roberto Barroso, decisão monocrática, DJe 22.6.2017; Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 3, Relator o Ministro Nelson Jobim, Plenário, DJ 9.5.2003; Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.238, Relator o Ministro Ilmar Galvão, Plenário, DJe 11.9.2008).

**MS 36063 MC / DF**

Afirmam que “A Casa iniciadora do PLC nº 73/18 – Câmara dos Deputados tem o direito constitucional de avaliar a inclusão de emenda no texto originário feita pela Casa revisora – Senado Federal, com objetivo de realizar debate sobre a INCLUSÃO de nova disposição no PLC decidindo sobre sua aprovação ou rejeição, conforme estabelecido pela Constituição e Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional” (fl. 22).

Concluem que “A Emenda nº 4, Douto Ministro, não pode nem deve ser tratada como se não trouxesse alteração no mérito da proposição, sob a mácula de esvaziamento e inoperância da Carta Constitucional, diante da excepcionalíssima possibilidade de aprovação de emendas de redação ao longo do processo legislativo. Reitera-se, a via impetrada não é a de opinião sobre o fundamento jurídico da proposta legislativa, mas sim, que o devido processo legislativo foi usurpado não se adequando aos ditames constitucionais regimentais das Casas Legislativas iniciadoras e revisoras. Assim, o imprescindível controle jurisdicional desta Colenda Corte Suprema para obste do ato ilegal perpetrado resguardará a Constituição Federal, de forma a proteger os ditames do processo legislativo e assim, permitir que a PLC nº 73/18 seja analisada pela Casa Iniciadora – Câmara dos Deputados para impedir manipulações do procedimento legislativo. Portanto, a clarividência na usurpação da competência legislativa ao classificar a Emenda nº 4 como redacional, mesmo alterando o conteúdo primordial do PLC nº 73/18 obstando a análise pelo Plenário da Câmara dos Deputados de sua prerrogativa de decidir de forma definitiva sobre a matéria o que, nesta monta, torna totalmente ilegal o encaminhamento à sanção presidencial do PLC nº 73/18 pela Autoridade Coatora” (fl. 23).

4. Requerem “medida liminar inaudita altera pars para, de imediato, sejam suspensos os efeitos da votação do PLC nº 73/18 pelo Plenário do Senado Federal, ou, ainda, para que seja anulado o ato de encaminhamento do PLC nº 73/18 à sanção presidencial” (fl. 25).

Apontam o risco de demora eis “que o PLC nº 73/18 já foi encaminhado à sanção presidencial, como dito, inclusive, com prazo para sanção definido, qual

**MS 36063 MC / DF**

seja: 14/11/2018” (fl. 24), resultando da eventual sanção dano irreparável aos princípios do devido processo legislativo e da segurança jurídica.

No mérito, pedem a concessão da segurança “*para reconhecimento do direito líquido e certo dos Impetrantes para que seja anulada a votação pelo Plenário do Senado Federal do PLC nº 73/18 bem como todos os atos subsequentes inerentes ao ato, em especial o encaminhamento do PLC nº 73/18, à sanção presidencial sem o escorreito cumprimento do devido processo legislativo, com o fim precípua que a Emenda nº 4 seja apreciada pela Câmara dos Deputados*” (fl. 25).

5. Distribuído, o processo veio-me em conclusão em 26.10.2018.

Examinados os elementos havidos nos autos, **DECIDO**.

6. Observo, inicialmente, ser manifesto o equívoco dos impetrantes na indicação deste mandado de segurança como sendo de caráter coletivo, cuja legitimação a Constituição da República atribui a partido político com representação no Congresso Nacional e à organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados (als. a e b do inc. LXX do art. 5º da Constituição da República), não sendo a atuação dos impetrantes como deputados federais suficiente para substituírem os demais parlamentares na defesa do direito alegadamente violado.

7. Entretanto, tal apontamento não importa em reconhecimento de inexistente inviabilidade da impetração, pois a jurisprudência deste Supremo Tribunal consolidou-se no sentido de admitir a impetração de mandado de segurança por parlamentar para discutir questão diretamente relacionada a aspecto formal e procedimental de processo legislativo, desde que previsto na Constituição da República o fundamento do ato questionado, resguardando-se, assim, o direito de

**MS 36063 MC / DF**

exercerem as minorias parlamentares articulação política no processo de sua participação no processo de criação de leis.

Essa orientação mostra-se incabível, entretanto, para a judicialização de atos de natureza *interna corporis* praticados nas Casas Parlamentares, evitando-se, assim, tornar o Poder Judiciário instância de revisão de decisões rotineiras do procedimento legislativo e da vida interna dos parlamentos. Assim, por exemplo: Mandado de Segurança n. 22.183, Relator para o acórdão o Ministro Maurício Corrêa, Plenário, DJ 5.4.1995; Mandado de Segurança n. 34.181, Relator o Ministro Luiz Fux, decisão monocrática, DJe 10.5.2016; Mandado de Segurança n. 34.120, Relatora a Ministra Rosa Weber, decisão monocrática, DJe 14.4.2016; Mandado de Segurança n. 34.115, Relator o Ministro Edson Fachin, decisão monocrática, DJe 13.4.2016; Mandado de Segurança n. 34.040, Relator o Ministro Teori Zavascki, decisão monocrática, DJe 8.3.2016; e Mandado de Segurança n. 33.731, Relator o Ministro Luiz Fux, decisão monocrática, DJe 17.11.2015.

8. Na espécie vertente, o ato impugnado está no encaminhamento, pelo Presidente da Mesa do Senado Federal, do Projeto de Lei da Câmara n. 73/2018 para sanção do Presidente da República, a despeito de ter nele havido e sido aprovada emenda de mérito, segundo os Impetrantes, incorporada ao texto advindo da Câmara dos Deputados, o qual dispunha no ponto:

*“Art. 6º Os gestores dos sistemas eletrônicos de escrituração de que trata o art. 3º desta Lei ou os depositários centrais, na hipótese de a duplicata emitida sob a forma escritural ter sido depositada de acordo com a Lei nº 12.810, de 15 de maio de 2013, expedirão, a pedido de qualquer solicitante, extrato do registro eletrônico da duplicata.*

(...)

*§ 4º Será gratuita a qualquer solicitante a informação, prestada por meio da rede mundial de computadores, de inadimplementos*

**MS 36063 MC / DF**

*registrados em relação a determinado devedor.*

(...)

*Art. 8º A Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:*

(...)

*‘Art. 41-A. Os tabeliões de protesto manterão, em âmbito nacional, uma central nacional de serviços eletrônicos compartilhados que prestará, ao menos, os seguintes serviços:*

(...)

*III - consulta gratuita quanto a devedores inadimplentes e aos protestos realizados, aos dados desses protestos e dos tabelionatos aos quais foram distribuídos, ainda que os respectivos títulos e documentos de dívida não sejam escriturais;” (fls. 4-6 do e-doc. 3).*

A emenda acolhida pelo Plenário do Senado Federal (Emenda n. 4) tem a seguinte proposta:

*“Dê-se ao § 4º do art. 6º do PLC nº 73, de 2018, e ao inciso III do art. 41-A da Lei nº 9.492, de 1997, na redação dada pelo art. 8º do PLC nº 73, de 2018, a seguinte redação:*

*Art. 6º .....*

*§ 4º Será gratuita a qualquer solicitante a informação, prestada por meio da rede mundial de computadores, de inadimplimentos registrados **em seu nome**.*

*Art. 8º .....*

*‘Art. 41-A.....*

*III - consulta gratuita, **com acesso restrito ao próprio nome**, quanto a devedores inadimplentes e aos protestos realizados, aos dados desses protestos e dos tabelionatos aos quais foram distribuídos, ainda que os respectivos títulos e documentos de dívida não sejam escriturais*

#### *JUSTIFICAÇÃO*

*Os dois dispositivos alterados pela presente emenda têm o mérito de garantir ao cidadão o acesso livre e gratuito a todas as*



**MS 36063 MC / DF**

*informações referentes à sua situação de adimplência ou inadimplência. Entretanto, a redação aprovada pela Câmara dos Deputados dá margem a uma interpretação indesejada, segundo a qual, qualquer pessoa poderá ter livre acesso a informações de cunho pessoal de terceiros. Certamente, não foi essa a intenção do legislador. Além do mais, a aprovação do projeto nesses termos contradiz os princípios estabelecidos na lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, que trata da Proteção de Dados pessoais” (grifos no original; fl. 30 do e-doc. 3).*

9. Em exame liminar, o teor das alterações procedidas pela Casa Revisora (Senado Federal) no texto advindo da Casa Iniciadora (Câmara dos Deputados) parece exigir o enquadramento da situação posta neste mandado de segurança na disciplina constitucional do parágrafo único do art. 65 da Constituição da República, o qual “*determina o retorno do projeto de lei à Casa iniciadora se a emenda parlamentar introduzida acarretar modificação no sentido da proposição jurídica*” (Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.238, Relator para o acórdão o Ministro Ayres Britto, Plenário, DJe 11.9.2008), a afastar a invocação de questão *interna corporis* na espécie vertente.

10. Os argumentos lançados pelos impetrantes demonstram, nesse juízo inicial, transgressão às normas constitucional que disciplinam o processo legislativo, suprimindo, com isso, o debate e a reflexão dos deputados federais sobre a alteração realizada pela Casa Revisora quanto à restrição no acesso das informações constantes do banco de dados previsto no projeto de lei mencionado.

O exercício do poder de emenda conferido aos membros do Senado Federal qualifica-se como prerrogativa inerente à função legislativa do Estado, a qual deve primar pelo processo democrático e pela observância do pluralismo político e do sistema bicameral.

A complexidade de algumas proposições legislativas, como se tem

**MS 36063 MC / DF**

evidenciado na espécie vertente, não permite que sejam concluídas em prazo exíguo, com inobservância de disposições regimentais e constitucionais, ainda que em trâmite sob o regime de urgência.

11. Mesmo que se considere que eventual sanção ao PLC n. 73/2018 não convalidaria vício de que se ressinta ele, decorrente do descumprimento de norma constitucional em sua tramitação legislativa, e, ainda, observando-se que eiva de inconstitucionalidade formal poderia vir a exame e julgamento do Poder Judiciário em ação própria, é inegável que modificação da situação jurídica no curso do processo legislativo acarretará perda da legitimidade dos parlamentares impetrantes, comprovando-se, assim, demonstração de perigo de dano na espécie vertente. Confirmam-se, por exemplo, o Mandado de Segurança n. 22.487, Relator o Ministro Celso de Mello, decisão monocrática, DJ 14.8.2001; o Mandado de Segurança n. 30.959, Relator o Ministro Edson Fachin, decisão monocrática, DJe 17.6.2016; e o Mandado de Segurança n. 21.191, Relator o Ministro Ilmar Galvão, Plenário, DJ 20.11.1992.

Ademais, o tempo transcorrido até a prolação de decisão suspendendo seus efeitos geraria insegurança jurídica sobre os atos realizados com fundamento na lei questionada, o que há de ser evitado para acatamento do princípio da segurança jurídica, buscada com este mandado de segurança, garantindo-se prestação jurisdicional mais célere, como determina o inc. LXXVIII do art. 5º da Constituição da República.

Nesse contexto, tem-se, no quadro fático-jurídico delineado, configuração de risco de ineficácia do presente mandado de segurança, a autorizar o deferimento da medida liminar para manutenção da prestação jurisdicional pleiteada.

**12. Pelo exposto, defiro a medida cautelar requerida, tão somente para tornar sem efeito o ato de encaminhamento do PLC n. 73/2018 à sanção do Presidente da República, devendo retornar ao Senado**

MS 36063 MC / DF

**Federal, sem possibilidade de remessa à sanção presidencial até o julgamento final deste mandado de segurança ou eventual alteração desta decisão.**

Enfatizo que o deferimento desta medida liminar não constitui antecipação do julgamento do mérito da ação, nem consolida situação fático-jurídica, cumprindo-se por ela apenas o resguardo de quadro questionado a ser examinado e julgado no exame de mérito, para que não se frustrem os objetivos da ação.

**13. Notifique-se a autoridade impetrada para, querendo, prestar informações no prazo máximo de dez dias (art. 7º, inc. I, da Lei n. 12.016/2009 c/c art. 203 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).**

**14. Comunique-se, com urgência, o Presidente da República sobre o teor desta decisão.**

**15. Intime-se a Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 7º, inc. II, da Lei n. 12.016/2009.**

**Publique-se.**

Brasília, 26 de outubro de 2018.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA**  
Relatora