



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

Nº 189253/2015 – ASJCIV/SAJ/PGR

Habeas Corpus 130.101 – DF

Relator: Ministro **Marco Aurélio**
Impetrante: Carmen Rachel Dantas Mayer
Impetrados: Presidentes e Mesas Diretoras do Congresso Nacional e da Câmara dos Deputados
Pacientes: Alcyra dos Santos Cotta Manfrin e outro(a/s)

DIREITO CONSTITUCIONAL. *HABEAS CORPUS*. ACESSO DE CIDADÃOS AO PARLAMENTO. CABIMENTO. CONTROLE JURISDICIONAL SOBRE ATOS DO PARLAMENTO. POSSIBILIDADE PARA A OBSERVÂNCIA DOS VALORES DA CIDADANIA E DEMOCRACIA. CONCESSÃO DA ORDEM.

1 – É cabível *habeas corpus* para garantir o acesso pacífico de cidadãos às dependências do Congresso Nacional, pois atos que o impedem configuram, em tese, ofensa à liberdade de locomoção.

2 – Pode haver controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário em defesa da Constituição.

3 – Não há como se dissociar o acesso do povo ao Parlamento da ideia de cidadania e da concepção democrática de Estado de Direito.

4 – Ante a inexistência de fundadas razões que autorizem a restrição do ingresso dos pacientes, impõe-se a concessão em definitivo dos salvo-condutos.

5 – Parecer pela concessão da ordem de *habeas corpus* pleiteada.

Trata-se de *habeas corpus* preventivo, com pedido de liminar, impetrado por Carmen Rachel Dantas Mayer em favor de Alcyra

dos Santos Cotta Manfrin, Antônio Alves Camelo, Célia Virgínia A. da Costa, Edmilson Belo da Costa, Marcell Manfrin Barbacena, Maria Elisabeth Lins, Leonardo Rodrigo de Oliveira e Silva, Michel Igor Queiroz Bichara Dantas, Tiago Cruz Córdula, Jaíza Evaristo Ferreira da Silva, Maria Berenice Soares de Moraes, Ana Maria Campelo Pereira, Gabriela Almeida Garcia, Tatiana Montenegro Rezende, Cícero Rodrigues Silva e Joselita de Oliveira Tessarotto, dirigentes sindicais do Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário Federal no Estado da Paraíba – SINDJUF/PB, que pretendem ingressar na seção conjunta de apreciação do veto presidencial apostado ao Projeto de Lei 28/2015 (PL 7.920/2014, da Câmara dos Deputados), alusivo ao Plano de Carreiras dos Servidores do Poder Judiciário da União.

O pleito, movido em face do Presidente e da Mesa da Câmara dos Deputados, bem como contra o Presidente e a Mesa do Congresso Nacional, é pela expedição de salvo-conduto em favor dos pacientes, conferindo-lhes livre acesso ao Congresso até a sessão de exame do veto.

Deferida a liminar, o Presidente da Mesa do Senado Federal veio a prestar informações e, após, os autos vieram à Procuradoria-Geral da República para a oferta de parecer.

Esses, em síntese, são os fatos de interesse.

Em razão do que preconiza o art. 102, I, *i*, da Constituição Federal, essa Corte Suprema é competente para processar e julgar o presente *writ*.

Outrossim, cabível o remédio constitucional na situação concreta em exame.

Conforme dispõe o art. 5º, LXVIII, da Carta Magna, o *habeas corpus* se presta à garantia do direito de locomoção em face de coações ilegais ou abusivas. A defesa desse direito deve ocorrer não somente diante de situações efetiva ou potencialmente capazes de conduzir o indivíduo ao cárcere ou mantê-lo preso, mas também de restrições ao acesso das pessoas a determinados lugares, notadamente o Parlamento, órgão por excelência da representação popular, visto que o direito de ir e vir traz em sua essência tanto a ideia de não ser injustamente segregado quanto a de não ter seu acesso a certos espaços indevidamente vedado.

Tal é a conclusão que se extrai dos seguintes precedentes do Supremo Tribunal Federal: HC 81.527 (Relator Min. Sepúlveda Pertence, *DJ* 18 dez. 2001) e MS 24.599 (Relator Min. Maurício Corrêa, *DJ* 13 ago. 2003). Em ambos os casos, concederam-se salvo-condutos para se garantir o acesso dos cidadãos às dependências da Câmara dos Deputados. Note-se, em reforço ao cabimento do *writ*, que, no segundo julgado, o mandado de segurança foi recebido e processado como *habeas corpus*.

O Supremo Tribunal Federal já sedimentou o entendimento de que, em defesa da Constituição, é possível a interferência pontual do Poder Judiciário no Poder Legislativo, visto que é tarefa precípua dessa Suprema Corte a guarda da Carta Política, inclusive no tocante à sua supremacia. É o que se depreende do excerto de ementa a seguir transcrito:

COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO – DIREITO DE OPOSIÇÃO – PRERROGATIVA DAS MINORIAS PARLAMENTARES – EXPRESSÃO DO POSTULADO DEMOCRÁTICO – DIREITO IMPREGNADO DE ESTATURA CONSTITUCIONAL – INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO PARLAMENTAR E COMPOSIÇÃO DA RESPECTIVA CPI – **TEMA QUE EXTRAVASA OS LIMITES "INTERNA CORPORIS" DAS CASAS LEGISLATIVAS – VIABILIDADE DO CONTROLE JURISDICIONAL** – IMPOSSIBILIDADE DE A MAIORIA PARLAMENTAR FRUSTRAR, NO ÂMBITO DO CONGRESSO NACIONAL, O EXERCÍCIO, PELAS MINORIAS LEGISLATIVAS, DO DIREITO CONSTITUCIONAL À INVESTIGAÇÃO PARLAMENTAR (CF ART. 58, § 3º) – MANDADO DE SEGURANÇA CONCEDIDO. CRIAÇÃO DE COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO: REQUISITOS CONSTITUCIONAIS.

[...]

O CONTROLE JURISDICIONAL DOS ATOS PARLAMENTARES: POSSIBILIDADE, DESDE QUE HAJA ALEGAÇÃO DE DESRESPEITO A DIREITOS E/OU GARANTIAS DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL. – 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, ainda que essa atuação institucional se projete na esfera orgânica do Poder Legislativo. – Não obstante o caráter político dos atos parlamentares, revela-se legítima a intervenção jurisdicional, sempre que os corpos legislativos ultrapassem os limites delineados pela Constituição ou exerçam as suas atribuições institucionais com ofensa a direitos públicos subjetivos impregnados de qualificação constitucional e titularizados, ou não, por membros do Congresso Na-

cional. Questões políticas. Doutrina. Precedentes. – A ocorrência de desvios jurídico-constitucionais nos quais incida uma Comissão Parlamentar de Inquérito justifica, plenamente, o exercício, pelo Judiciário, da atividade de controle jurisdicional sobre eventuais abusos legislativos (RTJ 173/805-810, 806), sem que isso caracterize situação de ilegítima interferência na esfera orgânica de outro Poder da República.

[...]

(MS 24849, Relator Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJ 29 set. 2006) (grifos aditados)

Ainda sobre a possibilidade de controle jurisdicional dos atos parlamentares em defesa da supremacia da Constituição, registre-se a lição de Derly Barreto e Silva Filho:

A insindicabilidade judicial dos atos parlamentares não tem qualquer fundamento constitucional. Aliás, admitir a existência de comportamentos do legislador isentos de controle seria o mesmo que aceitar a soberania do Poder Legislativo e enjeitar, com todas as suas nefastas implicações, a supremacia da Constituição, porque seus dispositivos – principalmente aqueles endereçados ao próprio Parlamento – poderiam ser legitimamente descumpridos pela inserção de normas inconstitucionais nos Regimentos das Casas Legislativas¹.

Conclui-se, desse modo, que não merece prosperar a ideia – constante da manifestação da autoridade apontada coatora – de que a proibição do acesso de determinadas pessoas às dependências do Parlamento seria ato *interna corporis* e insuscetível de apreciação pelo Poder Judiciário.

1 Controle dos atos parlamentares pelo Poder Legislativo. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 187.

É possível a essa Suprema Corte, em razão do sistema de freios e contrapesos, perquirir se tal ato traduz ofensa injustificada à liberdade de locomoção e ao pleno exercício da cidadania, valores constitucionalmente protegidos, o que, longe de configurar ingerência indevida no Poder Legislativo, tem o condão de conferir ao substrato constitucional maior efetividade e criar um ambiente de incontestabilidade com suas normas e princípios.

Da arquitetura do texto constitucional, extrai-se que a noção de democracia meramente representativa, que vicejou em outros tempos, encontra-se redimensionada, mediante a sua integração por um sistema que busca mais intensamente abrir ao povo, verdadeiro titular do poder e de quem emana essencialmente a legitimidade política e a soberania estatal, o processo de tomada de decisões na atividade legislativa. Não por outra razão, estão contemplados na Carta Política instrumentos de participação direta dos cidadãos: plebiscito, referendo, iniciativa popular, entre outros. A esse respeito, Renato Siqueira de Pretto assim preleciona:

A cidadania, fundamento de nossa República (art. 1º, inciso II, da Constituição Federal), instrumentaliza-se como participação política, social e econômica do cidadão nas atividades do Estado. Ademais, como alicerce da democracia, ela se fortalece à medida que se provoca maior participação: jurídica (democratização do acesso à Justiça e participação popular no processo decisório governamental – ação popular e ação civil pública) – e política (participação nos destinos e nas políticas públicas do Estado, por intermédio do princípio da publicidade – só com o conhecimento das atividades do Estado se provoca a parti-

cipação, nas audiências públicas – com a exposição de certa política pública, ouvindo-se interessados para se legitimar e influenciar a decisão administrativa, pelos Conselhos de políticas públicas, pela sociedade civil organizada (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – Lei nº 9.790/99 – e Organizações Sociais – Lei nº 9.637/98) e participação no processo legislativo – artigo 61, § 2º, da Constituição Federal e Lei nº 9.709/98)² (grifos aditados).

A ideia de cidadania adotada pela Constituição, pois, é indissociável da abertura de todas as instâncias do Estado à participação dos membros da comunidade política, dos quais não se pode retirar a possibilidade de influenciar os rumos das decisões adotadas pelo Poder Público. Fazê-lo equivaleria, ainda, a ferir o princípio democrático, que também se irradia por toda a teia normativa da Carta Magna.

Nessa toada, Robert Alexy, ao tratar do exercício do poder a partir de uma perspectiva democrática, ressalta a necessidade do fluxo argumentativo entre representantes e representados como base para uma concepção correta de democracia, que vai além de um modelo decisionista baseado exclusivamente no sufrágio e na regra da maioria, tecendo as seguintes considerações:

No caso da dação de leis parlamentar, a relação entre o *repraesentandum* – o povo – e o *repraesentans* – o parlamento – é determinada, essencialmente, por eleições. Agora, é possível esboçar uma imagem da democracia, que contém nada mais que um procedimento de decisão centrado nos conceitos de

2 Democracia, Cidadania Ativa e o Ativismo Judicial. In: MORAES, Alexandre de e KIM, Richard Pae (coordenadores). Cidadania. São Paulo: Atlas, 2013, p. 130.

eleição e de regra da maioria. Isso seria um modelo puramente decisionista de democracia. Um conceito adequado de democracia, contudo, não se deve apoiar somente no conceito de decisão. Ele precisa também abarcar o de argumento. O abarcamento da argumentação no conceito de democracia torna a democracia deliberativa. A democracia deliberativa é a tentativa de institucionalizar o discurso, tão amplamente quanto possível, como meio da tomada de decisão pública. Desse fundamento, a união entre o povo e o parlamento precisa ser determinada não somente por decisões, mas também por argumentos. Desse modo, a representação do povo pelo parlamento é, simultaneamente, volicional ou decisionista e argumentativa ou discursiva³.

Diante disso, impõe-se, para o pleno exercício da cidadania e da democracia, em sua conformação dada pelo texto constitucional, que o acesso ao Parlamento e aos parlamentares seja amplo, para que todos os atores sociais possam dialogar com seus representantes, interpelá-los e influenciá-los, abrindo-se os debates e as decisões legislativas, que repercutem nos rumos de toda a nação, aos influxos do povo.

Dada a multiplicidade de opiniões e pontos de vista sobre as questões postas em discussão no Senado Federal, não só aceita, mas também albergada pela Constituição, que estabelece o pluralismo político – o qual vai além do pluralismo partidário – como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, o acesso ao Parlamento deve ser garantido aos cidadãos identificados com os

3 Constitucionalismo discursivo. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007.

mais variados matizes de opinião e integrantes dos mais variados segmentos sociais.

Caso contrário, a inadmissão de determinados cidadãos nas dependências do prédio significaria, ainda que de forma não premeditada, o acesso privilegiado de outros e poria o exercício de direitos que decorrem da Constituição na dependência do arranjo hegemônico de forças políticas de ocasião.

Naturalmente o Senado Federal deve assegurar os meios para que esse acesso seja pacífico e que não venha a obstar o regular desenvolvimento da atividade legislativa. É dentre esses limites que o Legislativo exerce legitimamente o seu poder de polícia administrativa.

Não se ignora que o acesso dos cidadãos ao Parlamento pode legitimamente ser restrito quando as reuniões forem sigilosas ou em defesa da independência da atividade parlamentar ou da segurança dos membros e servidores do Poder Legislativo, que também gozam de proteção constitucional. Tanto é assim que a Carta Política conferiu não apenas ao Senado Federal, mas também à Câmara dos Deputados e às Assembleias Legislativas estaduais, a competência de dispor sobre sua polícia. Logo, estão autorizados a, sem perder de vista os limites determinados pelo texto constitucional, disciplinar o acesso e a permanência de pessoas às suas dependências.

Não há, porém, nos autos, demonstração concreta da existência de manifestações tumultuadas no interior do Congresso Nacional provocadas por movimentos contrários ao veto, tampouco de desrespeito à dignidade do exercício da função parlamentar.

De fato, atos públicos relacionados a temas desse jaez podem carregar excessos em relação ao direito de livre manifestação do pensamento, de cujo âmbito estão excluídas ações voltadas não apenas à deterioração de coisas ou à ofensa à saúde ou à integridade física de pessoas, mas também à ofensa à honra ou ao decoro, indissociáveis do exercício da atividade parlamentar dentro dos ditames constitucionais. O emprego da violência, compreendida em suas múltiplas dimensões – física, psíquica, moral, patrimonial –, como meio de persuasão há de ser rechaçado e coibido em qualquer sociedade que se pretenda plural e democrática.

No entanto, não se vislumbram no feito sequer elementos informativos que indiquem a existência de manifestação tumultuosa pelos pacientes, o que não é objeto de nota na manifestação da autoridade coatora.

Inexiste, por conseguinte, fundadas razões para que a entrada dos pacientes nas dependências do Senado Federal seja restrita. Por conta de todo o apanhado, feliz foi a conclusão do Ministro Relator pelo deferimento da medida liminar e dos pedidos de extensão, decisões que se compadecem do apelo constitucional de constru-

ção de uma sociedade livre, justa e solidária, e pela expedição definitiva dos salvo-condutos.

Evidentemente, o ingresso dos pacientes no interior do edifício e respectivos anexos, assim como sua circulação ou permanência no local, deve ocorrer em observância às normas previstas em Regimento Interno e pode ser restrito caso pratiquem atos que efetivamente impeçam o desenrolar das relevantes discussões legislativas, desde que observadas as imposições constitucionais e as normas regimentais.

Ante todo o exposto, opina a Procuradoria-Geral da República pela concessão da ordem de *habeas corpus* pleiteada.

Brasília (DF), 07 de outubro de 2015.

Rodrigo Janot Monteiro de Barros
Procurador-Geral da República

JCCR/RNSL