

**MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 32.070 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. CELSO DE MELLO**  
**IMPTE.(S)** : **JOSÉ AGRIPINO MAIA E OUTRO(A/S)**  
**ADV.(A/S)** : **ANDRE DUTRA DOREA AVILA DA SILVA E OUTRO(A/S)**  
**IMPDO.(A/S)** : **PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL**  
**ADV.(A/S)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

**DECISÃO**: A presente impetração mandamental, formulada por eminentes Senadores da República, **todos Líderes** de suas respectivas agremiações partidárias, **insurge-se** contra ato do Excelentíssimo Senhor Presidente do Senado Federal, **imputando-lhe conduta** que, *alegadamente*, **transgrediria** diretrizes constitucionais **concernentes** ao processo legislativo.

**Postula-se a suspensão cautelar** da Sessão Deliberativa do Senado Federal, **para que a Câmara Alta** *“se abstenha de discutir e votar, na sessão de hoje, dia 16.05.13, o PLV nº 09/13, considerada a objetiva falta de tempo hábil para análise das substanciais alterações promovidas pela Câmara dos Deputados ao texto da MP nº 595/12”* **ou, então, caso já iniciada a apreciação**, *“a anulação da deliberação legislativa promovida sem observância do intervalo mínimo necessário para a análise das modificações perpetradas pela Câmara dos Deputados ao texto da MP nº 595/12”*.

**Registro, por necessário, que este** mandado de segurança, **protocolado** no Supremo Tribunal Federal em 16/05/2013, às 16:47hrs, *após regular distribuição*, **ingressou** em meu Gabinete na data de hoje, às 17:05hrs, **em momento** no qual participava da Sessão Plenária **desta** Corte.

*Sendo esse contexto*, **passo a apreciar** questão **pertinente à** admissibilidade da presente ação mandamental. *E, ao fazê-lo*, **reconheço** que, *embora excepcional*, **revela-se possível** o controle jurisdicional do

MS 32070 MC / DF

processo de formação das espécies normativas, **sem que isso configure** ofensa ao postulado básico da separação de poderes.

*Isso significa reconhecer **que a prática** do “judicial review”, sempre **que se alegue** ofensa ao texto da Constituição, **não pode ser considerada** um gesto de indevida interferência jurisdicional **na esfera orgânica** do Poder Legislativo.*

**É que** a jurisdição constitucional **qualifica-se** como importante fator de contenção **de eventuais** excessos, abusos **ou** omissões **alegadamente** transgressores do texto da Constituição da República, **não importando** a condição institucional **que ostente** o órgão estatal, **inclusive** o Parlamento, **de que emanem** tais condutas.

**Não custa lembrar**, neste ponto, que tal entendimento – **plenamente legitimado** pelos princípios **que informam** o Estado Democrático de Direito **e que regem**, em nosso sistema institucional, as relações entre os Poderes da República – **nada mais representa** senão um expressivo reflexo histórico **da prática jurisprudencial** do Supremo Tribunal Federal (**RTJ** 142/88-89 – **RTJ** 167/792-793 – **RTJ** 175/253 – **RTJ** 176/718, v.g.).

**Essa visão é também compartilhada** pelo magistério da doutrina (PEDRO LESSA, “Do Poder Judiciário”, p. 65/66, 1915, Livraria Francisco Alves; RUI BARBOSA, “Obras Completas de Rui Barbosa”, vol. XLI, tomo III, p. 255/261, Fundação Casa de Rui Barbosa; CASTRO NUNES, “Do Mandado de Segurança”, p. 223, item n. 103, 5ª ed., 1956, Forense; PONTES DE MIRANDA, “Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1, de 1969”, tomo III/644, 3ª ed., 1987, Forense; JOSÉ ELAERES MARQUES TEIXEIRA, “A Doutrina das Questões Políticas no Supremo Tribunal Federal”, 2005, Fabris Editor; DERLY BARRETO E SILVA FILHO, “Controle dos Atos Parlamentares pelo Poder Judiciário”, 2003, Malheiros; OSCAR VILHENA VIEIRA, “Supremo Tribunal Federal:

*Jurisprudência Política*", 2ª ed., 2002, Malheiros, v.g.), **cuja orientação**, no tema, **tem sempre ressaltado**, na linha **de diversas** decisões desta Corte, que "*O Poder Judiciário, quando intervém para assegurar as franquias constitucionais e para garantir a integridade e a supremacia da Constituição, desempenha, de maneira plenamente legítima, as atribuições que lhe conferiu a própria Carta da República*" (**RTJ 173/806**, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

**Vê-se, portanto, que a existência** de controvérsia jurídica, *quando impregnada de relevo constitucional*, **legitima** o exercício, **por esta Suprema Corte**, de sua atividade de controle, **que se revela insita** ao âmbito de competência **que a própria Carta Política** lhe outorgou, **valendo notar** que o Supremo Tribunal Federal *tem reiteradamente proclamado* **que os membros** do Congresso Nacional, *como os Senadores ora impetrantes*, **dispõem** de legitimidade ativa "*ad causam*" **para provocar** a instauração **do controle jurisdicional** sobre o processo de formação das leis e das emendas à Constituição, **assistindo-lhes**, *sob tal perspectiva*, **irrecusável** direito subjetivo **de impedir** que a elaboração de atos normativos, *pelo Poder Legislativo*, **incida em desvios inconstitucionais**:

*"(...) O processo de formação das leis ou de elaboração de emendas à Constituição revela-se suscetível de controle incidental ou difuso pelo Poder Judiciário, sempre que, havendo possibilidade de lesão à ordem jurídico-constitucional, a impugnação vier a ser suscitada por membro do próprio Congresso Nacional, pois, nesse domínio, somente ao parlamentar - que dispõe do direito público subjetivo à correta observância das cláusulas que compõem o devido processo legislativo - assiste legitimidade ativa ad causam para provocar a fiscalização jurisdicional. (...)."*

(**MS 23.565/DF**, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

**Em consequência** dessa orientação, o Supremo Tribunal Federal **deixa de conhecer** de ações que, **impugnando** atos ou procedimentos das Casas do Congresso Nacional, **insurgem-se** contra deliberações de natureza interna (**RTJ 173/805-810, 806 – RTJ 175/253 – RTJ 176/718, v.g.**) **ou**

fundadas em prescrições de índole meramente regimental, **pois**, em tais situações, **a superação** de eventual disputa político-partidária no Parlamento **deverá** “encontrar solução no âmbito do Poder Legislativo”, **o que excluirá**, por isso mesmo, **a possibilidade** de qualquer fiscalização judicial nessa matéria, **como** esta Suprema Corte **tem tido o ensejo** de advertir (**MS 22.183/DF**, Red. p/ o acórdão Min. MAURÍCIO CORRÊA – **MS 24.356/DF**, Rel. Min. CARLOS VELLOSO – **MS 26.062-AgR/DF**, Rel. Min. GILMAR MENDES, v.g.).

**Observo** que esta impetração mandamental se limitou a sustentar **genérica** violação “ao devido processo legislativo”, **porque** o Senhor Presidente do Senado Federal **teria incidido** em condução do processo legislativo **contrária** às “diretrizes constitucionais”, **impedindo**, com o seu comportamento, *segundo se alega*, que o Senado da República **exerça**, “pelo tempo mínimo necessário”, o seu dever “de realizar um juízo de valor sobre as 678 (seiscentos e setenta e oito) emendas parlamentares apresentadas ao texto da MP 595/12”, **o que corromperia** o “devido processo legislativo constitucional”, **por supostamente frustrar** o “direito subjetivo dos impetrantes (...) que não terão condições mínimas de realizar um juízo político eficiente sobre a matéria submetida à apreciação”.

A União Federal, **por intermédio** de sua douta Advocacia-Geral, **ingressou** nestes autos **para acentuar**, a propósito da apreciação das medidas provisórias, **que inexistente** “qualquer dispositivo - regimental, legal ou mesmo constitucional – que imponha um prazo mínimo para tais deliberações”, **observando**, ainda, que o Supremo Tribunal Federal, **ao julgar** ações diretas de inconstitucionalidade **contra** dispositivos consubstanciados na Emenda Constitucional nº 62/2009 (**ADI 4.357/DF**, v.g.), “afastou alegação de que a apreciação da respectiva PEC em dois turnos de votação em um mesmo dia não implica violação ao devido processo legislativo, cuidando-se de matéria ‘interna corporis’, sujeita, portanto, a **exclusivo juízo** do Congresso Nacional no exercício de suas funções institucionais” (grifei).

**Há**, ainda, um outro aspecto, **ressaltado** pela União Federal, **que merece destaque, referente** ao fato de que, “(...) das 678 emendas parlamentares apresentadas, 645 o foram na Comissão Mista, sendo que 150 foram incorporadas ao PLV; e 33 foram apresentadas perante o Plenário da Câmara, com 1 emenda aglutinativa incorporada e 3 destaques aprovados. Ou seja, a questão foi debatida suficientemente no Congresso”.

**Tais razões, a que se acresce o caráter excepcional** do “judicial review” **em tema** de controle do processo legislativo, **levam-me**, nesta fase **de estrita** cognição sumária, **a denegar** o provimento cautelar ora postulado, **eis que** descaracterizada, **a meu juízo, a plausibilidade jurídica** da pretensão mandamental.

**É importante lembrar**, neste ponto, **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 pressupostos referidos no art. 7º, III, da Lei nº 12.016/2009: **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 – que são necessários, essenciais e cumulativos –, não se legitima** a concessão da medida liminar, **consoante enfatiza a jurisprudência** do Supremo Tribunal Federal:

*“Mandado de segurança. Liminar. Embora esta medida tenha caráter cautelar, os motivos para a sua concessão estão especificados no art. 7º, II da Lei nº 1.533/51, a saber: a) relevância do fundamento da impetração; b) que do ato impugnado possa resultar a ineficácia da medida, caso seja deferida a segurança.*

MS 32070 MC / DF

*Não concorrendo estes dois requisitos, deve ser denegada a liminar.*

(RTJ 112/140, Rel. Min. ALFREDO BUZAID – grifei)

É por tal motivo *que não vejo como acolher* a postulação cautelar ora em exame, por vislumbrar inócua situação configuradora do “*fumus boni juris*”.

Sendo assim, em juízo de estrita delibação, e sem prejuízo de ulterior reexame da pretensão mandamental **deduzida** na presente sede processual, **indefiro** o pedido de medida liminar.

2. **Dê-se ciência** ao eminente Senhor Advogado-Geral da União (Lei Complementar nº 73/93, art. 4º, III, e art. 38, **c/c** o art. 7º, II, da Lei nº 12.016/2009 e o art. 6º, “*caput*”, da Lei nº 9.028/95).

Publique-se.

Brasília, 16 de maio de 2013 (21:40h).

Ministro CELSO DE MELLO

Relator