

**MANDADO DE SEGURANÇA 35.985 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : MIN. LUIZ FUX  
**IMPTE.(S)** : PAULO SALIM MALUF  
**ADV.(A/S)** : JOAO BATISTA DE OLIVEIRA FILHO  
**ADV.(A/S)** : OLIVEIRA FILHO ADVOGADOS (OAB 135/MG)  
**IMPDO.(A/S)** : MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS  
**ADV.(A/S)** : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

**MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO CONSTITUCIONAL. ATO DA MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. DECLARAÇÃO DA PERDA DO MANDATO DE DEPUTADO FEDERAL PELA MESA (CRFB/88, ART. 55, § 3º). CONDENAÇÃO CRIMINAL DEFINITIVA DE PARLAMENTAR. RECLUSÃO EM REGIME INICIAL FECHADO POR TEMPO SUPERIOR AO QUE RESTA DE MANDATO. NECESSÁRIO CUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÃO EXPLÍCITA DESTA CORTE EXARADA NOS AUTOS DA AÇÃO PENAL 863/SP. IMPERATIVIDADE. ACÓRDÃO TRANSITADO EM JULGADO. STATUS CONSTITUCIONAL DA PROTEÇÃO DA COISA JULGADA NO DIREITO BRASILEIRO. ATO DA MESA DA CÂMARA. DEVIDO CUMPRIMENTO ÀS DETERMINAÇÕES DO PODER JUDICIÁRIO. SALUTAR HARMONIA ENTRE OS PODERES DA REPÚBLICA. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. MANDADO DE SEGURANÇA A QUE SE NEGA SEGUIMENTO.**

MS 35985 / DF

**DECISÃO:** Trata-se de mandado de segurança, aparelhado com pedido de medida liminar, impetrado por Paulo Salim Maluf contra ato praticado pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados através do “*Ato da Mesa 239/2018*” que, ao determinar o cumprimento da decisão judicial exarada pela Primeira Turma desta Corte nos autos da AP 863/SP, declarou a perda do mandato de Deputado Federal do impetrante (art. 55, § 3º, da Constituição da República).

Narra que, no pleito de 2014, foi eleito Deputado Federal pelo Estado de São Paulo para cumprir mandato durante a 55ª Legislatura (2015-2019) pelo Partido Progressista (PP/SP, atualmente Progressistas).

Prossegue afirmando que, no transcurso do mandato, respondeu ação penal no qual foi acusado de ter se utilizado de contas em *offshores* controladas por sua família para ocultar a propriedade e destinação final de recursos ilícitos, angariados mediante a prática de crimes de corrupção (objeto da AP 477 e já prescritos). Os crimes antecedentes da lavagem de dinheiro remontam ao período em que o réu era Prefeito de São Paulo (1993-1996), quando teria contratado as construtoras Mendes Júnior e OAS, mediante recebimento de vantagem indevida, para executar obras de canalização da Av. Água Espraiada, ao custo de R\$ 796.000.000,00 (setecentos e noventa e seis milhões de reais). Segundo a denúncia, do total desviado, 30% foram destinados a Paulo Salim Maluf e ao então Secretário de Obras Reinaldo de Barros.

Após o julgamento final da Ação Penal, foi condenado a: *(i)* pena privativa de liberdade, pelo prazo de 07 (sete) anos, 09 (nove) meses e 10 (dez) dias de reclusão, em regime inicial fechado; *(ii)* 248 (duzentos e quarenta e oito) dias-multa, aumentada em 3 (três) vezes em razão de sua condição financeira; *(iii)* interdição para exercício de cargo ou função pública de qualquer natureza e de diretor, membro de conselho de administração ou gerência das pessoas jurídicas previstas no art. 9º da Lei 9.613/98, pelo dobro do tempo da pena privativa de liberdade. Ademais, e aqui reside a celeuma posta no presente *mandamus*, a Primeira Turma desta Corte adotou a tese firmada no julgamento da AP 694, Rel. Min.

**MS 35985 / DF**

Rosa Weber, segundo a qual *“em se tratando de pena privativa de liberdade, em regime inicial fechado, a perda do mandato se dá como resultado direto e inexorável da condenação, sendo a decisão da Mesa da Câmara dos Deputados vinculada e declaratória, nos termos do art. 55, § 3º”*.

Recebida a comunicação da decisão pela Câmara dos Deputados, e após o devido processo legal, a Mesa da Casa Legislativa declarou a perda do mandato do impetrante, através do Ato da Mesa 239/2018, que possui o seguinte teor, *in verbis*:

A MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, no uso de suas atribuições regimentais, com base no § 3º do art. 55 da Constituição Federal,

**RESOLVE**

declarar a perda do mandato de Deputado Federal do Senhor PAULO SALIM MALUF, nome parlamentar PAULO MALUF (PP/SP), nos termos d decisão proferida pelo Supremo Tribunal federal nos autos da Ação Penal n. 863, comunicada a esta Casa por meio do Ofício n. 28458/2017.

Sala de Reuniões, 22 de agosto de 2018.

(...)

Irresignado, impetrou o presente mandado de segurança.

Pugna, em síntese, seja reconhecida a inconstitucionalidade do ato da Mesa da Câmara que declarou a perda do mandato, na medida em que consistiria flagrante desrespeito aos arts. 2º e 55, § 2º, da Constituição, sendo *“dever institucional da Mesa da Câmara dos Deputados defender as prerrogativas constitucionais da Casa e de seus integrantes, (...) não se submetendo à autoridade de decisão francamente inconstitucional”*.

Em amparo de sua pretensão, alega que a determinação expressa quanto à perda automática do mandato do Impetrante, imposta por esta Corte nos autos da AP 863/SP, não deveria ter sido cumprida pela Mesa da Câmara dos Deputados, por flagrante violação aos arts. 2º e 55, § 2º, da Carta Magna.

Destarte, sustenta que a violação do seu direito líquido e certo

**MS 35985 / DF**

concretizou-se quando a Mesa da Câmara não cumpriu seu dever institucional de determinar a correta interpretação e observância do art. 55, § 2º, da Constituição e garantir seu direito constitucional de responder o procedimento sobre a perda do mandato (*cassação*) perante o Plenário da Câmara dos Deputados, respeitado o contraditório e ampla defesa.

Nesse ponto, sustenta que a decisão exarada pela Primeira Turma seria flagrantemente inconstitucional, além de não refletir o consenso da Corte sobre o tema, o que justificaria o “*descumprimento de decisão da Suprema Corte quando violadora de direitos constitucionalmente estabelecidos*”. Defende o ponto nos seguintes termos, *in verbis*:

*“(...) 68. A conduta adequada da Mesa da Câmara dos Deputados no presente caso seria de se suspender a deliberação nos autos do Processo Político-Legislativo 101.002/2018 até que o Plenário do STF se pronunciasse nos autos da ADPF 511/DF.*

*69. Essa solução preservaria a harmonia entre os Poderes, porquanto garantiria a prerrogativa do Plenário do Supremo Tribunal Federal em dar a última palavra no que concerne à interpretação constitucional, observado o procedimento adequado para tanto.*

*70. Por outro lado, também resguardaria a independência da Câmara dos Deputados e as prerrogativas dos Deputados Federais. E, por consequência, também teria sido preservado o direito líquido e certo do Impetrante de ser submetido a procedimento adequado e justo, dentro das regras constitucionalmente previstas, garantindo-se a observância ao devido processo legal, respeitados o contraditório e a ampla defesa, enfim, todos os seus direitos fundamentais, previstos no art. 5º, LIV e LV da CR/88.*

*71. Daí que a notória violação do art. 2º e art. 55, § 2º da CR/88, por parte da Mesa da Câmara dos Deputados, importou grave violação não apenas ao direito subjetivo do Impetrante, mas também e principalmente à ordem jurídico-constitucional como um todo”.*

Por fim, requer a concessão de medida liminar para sobrestar os efeitos do ato coator e determinar à Mesa da Câmara que restitua imediatamente o mandato de Deputado Federal pelo Estado de São

**MS 35985 / DF**

Paulo, até o julgamento definitivo do *mandamus*. No mérito, pugna pela “concessão da segurança para que, declarando a ilegalidade/inconstitucionalidade do Ato da Mesa 239/2018, seja restituído o mandato de Deputado Federal pelo Estado de São Paulo ao Impetrante”.

É o Relatório. **DECIDO.**

*Ab initio*, necessário precisar os contornos exatos da *causa petendi* do presente mandado de segurança. É que, como cediço, é a correta delimitação da controvérsia fática que permitirá ao órgão jurisdicional aferir se o direito vindicado pelo Impetrante poderá ser comprovado de plano, por meio de documentação inequívoca, *i.e.*, se comporta análise quanto à sua liquidez e certeza.

*In casu*, a controvérsia em jogo no presente *mandamus* consiste em saber se o ato da Mesa da Câmara dos Deputados, ao declarar a perda do mandato parlamentar do impetrante – sob o argumento de cumprir fielmente o que determinado por esta Corte no julgamento da AP 863/SP – consistiria em ato manifestamente inconstitucional, violando direito líquido e certo resguardável na via eleita.

Em amparo de sua pretensão, o impetrante defende que a Mesa da Câmara dos Deputados **deveria ter descumprido a ordem exarada por esta Corte**, pois a decisão judicial consistiria flagrante desrespeito aos arts. 2º e 55, § 2º, da Constituição, além de ser “*dever institucional da Mesa da Câmara dos Deputados defender as prerrogativas constitucionais da Casa e de seus integrantes, (...) não se submetendo à autoridade de decisão francamente inconstitucional*”.

## I

### **PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES NECESSÁRIO RESPEITO ÀS ORDENS JUDICIAIS**

Bem delimitado o tema, princípio ressaltando que a compreensão do tema perpassa pelo alto significado do princípio da separação de Poderes

**MS 35985 / DF**

e o que ele deve representar no Estado Democrático de Direito, que preza por uma relação dialógica e de deferência institucional.

Com efeito, a Constituição de 1988, ao dispor sobre a configuração institucional do Estado brasileiro, erige o princípio da separação dos Poderes como cláusula pétrea inserta no art. 60, § 4º, III, e, também, confere grau de densidade semântica ao afirmar serem-lhe atributos próprios a **independência** e a **harmonia** (CRFB, art. 2º - “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”). Em consagrado trabalho sobre o tema, o professor da *Yale Law School*, Bruce Ackerman (The new separation of powers. In: **Harvard Law Review**. Volume 113, Janeiro 2000, Número 3, p. 639) aponta três ideais que têm sido historicamente utilizados como justificativa para a separação de Poderes:

*O primeiro ideal é a democracia. De um modo ou outro, a separação pode servir (ou impedir) ao projeto popular de autogoverno. O segundo ideal é a competência profissional. As leis democráticas permanecem no plano puramente simbólico, a menos que os tribunais e as burocracias possam implementá-las de um modo relativamente imparcial. O terceiro ideal constitui-se pela proteção e ampliação dos direitos fundamentais. Sem estes, o regramento democrático e a administração técnica podem facilmente tornar-se instrumentos de tirania. (tradução livre do original).*

Deveras, ao estabelecer os atributos de **independência** e **harmonia**, a própria Lei Fundamental impõe que o convívio harmonioso entre os Poderes da Federação traduz indeclinável obrigação constitucional, impondo que cada qual desempenhe suas funções precípua, em constante **respeito** e **humildade** em relação aos outros.

Disso ressaí que o normal desempenho, pelos Poderes do Estado, das prerrogativas institucionais que lhes foram legitimamente atribuídas não implica qualquer gesto de desrespeito ou de transgressão aos preceitos encartados na Constituição. De outro modo, a um Poder do Estado não podem ser atribuídas funções que resultem no esvaziamento

**MS 35985 / DF**

das competências materiais atribuídas a outro. Para tanto, ressalto que a análise que entendo acertada perpassa pela integridade do sistema de separação entre os Poderes da República, notadamente o exercício da função primária que foi constitucionalmente atribuída ao Poder Judiciário: a função de aplicar as normas aos litígios surgidos na sociedade.

Nesse ponto, é cediço que, no exercício da função jurisdicional, o Poder Judiciário exerce, indistintamente, a todos os cidadãos e Poderes da Federação, a incumbência maior que o constituinte lhe outorgou, sem que isso configure qualquer transgressão ao caro princípio da Separação dos Poderes. Deveras, os pronunciamentos do Poder Judiciário, como não poderiam deixar de ser, **vinculam as partes do processo e devem ser integralmente cumpridos pelos seus destinatários, sendo impugnados, apenas, pelos recursos cabíveis.**

Disso não se extrai qualquer submissão de quem quer que seja à vontade pessoal de juízes, nem mesmo sujeição de um Poder do Estado ao Poder Judiciário. Significará, precipuamente, que a salutar reverência à Constituição da República, o que é inafastável no Estado Democrático de Direito. O ilustre decano desta Corte, Ministro Celso de Mello, em seu voto na ADPF 402, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 29/08/2018, bem ressaltou que:

(...)

O inconformismo com as decisões judiciais tem, no sistema recursal, o meio legítimo de impugnação das sentenças emanadas do Poder Judiciário.

**Contestá-las por meio de recursos ou de meios processuais idôneos, sim; desrespeitá-las por ato de puro arbítrio ou de expedientes marginais, jamais, sob pena de frontal vulneração ao princípio fundamental que consagra o dogma da separação de poderes.**

Um dos pontos de partida para manter-se o convívio harmonioso entre os Poderes da República situa-se no cumprimento de decisões judiciais, pois desobedecer sentenças do Poder Judiciário significa praticar gesto inequívoco de

**MS 35985 / DF**

desprezo inaceitável pela integridade e pela supremacia da Lei Fundamental do nosso País.

É, pois, com esse espírito, permanentemente voltado à necessidade de fazer prevalecer a superioridade da Lei Fundamental do Estado e de sempre conviver em harmonia recíproca com os demais Poderes da República, que devemos todos prosseguir no desempenho das altas funções que nos confiou o Povo deste País, a quem devemos servir com fidelidade e com o melhor de nossos esforços.

Consectariamente, no Estado Democrático de Direito, tal como delineado no tecido constitucional, revela-se inaceitável, e altamente reprovável, o voluntário descumprimento de decisões judiciais. Impende considerar que os cidadãos, independentemente de quem sejam, ao se recusarem a cumprir as ordens judiciais, estão a repelir o próprio núcleo conformador da separação de Poderes e da supremacia da Lei Fundamental.

Trata-se não só de desprezo à autoridade e à dignidade do Poder Judiciário, mas, principalmente, à sua função constitucional de aplicar o ordenamento jurídico e dirimir os casos sob sua responsabilidade. Como bem elucidada o professor Bruce Ackerman (*The Rise of World Constitutionalism*. *Virginia Law Review*, v. 83, n. 4, p. 771-797, 1997), atualmente, Cortes Constitucionais, em diversas experiências globais, têm realizado importante papel na resolução de disputas políticas, econômicas e sociais de uma nação, especialmente, por meio do exercício do *judicial review*.

Nesse cenário, um tribunal apenas terá efetivo poder caso possa, além de conceder a tutela adequada aos jurisdicionados, **garantir, também, que suas decisões sejam executadas**. O questionamento do professor francês da Universidade de Montpellier I, Frédéric Sudre (*Les Grands Arrêts de la Cour Européenne de Droits de l'Homme*, Thémis/PUF, 2003, p. 275 – tradução livre) é inteiramente aplicável: “*O que seria enfim o direito de acesso à justiça, se fosse possível ter acesso ao juiz, conseguir que o tribunal funcionasse com observância ao processo justo, mas se o*



**MS 35985 / DF**

*juízo não fosse respeitado, tornando-se uma patética exortação?”. A resposta é uníssona: o descumprimento arbitrário de decisões judiciais é absolutamente incompatível com o princípio da supremacia da Constituição e da separação de Poderes.*

Ressoa inequívoco que, tratando do Supremo Tribunal Federal, seja no julgamento de casos subjetivos ou objetivos, a mesma *ratio* se aplica. Seus acórdãos não devem servir, exclusivamente, para declarar ou solucionar determinada situação jurídica, mas, por essência, para serem efetivamente cumpridos. Portanto, é imperioso ressaltar que, em nossa realidade interna, o risco do descumprimento arbitrário de decisões judiciais pode convolar-se em seríssimo problema institucional.

Isso porque, a despeito da força normativa de seus acórdãos, em razão do próprio corolário da separação dos poderes, as Cortes não possuem a prerrogativa de impor (*enforce*) ou de fazer com que suas decisões sejam cumpridas por si só. Nesse cenário, conseqüentemente, os Tribunais dependem de seu prestígio e reputação como juristas imparciais e desinteressados na lide para gerar um *compliance* voluntário das partes e/ou dos outros Poderes no cumprimento de seus pronunciamentos (PARAMESWARAN, Giri. Reputation, Compliance, and Judicial Decision Making. **Berkeley Law Draft**, 2014).

Tal importante e complexo processo de exercício de autoridade por parte do Poder Judiciário nada mais é do que o **poder de transformar suas decisões em realidade** fazendo, assim, com que os atores políticos cumpram com as determinações judiciais, conseqüentemente, *(i)* conformando suas condutas a elas, *(ii)* reformulando eventuais políticas públicas vigentes, e *(iii)* extirpando do ordenamento jurídico leis vistas pelo Poder Judiciário como contrárias à Constituição (BAUM, Lawrence. Implementation of Judicial Decisions: an organizational analysis. **American Politics Quarterly**, vol. 4, n. 1, January 1976).

No passado, em infelizes momentos, fenômeno comum na realidade de Supremas Cortes era o de **empacotamento constitucional** (*Court Packing*). No âmbito estadunidense, por exemplo, o então Presidente Franklin Delano Roosevelt, após ganhar as eleições de 1936, propôs um

**MS 35985 / DF**

projeto de lei para adicionar membros à Suprema Corte americana. O projeto previa que, para cada ministro que tivesse mais de setenta anos, um outro ministro seria nomeado à Corte, com um limite de seis ministros novos. A tentativa de empacotar a Corte representava manobra para nomear ministros leais ao Presidente eleito para que as políticas instauradas pelo *New Deal* não fossem mais julgadas inconstitucionais. Felizmente, a lei não foi aprovada no Congresso. Porém, o afronte à autoridade e à independência da Corte restou claro (CUSHMAN, Barry. Court-Packing and Compromise. **Constitutional Commentary**, vol. 29, nº 1, 2013).

No entanto, o amadurecimento democrático das nações e a evolução institucional dos países fizeram com que, cada vez mais, condutas que buscavam erodir a independência judicial se tornassem exceção em razão da compreensão do importante papel desenvolvido pelo Poder Judiciário no cumprimento das disposições constitucionais e na garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos. Afinal, como já anotei doutrinariamente:

[No Brasil], a relação entre o Supremo e a Constituição tem sido simbiótica. Ao passo em que a Constituição tenha estruturalmente permitido o protagonismo assumido pelo Tribunal, o Supremo tem sido fiel guardião de sua normatividade, no intuito de reafirmar os compromissos de seu texto e de assegurar o seu cumprimento em momentos de crise e de tensão institucionais.

(FUX, Luiz. Cortes Constitucionais e Democracia: o Supremo Tribunal Federal sob a Constituição de 1988. TOFFOLI, José Antônio Dias (Org.). **30 anos da Constituição Brasileira: Democracia, Direitos Fundamentais e Instituições**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2018).

É nesse contexto que, dentro do arranjo institucional em que está inserido, o Poder Judiciário atua como importante ator na concretização dos compromissos constitucionais estabelecidos e na fiscalização do

**MS 35985 / DF**

cumprimento desses por parte dos outros agentes políticos, econômicos e sociais (LANDAU, David A. Political Institutions and Judicial Role in Comparative Constitutional Law. **Harvard International Law Journal**, v. 51, n. 2, 2010).

Com efeito, notável caso de afirmação da autoridade judicial diz respeito ao julgado *Brown v. Board of Education*, 347 U.S. 483 (1954), decidido pela U. S. *Supreme Court*. O emblemático caso, julgado ainda em 1954, determinou a inconstitucionalidade da segregação racial nas escolas públicas estadunidenses. Nada obstante, em razão de relutância por parte de Estados conservadores, a Corte teve de determinar as medidas cabíveis para assegurar o cumprimento fático de suas determinações. Confiou a execução do julgado aos Tribunais de Distrito (*United States District Courts*), que deveriam exigir das autoridades escolares um pronto e razoável início da execução, competindo-lhes verificar a necessidade de que se outorgasse um prazo adicional para a conclusão das reformas exigidas. A respeito da implementação de cumprimento de suas ordens, a Suprema Corte aduziu que, “*ao dar peso a essas considerações públicas e privadas, os tribunais exigirão que os réus atuem de modo a concretizar um pronto e razoável início para o cumprimento integral da decisão deste Tribunal*”. Destarte, como bem leciona o professor da *Harvard Law School*, Mark Tushnet, o caso *Brown* representou tamanho paradigma que seu legado acabou por iluminar permanentes características da organização do próprio sistema político dos Estados Unidos (TUSHNET, Mark. Some Legacies of *Brown v. Board of Education*. **Virginia Law Review Association**, v. 90, 2004).

Em razão de tal curso histórico, da legitimidade resguardada pela Carta Política no tocante ao Poder Judiciário e da conseqüente e necessária força vinculante de seus julgados, é que o descumprimento de decisões judiciais – ou a tentativa de minar a Corte que as emanou – padece de claro germe de inconstitucionalidade e representa atitude contrária à dignidade da justiça e ao próprio regime democrático. Em obra doutrinária, já assentei que:

“É preciso admitir que estruturas constitucionais, por si,

MS 35985 / DF

não necessariamente sustentam o processo político ou conduzem à democracia. Não há democracia sustentável que esteja amparada apenas em estruturas normativas que preveem direitos fundamentais, eleições, separação de poderes e *judicial review*. Deve-se analisar o constitucionalismo também sob o viés funcional, de modo a se verificar se a *rule of law* [está] efetivamente regula[ndo] o processo político, bem como se os poderes instituídos e os atores sociais mantêm firme compromisso com os valores do constitucionalismo”.

(FUX, Luiz. SANTOS, Pedro Felipe de Oliveira. Constituições e Cultura Política: para além do constitucionalismo contramajoritário. *In*: George Salomão Leite; Marcelo Novelino; Lilian Rose Lemos Rocha. (Org.). **Liberdade e Fraternidade: A contribuição de Ayres Britto para o Direito**. 1ª ed. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 47-62).

Nesse tópico, sobressai da experiência estrangeira dos países da *common law* que os atos de descumprimento às ordens judiciais implica o enquadramento no instituto do *contempt of court*, cabendo ao magistrado o poder de, em alguns casos, inclusive, efetivar a prisão civil do infrator. Na escorreita definição encartada na Enciclopédia *American Jurisprudence* (**A modern comprehensive text statement of american law, state and federal**. 2ª ed. Danvers, MA: Thomson West, 2004. vol. 17, p. 399), o “(...) *contempt of court* pode ser definido como desobediência ou desrespeito à corte por um agir em oposição a sua autoridade. É um ato suficientemente calculado para impedir, causar embaraço, ou obstruir a corte em detrimento de seus deveres”.

No que pertine ao ordenamento jurídico pátrio, uma inovação salutar do novel Código de Processo Civil – Lei 13.105/2015 – foi a incorporação do referido instituto (*i.e.*, *contempt of court*) no afã de cumprir a promessa constitucional de efetividade da jurisdição e acesso à Justiça, aparelhando o sistema processual com mecanismos capazes e suficientes para evitar o descumprimento das decisões judiciais. O art. 77 do códex processual possui o seguinte teor, *in verbis*:

MS 35985 / DF

**Lei 13.105/2015**

*Art. 77. Além de outros previstos neste Código, são deveres das partes, de seus procuradores e de todos aqueles que de qualquer forma participem do processo:*

*(...)*

*IV - cumprir com exatidão as decisões jurisdicionais, de natureza provisória ou final, e não criar embaraços à sua efetivação;*

*(...)*

*§ 1º Nas hipóteses dos incisos IV e VI, o juiz advertirá qualquer das pessoas mencionadas no caput de que sua conduta poderá ser punida como ato atentatório à dignidade da justiça.*

*§ 2º A violação ao disposto nos incisos IV e VI constitui **ato atentatório à dignidade da justiça**, devendo o juiz, sem prejuízo das sanções criminais, civis e processuais cabíveis, aplicar ao responsável multa de até vinte por cento do valor da causa, de acordo com a gravidade da conduta.*

Deveras, pela importância do tema, o direito brasileiro consagrou, no novo Código de Processo Civil, mecanismo que visa a implementação efetiva das decisões judiciais. De fato, o desafio da efetiva tutela jurisdicional perpassa pela premente necessidade do Estado ser capaz de promover a concretização de seus comandos judiciais, aptos a concretizar o respeito e a deferência à supremacia da Constituição da República. É inconcebível que o Poder Judiciário, destinado à solução de litígios, não tenha o condão de fazer valer os seus julgados. Nenhuma utilidade teriam as decisões sem cumprimento ou efetividade. Volto a dizer: o descumprimento de decisões judiciais – ou a tentativa de minar a Corte que as emanou – padece de claro germe de inconstitucionalidade e representa atitude contrária à dignidade da justiça e ao próprio regime democrático. Conforme magistralmente assentou o ex-parlamentar britânico James Francis Oswald (**Contempt of court, committal, and attachment, and arrest upon civil process, in the supreme court of judicature, with the practice and forms**. 2ª ed. London, William Clowes and Sons, 1895. p. 11), em publicação datada de 1895:

MS 35985 / DF

*“Uma Corte de Justiça sem o poder de reivindicar sua própria dignidade, para impor obediência a suas ordens, para proteger seus funcionários, ou para proteger aqueles que acreditaram em sua proteção, seria uma anomalia que não deveria ser permitido existir em nenhuma comunidade civilizada.”*

Nessa linha, merece colação o histórico julgamento, pela Suprema Corte norte-americana, do caso *Gompers vs. Bucks Stove & Range Co.* 221 U.S. 418 (1911), que se deparou com a necessidade da aplicação do *contempt of court* e fundamentou sua decisão da seguinte forma:

*“O poder dos tribunais para aplicar o contempt é parte integrante e necessária a independência do poder judicial, e é absolutamente essencial para o desempenho das funções que lhes são impostas por lei. Sem este poder, eles são meros órgãos de arbitragem, cujas decisões e decretos seriam apenas consultivos. Se uma das partes puder fazer-se juiz acerca da validade das ordens emitidas, e por sua própria vontade definir se irá cumpri-la, então os tribunais seriam impotentes, e o que a Constituição denomina de ‘Poder Judiciário dos Estados Unidos’ seria uma mera zombaria.”*

Em face do exposto, portanto, resta patente a impossibilidade de se admitir eventual descumprimento de ordem judicial, mesmo que supostamente acoimada de inconstitucionalidade por parte de outros atores políticos. Isso, pois representa clara afronta à dignidade do Poder Judiciário e ao próprio Estado de Direito (*rule of law*). Inconformados com o resultado de decisões judiciais devem, portanto, procurar revertê-las por meio das vias institucionais adequadas em consonância com os ditames legais e constitucionais de sua nação, sob pena de perverter o sistema de justiça como um todo.

Assim, embora nem todos concordem com as decisões tomadas pelo Tribunal, as decisões devem ser aceitas e seguidas, e o Tribunal respeitado como o principal intérprete das leis e da Constituição.

**MS 35985 / DF**

Não bastassem essas breves premissas, bastantes à solução do caso concreto, há, ainda, outro argumento que deve ser analisado: a necessidade da garantia e da autoridade constitucional da **coisa julgada**.

## II

### AUTORIDADE CONSTITUCIONAL DA COISA JULGADA

Nesse ponto, como já narrado, o ato da Câmara dos Deputados, ora impugnado, determinou, unicamente, **o cumprimento de decisão judicial transitada em julgada** do Supremo Tribunal Federal, para declarar a perda do mandato parlamentar (art. 55, § 3º, da CRFB/88). O ato possui o seguinte teor (Ato da Mesa 239/2018), *in verbis*:

*“A MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, no uso de suas atribuições regimentais, com base no § 3º do art. 55 da Constituição Federal,*

#### **RESOLVE**

*declarar a perda do mandato de Deputado Federal do Senhor PAULO SALIM MALUF, nome parlamentar PAULO MALUF (PP/SP), nos termos da decisão proferida pelo Supremo Tribunal federal nos autos da Ação Penal n. 863, comunicada a esta Casa por meio do Ofício n. 28458/2017.*

*Sala de Reuniões, 22 de agosto de 2018.*

*(...)”*

De plano, impositivo pontuar que o *decisum* do Poder Legislativo é ato que concretiza salutar respeito e deferência às ordens judiciais, e fortalece o Estado Democrático de Direito e a harmonia entre os Poderes da República, necessários à manutenção da ordem institucional. Destarte, o ato da Mesa da Câmara dos Deputados transmite a deferência institucional imposta pela Carta Magna de 1988, como sinal de reverência à supremacia constitucional.

Da mesma forma, o ato ora impugnado exalta o respeito ao alto

MS 35985 / DF

significado que ostenta, no ordenamento jurídico, o instituto da **coisa julgada**, que, imposta a todos os órgãos e Poderes da República, cumpre seu escopo de estabilização das decisões e pacificação social através da: **(i) imperatividade**, e **(ii) imutabilidade** da resposta jurisdicional (CARNELUTTI, Francesco. **Sistema de direito processual civil**. Trad. Hiltomar Martins Oliveira. São Paulo: Classic Book, 2000. p. 190).

No plano constitucional, a garantia da coisa julgada material tem assento, no direito brasileiro, desde a Constituição de 1934 como uma regra expressa (CR/34, art. 113, 3). Na Carta de 1988, sua previsão encontra-se no inciso XXXVI do rol dos direitos e garantias fundamentais constante do art. 5º, segundo o qual *a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada*.

Na essência, a proteção à coisa julgada material é uma decorrência do princípio da segurança jurídica (CRFB/88, art. 5º, *caput*), na medida em que se destina à pacificação dos conflitos sociais. É mediante a proteção do que já decidido em definitivo pelo Judiciário que se promove a confiança recíproca entre os atores da sociedade, que podem pautar suas condutas à luz dos efeitos já oficialmente proclamados dos atos por eles praticados, e com isso planejando o futuro a ser trilhado. Tanto o vencedor quanto o vencido, sob certo ângulo, beneficiam-se da indiscutibilidade inerente à coisa julgada, pois mesmo o segundo passa a saber, com precisão, a exata medida em que sua esfera jurídica restou subordinada ao interesse do adversário (BARBOSA MOREIRA, José Carlos. Considerações sobre a chamada “relativização” da coisa julgada material, In: **Temas de direito processual**, Nona Série. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 245).

Nesse cenário, a garantia da coisa julgada material pode ser reconduzida, ainda que indiretamente, também ao princípio-matriz da Constituição Federal, verdadeiro fundamento da República Federativa do Brasil, consistente na *dignidade da pessoa humana* (CRFB/88, art. 1º, III). Com efeito, no núcleo do referido princípio reside na possibilidade de que cada indivíduo, dotado de igual consideração e respeito por parte da comunidade em que se insere, formule e ponha em prática seu plano



**MS 35985 / DF**

ideal de vida, traçando os rumos que entende mais afeitos ao livre desenvolvimento de sua personalidade (SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas**. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2004, p. 113). O projeto individual de futuro, no entanto, deve partir, para concretizar-se, de premissas dotadas de confiabilidade, cuja higidez não seja colocada em xeque a cada novo momento. E é justamente sobre essas premissas que a Constituição da República, no art. 5º, XXXVI, coloca o manto da inalterabilidade, protegendo o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada material das incertezas que as mudanças do futuro poderiam ocasionar. A teleologia que deve ser extraída do texto da Constituição é única: **se sequer ao legislador, dotado do batismo democrático, é lícita a intervenção contrária à proclamação judicial, em definitivo, aos demais Poderes constituídos jamais, como regra, poderia se passar de modo diferente** (TALAMINI, Eduardo. **Coisa julgada e sua revisão**, São Paulo: Ed. RT, 2005, p. 52).

Outrossim, o fundamento substancial da coisa julgada, na realidade, é eminentemente político, uma vez que o instituto visa à preservação da estabilidade e segurança sociais, revelando fator de equilíbrio social na medida em que os contendores obtêm a última e decisiva palavra do Judiciário acerca do conflito intersubjetivo, sendo integralmente oponível aos demais Poderes da Federação. O memorável jurista Pontes de Miranda (**Comentários ao código de processo civil**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997, t. V, p. 102) já advertia que *“seria fonte de perturbações lamentáveis que se pudesse, sem prazo preclusivo, volver a discutir o que foi julgado sem mais haver recurso, mesmo em outro processo”*. Politicamente, a coisa julgada não está comprometida nem com a verdade nem com a justiça da decisão. Uma decisão judicial, malgrado solidificada, com alto grau de imperfeição, pode perfeitamente resultar na última e imutável definição do Judiciário, porquanto o que se pretende através dela é, repita-se, a estabilidade social. Tutela, desse modo, a inalterabilidade dos pronunciamentos judiciais, criando situação de certeza, de estabilidade e de segurança para as relações jurídicas.

No plano do direito comparado, a proteção da coisa julgada é

**MS 35985 / DF**

entendida como uma decorrência do direito à *tutela jurisdicional efetiva* (CRFB/88, art. 5º, XXXV), pois a resposta do Judiciário, para ser eficaz do ponto de vista social, não pode ficar eternamente à mercê de modificações e reversões (GRECO, Leonardo. Eficácia da declaração *erga omnes* de constitucionalidade ou inconstitucionalidade em relação à coisa julgada anterior, In: **Relativização da coisa julgada** (org. Fredie Didier Jr.). Salvador: Editora Jus Podivm, 2004, p. 255). Nessa linha é a orientação da Corte Europeia de Direitos Humanos, conforme se extrai dos emblemáticos *cases*: *Brumarescu v. Romênia*, julgado em 28/10/1999; *Pullar v. Reino Unido*, julgado em 10/06/1996; e *Antonetto v. Itália*, julgado em 20/07/2000.

Deveras, cumpre assinalar a intrínseca vinculação entre o postulado da segurança jurídica e a autoridade da coisa julgada no contexto atual do Estado Democrático de Direito brasileiro. De fato, o princípio da segurança jurídica é tão relevante que, além de contribuir para a duração de um sistema político, na sua ausência, qualquer sociedade entra em colapso, posto ser um dos mais elementares preceitos que todo ordenamento jurídico deve observar. Nesse diapasão, é função precípua a todo e qualquer Estado reduzir as incertezas do futuro, pois, segundo pontifica Richard S. Kay (American Constitutionalism. In: Constitutionalism: Philosophical Foundations. Ed. Larry Alexander. **Cambridge University Press**, 1998, p. 22), “*um dos mais graves danos que o Estado pode infligir aos seus cidadãos é submetê-los a vidas de perpétua incerteza*”.

Nesse sentido, oportuno estabelecer a irretocável lição do Ministro Celso de Mello por ocasião do julgamento do MS 33.528 AgR, Segunda Turma, DJe 21-09-2016, quando assinalou, *verbis*:

*“O que se revela incontroverso, nesse contexto, é que os postulados da segurança jurídica, da boa-fé objetiva e da proteção da confiança, enquanto expressões do Estado Democrático de Direito, mostram-se impregnados de elevado conteúdo ético, social e jurídico, projetando-se sobre as relações jurídicas, mesmo as de direito público (RTJ 191/922 , Red. p/ o acórdão Min. GILMAR MENDES, v.g.), em*

**MS 35985 / DF**

*ordem a viabilizar a incidência desses mesmos princípios sobre comportamentos de qualquer dos Poderes ou órgãos do Estado (os Tribunais de Contas, inclusive), para que se preservem, desse modo, situações consolidadas e protegidas pelo fenômeno da res judicata”.*

Em sentido convergente, anota, doutrinariamente, José Frederico Marques (**Manual de Direito Processual Civil**, vol. III/329. São Paulo: Millennium Editora, 2000) que:

*“(...) A coisa julgada cria, para a segurança dos direitos subjetivos, situação de imutabilidade que nem mesmo a lei pode destruir ou vulnerar – é o que se infere do art. 5º, XXXVI, da Lei Maior. E sob esse aspecto é que se pode qualificar a ‘res iudicata’ como garantia constitucional de tutela a direito individual. Por outro lado, essa garantia, outorgada na Constituição, dá mais ênfase e realce àquela da tutela jurisdicional, constitucionalmente consagrada, no art. 5º, XXXV, para a defesa de direito atingido por ato lesivo, visto que a torna intangível até mesmo em face de ‘lex posterior’, depois que o Judiciário exaure o exercício da referida tutela, decidindo e compondo a lide.”*

Dessarte, as preciosas lições do decano desta Corte, Ministro Celso de Mello, exaradas no âmbito do julgamento do RE 929.670, Tribunal Pleno, j. 04/10/2017, bem sintetizam as premissas acima colacionadas, *verbis*:

*“(...)”*

*A proteção constitucional dispensada à coisa julgada em sentido material revela-se tão intensa que impede sejam alterados os atributos que lhe são inerentes, a significar, como já salientado, que nenhum ato estatal posterior poderá, validamente, afetar-lhe a integridade.*

*Cabe ter presente, neste ponto, o que a própria jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal vinha proclamando, já há quatro décadas, a respeito da invulnerabilidade da coisa julgada em sentido material, enfatizando, em tom de grave advertência, que sentenças transitadas em julgado, ainda que*

MS 35985 / DF

*inconstitucionais, somente poderão ser invalidadas mediante utilização de meio instrumental adequado.*

*Vê-se a partir das considerações que venho de expor que não se revela processualmente ortodoxo nem juridicamente adequado, muito menos constitucionalmente lícito, recusar-se a cumprir sentença transitada em julgado".*

Pois bem. Estabelecidas essas premissas, essenciais na quadra atual do Estado Democrático de Direito, o que temos, *in casu*?

A controvérsia em jogo no presente *mandamus* consiste em saber se o ato da Mesa da Câmara dos Deputados, ao declarar a perda do mandato parlamentar do impetrante – sob o argumento de cumprir fielmente o que determinado por esta Corte no julgamento da AP 863/SP – consistiria em ato manifestamente inconstitucional, apto, por isso, a violar direito líquido e certo resguardável na via eleita.

Em suma, o impetrante defende que a Mesa da Câmara dos Deputados **deveria ter descumprido a ordem exarada por esta Corte, transitada em julgado.**

Na oportunidade, a Primeira Turma, em acórdão unânime, coberto pelo manto da coisa julgada, condenou o impetrante à pena privativa de liberdade de 7 anos, 9 meses e 10 dias de reclusão e 248 dias-multa, com fixação do regime inicial de cumprimento fechado. Além disso, em consequência da condenação, e do efeito prático de que o parlamentar permanecerá em regime fechado, obrigatoriamente (art. 87 da LEP), por prazo superior ao período remanescente do seu mandato, **o Colegiado impôs a perda automática do mandato, de caráter meramente declaratório pela Mesa da Câmara dos Deputados, nos termos expressos no art. 55, § 3º, da Constituição da República.**

Destarte, não há como defender, por qualquer argumento lançado pelo impetrante, que a Mesa da Câmara deveria ter descumprido a ordem judicial exarada pela Suprema Corte: seja pela vinculação direta e obrigatória do Poder Legislativo à coisa julgada, ou pela necessária observância dos comandos judiciais por todos os cidadãos e instituições do nosso País. Da mesma forma que um cidadão comum deve cumprir as

MS 35985 / DF

ordens judiciais, com muito mais razão o Poder Legislativo, o Poder Executivo, ou o próprio Poder Judiciário.

Ademais, não se pode tolerar, judicialmente, o alcance deletério que uma decisão em sentido contrário poderia gerar na sociedade. De fato, é cediço que eventual notícia de desobediência de ordens judiciais por um dos Poderes da Federação enfraqueceria, sobremaneira, a credibilidade das Instituições públicas, legitimando condutas semelhantes de desobediência civil, aptas a abalar a paz social e a segurança jurídica.

É exatamente o que ocorreria caso a Mesa da Câmara dos Deputados permitisse que, sob suposto vício de inconstitucionalidade, decisões emanadas do Poder Judiciário, já definitivamente constituídas e revestidas de exigibilidade, perdessem, repentinamente, sua força executiva. Em um autêntico Estado de Direito não há alternativa: **pronunciamentos judiciais devem ser cumpridos por quem quer que seja, inclusive pelo Estado.** O desrespeito à autoridade do Poder Judiciário representa escárnio à nobre função jurisdicional, que ao ser assim tratada se assemelharia a *mera atividade lúdica*. Não há ofensa mais patente ao núcleo da separação de Poderes e da coisa julgada do que a aprovação de ato legislativo que chancele o absurdo quadro patológico de descumprimento de decisões judiciais.

Por fim, é importante ressaltar que o respeito às decisões judiciais e à autoridade da coisa julgada não interdita, em definitivo, eventual futura rediscussão da controvérsia constitucional em sentido amplo. Não há dúvida quanto à sensibilidade do tema relacionado à possibilidade de perda automática do mandato parlamentar em decorrência de condenação judicial quando equacionado em consonância com o equilíbrio de poderes buscado pelo Estado Democrático Brasileiro.

Apesar disso, eventual reanálise do tema de fundo deverá ter lugar em sua sede própria, e, nunca, no arbitrário e voluntário descumprimento das decisões judiciais. As causas decididas pelo Poder Judiciário revestem-se de definitividade, pondo termo ao litígio nelas instaurado, seja com efeito *inter partes* ou *erga omnes*. Não por outro motivo é que a Corte Europeia de Direitos Humanos - CEDH, ao julgar o caso *Hornsby*

**MS 35985 / DF**

*v. Grécia*, no dia 19/03/1997, formulou a noção de um **direito fundamental à execução dos julgamentos**.

Portanto, é respeitável e integralmente harmônica com o princípio da separação dos Poderes a justificativa da Mesa da Câmara dos Deputados para o caso concreto. Refiro-me à declaração do corregedor da Câmara, deputado Evandro Gussi (PV-SP), ao afirmar que a Mesa decidiu, através do ato ora impugnado, **cumprir a ordem judicial**, mercê do posicionamento da Casa Legislativa no sentido de que a determinação do Supremo ofende a Constituição (disponível no sítio oficial da Câmara dos Deputados na internet: <<http://www2.camara.leg.br>> Acesso em: 29.10.2018).

### **III**

#### **DISPOSITIVO**

Destarte, tendo em vista *(i)* a impositiva observância e deferência às ordens judiciais e, também, *(ii)* o inafastável respeito à imperatividade da coisa julgada, não há qualquer outra conduta que pudesse ser constitucionalmente esperada da Mesa da Câmara dos Deputados, a evidenciar a ausência de direito líquido e certo do impetrante.

*Ex positis*, **NEGO SEGUIMENTO** ao presente *mandamus*, nos termos do art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. Prejudicada a análise do pedido de medida liminar.

Publique-se. Int..

Brasília, 19 de novembro de 2018.

Ministro **LUIZ FUX**

Relator

*Documento assinado digitalmente*