

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI, RELATOR  
JUNTO AO EGRÉGIO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

**Ref.: Mandado de Segurança n. 38.216/DF**

**ALESSANDRO VIEIRA e JORGE KAJURU**, já devidamente qualificados nos autos em epígrafe, vêm, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, por meio de seus advogados, com fundamento nos artigos 10, § 1º, da Lei nº 12.016/2009 (“Lei do Mandado de Segurança”) e 317 do Regimento Interno do Eg. Supremo Tribunal Federal (“RISTF”), interpor o presente

**A G R A V O   I N T E R N O**

em face da r. decisão monocrática proferida pelo Exmo. Relator Ministro Ricardo Lewandowski, mediante a qual deixou de conhecer a ação mandamental em razão da alegada falta de direito líquido e certo dos impetrantes, bem como por tratar-se de matéria *interna corporis* do Congresso Nacional, objetivando a reconsideração do pronunciamento ou, subsidiariamente, a submissão do recurso ao C. Plenário, com base nos argumentos a seguir expostos.

**I.**  
**DO OBJETO**

1. Cuida-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado pelos Senadores Alessandro Vieira e Jorge Kajuru, com o objetivo de assegurar o direito líquido e certo de ambos, na qualidade de integrantes da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, à designação de audiência para sabatar o indicado pelo Sr. Presidente da República para ocupar a vaga de Ministro do Supremo Tribunal Federal.

2. Sustentou-se na exordial, em suma, que:

- a) Diante do adequado cumprimento da formalidade constitucionalmente prevista de indicação de nome pelo Sr. Presidente da República para ocupar vaga aberta na Suprema Corte, todos os meios idôneos ao alcance dos Senadores já foram devidamente utilizados para que o atual Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, Senador Davi Alcolumbre, pautasse referida indicação para a correspondente apreciação de seus membros;
- b) Vários Líderes do Senado, inclusive, manifestaram-se, também formalmente, requerendo a pronta designação de sessão com esse fim, a exemplo de um dos ora agravantes que, em nome do partido Cidadania e representando suas colegas Senadoras Eliziane Gama e Leila Barros, divulgou nota pública com o justo reclamo;
- c) Na própria sessão de aludida Comissão no dia 15 de setembro, foi apresentada questão de ordem, sumariamente ignorada pelo Presidente da CCJ;
- d) Se o Senado da República não escolhe e tampouco elege Ministros do Supremo Tribunal Federal, mas apenas aprecia a indicação realizada pelo Presidente da República, é imprescindível que haja a pronta e tempestiva designação de sessão para essa finalidade, uma vez formal e solenemente enviada a mensagem pelo chefe do Poder Executivo;

- e) Não pode o atual Presidente da Comissão em questão valer-se da posição que ocupa para postergar sem qualquer fundamento razoável a realização de sabatina, especialmente considerando-se que o interesse público é gravemente aviltado em razão de sua inércia;
- f) O grave dano ocasionado ao interesse público, consubstancia-se na deficiência da prestação jurisdicional da mais alta Corte do país. Dito de outro modo, o fato de deixar de contar com um Ministro em sua composição faz com que milhares de feitos fiquem à espera de julgamento;
- g) Há outro efeito nocivo experimentado pela Suprema Corte: ainda que seu Presidente possa vir a proferir o chamado “voto de minerva” em casos de empate, evita-se que temas complexidade e com ampla divergência entre os Ministros sejam pautados justamente para evitar a possibilidade de empate e o potencial exercício de aludido voto pelo Presidente do STF.

3. Recebida a ação, o eminente relator, Min. Ricardo Lewandowski determinou à autoridade coatora, em 21 de setembro do corrente ano, a prestação de informações. Com diversas evasivas e sem qualquer fundamento razoável, o Sr. Davi Alcolumbre, através da Advocacia do Senado Federal, esforçou-se por justificar a sua inércia.

4. Em 11 de outubro sobreveio decisão do ilustre relator em que deixou de conhecer do mandado de segurança, negando-lhe seguimento, com fundamento no art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, sob o fundamento de que estaria ausente direito líquido e certo dos impetrantes e que versaria sobre matéria *interna corporis* do Congresso Nacional, insuscetível de apreciação judicial.

5. Com a devida vênia, como se passará a demonstrar, sustenta-se que o presente *mandamus* deve ser conhecido, bem como deve ser concedida a liminar pretendida, ao final confirmada, de modo a preservar o direito dos impetrantes.

## II.

### DAS RAZÕES DE REFORMA

#### *2.1. Da Legitimidade Ativa dos Impetrantes*

6. Como já se fez questão de frisar na peça vestibular, há sólido posicionamento doutrinário e jurisprudencial no sentido da legitimidade ativa dos parlamentares, no exercício de seus mandatos, para a impetração de mandado de segurança, com o objetivo de resguardar o direito líquido e certo consubstanciado no respeito ao devido processo legislativo.

7. O respeito ao devido processo legislativo deve ser compreendido em sentido amplo, abarcando também as demais atividades não legiferantes do Senado da República, a exemplo da aprovação de indicação de autoridades pelo Poder Executivo, como a de Ministros do Supremo Tribunal Federal.

8. Ambos os impetrantes, aliás, são membros (titular e suplente) da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, razão pela qual possuem interesse direito e inequívoco na designação de sessão para a sabatina do indicado, ocasião em que poderão argui-lo e exercer o direito de voto para chancelar ou recusar a efetiva nomeação.

9. Nesse sentido, confira-se um dos diversos precedentes desta E. Corte:

“CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DE PROJETO DE LEI. INVIABILIDADE 1. Não se admite, no sistema brasileiro, o controle jurisdicional de constitucionalidade material de projetos de lei (controle preventivo de normas em curso de formação). O que a jurisprudência do STF tem admitido, como exceção, é ‘a legitimidade do parlamentar – e somente do parlamentar – para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de lei ou emenda constitucional incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo’ (MS 24.667, Pleno, Min. Carlos Velloso, DJ de 23.04.04). Nessas excepcionais situações, em que o vício de inconstitucionalidade está diretamente relacionado a aspectos formais e procedimentais da atuação legislativa, a impetração de segurança é admissível, segundo a jurisprudência do STF, porque visa a corrigir vício já efetivamente concretizado no próprio curso do processo de formação da norma, antes mesmo e independentemente de sua final aprovação ou não.” (grifo nosso) (MS 32033, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Relator(a) p/ Acórdão: Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 20/06/2013)

10. Não há, portanto, qualquer dúvida a respeito da *legitimatío ad causam* de ambos os impetrantes e da idoneidade do instrumento que elegeram, ante a impossibilidade de manejo de *habeas corpus* ou *habeas data* e a ocorrência de lesão a direito líquido certo pela inércia de autoridade pública.

11. Em suma, quanto à questão preliminar em tela, o direito subjetivo dos parlamentares ao devido processo legislativo, em que se insere a apreciação de indicação de autoridades públicas apontadas pelo Sr. Presidente da República, não pode ser solenemente ignorado.

## ***2.2. Da ofensa direta à Constituição Federal e do Regimento Interno do Senado Federal***

12. Como se fez questão de arrazoar na petição inicial submetida ao crivo deste E. Tribunal, com a mais respeitosa vênua, não se está diante de simples interpretação de preceitos regimentais.

13. Não se ignora que, desde há muito, desfez-se, no âmbito da hermenêutica, pernicioso confusão entre texto e norma, sendo esta o produto da atividade intelectual do intérprete. Destarte, interpretar é extrair sentidos possíveis (normas) de determinado texto. Mas tal atividade deve estar sempre vinculada aos limites semânticos do texto positivado.

14. Com efeito, a interpretação das palavras de determinado texto legal (e o regimento interno das Casas Legislativas o é) não pode se dar mediante processo livre e arbitrário, sob pena de vingar a babel, a eleição de critério de plantão, grassando subjetivismo de todo incompatível com o Estado Democrático de Direito, que, a par do respeito ao dogma da separação dos poderes, funda-se igualmente na segurança jurídica, isto é, na previsibilidade (mínima) sobre o que pode e não se pode extrair dos textos legais.

15. Dito de outra maneira: tendo em vista os limites semânticos de determinada redação legal, *não se pode dizer qualquer coisa sobre qualquer coisa*. Descabe afirmar que onde está *x*, leia-se *y* – ou, pior, ignorar solenemente o que positivado (*x*).

**16.** Conforme observado anteriormente, se, de um lado, a Constituição Federal franqueia certo espaço de conformação na elaboração, mediante regimento, da disciplina interna das Casas Legislativas (arts. 51, III, 52, XII, e 57, §3º, II), por outro lado, não é menos certo afirmar que, uma vez fixadas as disposições regimentais, tem-se o dever de vinculação dos representantes do povo a tais normas que disciplinam o cotidiano da atividade parlamentar (as quais, por óbvio, podem ser interpretadas, mas jamais desconsideradas por completo).

**17.** Por certo, a aplicação do direito pressupõe a definição do seu sentido e alcance. Essa é a atividade dos intérpretes, sejam magistrados, sejam parlamentares (como no caso). O que não se admite é o afastamento do ato normativo, o completo esvaziamento da lei, o que não se confunde com simples interpretação.

**18.** No caso, repita-se à exaustão, não se está diante de simples má-interpretação de dispositivos regimentais; antes, estes foram solenemente ignorados, isto é, tiveram negada sua vigência pela autoridade coatora.

**19.** Senão vejamos o que dispõe o art. 118, I, do Regimento Interno do Senado Federal:

"Art. 118. O exame das comissões sobre as proposições, excetuadas as emendas e os casos em que este Regimento determine em contrário, obedecerá aos seguintes prazos:

I - vinte dias úteis para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania;"

**20.** Com efeito, descabe, à guisa de interpretação, simplesmente ignorar o que expressamente contido no texto.

**21.** Trata-se de operação estranha ao conceito de interpretação, cujo alcance não comporta o puro e simples atropelo da regra expressa e claramente prevista no texto, razão pela qual não pode ser tida como imune ao controle judicial.

**22.** Até porque não se deve perder de vista a máxima, em termos de noção de interpretação, de hermenêutica, segundo a qual, onde o texto é claro e preciso, cessa a interpretação, sob pena de se reescrever a norma jurídica, e, no caso, preceitos regimentais com assento material em nosso bloco de constitucionalidade.

23. Daí porque se está diante de verdadeira negativa de vigência de preceitos contidos no texto legal.

24. Assim, ao contrário do assentado no pronunciamento ora impugnado, a ofensa ao devido processo legislativo, em sentido amplo, incluída a designação de sessão para sabatinar indicado a vaga da Suprem Corte apontada na petição inicial, revela violação frontal e direta do texto constitucional – circunstância a justificar a atuação desta Eg. Suprema Corte.

25. No Mandado de Segurança nº 34.530, relatado pelo Ministro Luiz Fux, alegava-se, dentre outros pontos, ofensa ao devido processo legislativo "por violação à iniciativa privativa do Supremo Tribunal Federal para proposição de lei complementar que disponha sobre o estatuto da magistratura (art. 93 da CRFB) e do Procurador-Geral da República para lei complementar sobre estatuto do Ministério Público (art. 128, § 5º, da CRFB)."

26. Requereu-se, nesse contexto, "medida liminar inaudita altera parte para a anulação da votação da Emenda de Plenário (EMP) nº 4, acessória ao Projeto de Lei (PL) nº 4.850/2016, bem como a cessação de seus efeitos na redação final da Câmara dos Deputados e, conseqüentemente, a supressão do Título III (arts. 8º e 9º) do Projeto de Lei da Câmara nº 80/2016, em tramitação no Senado Federal."

27. A liminar foi concedida pelo Ministro Fux sob fundamentos que se amoldam perfeitamente ao presente caso, compreendido o processo legislativo de modo amplo, parcialmente reproduzidos *in verbis*:

- a) "[...] as **disposições regimentais consubstanciam, em tese, autênticas normas jurídicas** e, como tais, são dotadas de **imperatividade e de caráter vinculante**. Sua violação, ademais, habilita a pronta e imediata resposta do ordenamento jurídico. Nesse cenário, é inconcebível a existência de normas cujo cumprimento não se possa exigir coercitivamente. **Não há aqui outra alternativa: (i) ou bem as normas regimentais são verdadeiramente normas e, portanto, viabilizam sua judicialização, (ii) ou, a rigor, não se trata de normas jurídicas, mas simples recomendações, de adesão facultativa pelos seus destinatários. Este último não parece ser o caso**";
- b) "[...] o papel das normas constitucionais é puramente estabelecer balizas genéricas para a atuação do legislador, sem descer às minúcias dos diferentes assuntos nela versados. E isso é verdadeiro também para o processo legislativo constitucional. Seus detalhes ficam a cargo do próprio

corpo legislativo quando da elaboração dos Regimentos Internos. A fixação de tal regramento denota autolimitação voluntária por parte dos próprios legisladores, enquanto produção normativa endógena, que traduz um pré-compromisso com a disciplina interna de suas atividades. Disso decorre que se, por um lado, há um prévio espaço de conformação na elaboração da disciplina interna das Casas Legislativas, por outro lado, não menos certa é a assertiva segundo a qual, **uma vez fixadas as disposições regimentais, tem-se o dever de estrita e rigorosa vinculação dos representantes do povo a tais normas que disciplinam o cotidiano da atividade legiferante. É dizer, o seu (des)cumprimento escapa à discricionariedade do legislador";**

### ***2.3. Da necessária intervenção dessa Egrégia Corte e dos precedentes na matéria***

28. Com a devida vênia ao quanto exposto por Vossa Excelência acerca de remansosa orientação jurisprudencial deste Supremo Tribunal no sentido de que matérias como a ora examinada seriam revestidas de natureza *interna corporis*, obstaculizando a revisão judicial, julga-se oportuno revisitar algumas decisões paradigmáticas, demonstradoras da existência de divergência entre os nobres Ministros acerca da possibilidade de atuação do Poder Judiciário para garantir, dentre outros, o devido processo legislativo, *in casu* considerado de modo amplo.

29. No Mandado de Segurança nº 21.374, impetrado pelo Deputado José Severino da Silva Felinto, questionou-se apenas matéria regimental - ao contrário do presente caso, em que se aponta cristalina ofensa constitucional - tendo sido ao menos conhecido de forma unânime por todos os integrantes da Corte.

30. Naquela ocasião, no longínquo ano de 1992, o atual decano, Ministro Celso de Mello, pontuou:

**"Os atos *interna corporis* – não obstante abrangidos pelos círculos de imunidade que excluem a possibilidade de sua revisão judicial – não podem ser invocados, com essa qualidade e sob esse color, para justificar a ofensa ao direito público subjetivo que os congressistas titularizam e que lhes confere a prerrogativa institucional à devida observância, pelo órgão a que pertencem, das normas constitucionais e regimentais pertinentes ao processo de atuação da instituição parlamentar." (g.n.)**



31. Citou ainda o magistério de Hely Lopes Meirelles<sup>1</sup>:

"Nesta ordem de ideias, conclui-se que é **lícito ao Judiciário** perquirir da competência das Câmaras e verificar-se se há inconstitucionalidades, ilegalidades e infringências regimentais nos seus alegados *interna corporis*, **detendo-se, entretanto, no vestibulo das formalidades**, sem adentrar o conteúdo de tais atos, em relação aos quais a corporação legislativa é ao mesmo tempo destinatária e juiz supremo de sua prática." (g.n.)

32. No ano seguinte, impetrou-se o *mandamus* de nº 21.754, em que se questionava ato da Mesa do Congresso Nacional que dava continuidade à leitura do Projeto de Resolução nº 03/93, em sede de revisão constitucional disciplinada pelo art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

33. Demandou-se, àquela altura, a suspensão da tramitação de referido Projeto em razão do não preenchimento do quórum regimentalmente exigido.

34. O eminente Relator, Ministro Marco Aurélio, concedeu a medida liminar requerida e repisou os argumentos, no ulterior agravo regimental interposto, nos seguintes termos:

"[...] não está em discussão , em si, conteúdo de ato praticado sob o ângulo da conveniência e oportunidade. O que se articula com clareza, procurando-se a demonstração, consideradas as notas taquigráficas e a própria palavra da Autoridade apontada como coatora, é a transgressão ao Regimento, que é diploma legal que encerra normas. **Portanto, havendo a inobservância com repercussão no processo legislativo de reforma da Constituição, como na espécie dos autos - e esta é a minha primeira óptica - cabe o acesso ao Judiciário.**" (g.n.)

35. Em 1996, diversos Deputados Federais impetraram o Mandado de Segurança nº 22.503 contra ato do Presidente da Mesa da Câmara dos Deputados no contexto da tramitação da Proposta de Emenda à Constituição nº 33-A, que dispunha sobre regras previdenciárias.

---

<sup>1</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 15. ed. São Paulo: RT, 1990, p. 607-608.

36. Argumentou-se vício formal já que o à época Deputado Michel Temer havia assumido a relatoria da matéria, ao mesmo tempo em que figurava como um dos autores de emenda aglutinativa.

37. O Relator, Ministro Marco Aurélio, ao conceder a liminar para suspender a tramitação legislativa, asseverou:

**"Consigno que a hipótese está distanciada do campo relativo aos atos "interna corporis".** Em discussão não se fazem assuntos ligados à economia interna da Câmara dos Deputados, nem procedimento circunscrito ao âmbito da conveniência política, da discricionariedade. Evoca-se, na inicial deste mandado de segurança, **o desprezo ao processo legislativo, que possui regência de estatura constitucional**, sendo marcante os preceitos insculpidos nos artigos 59 a 69 da Carta Política da República. A expressão "processo legislativo" é conducente a presumir-se a organicidade e esta é balizada pelas normas em vigor." (g.n.).

38. Para que se note a continuidade da divergência por parte de outros dignos membros dessa Egrégia Corte, mencione-se o *writ* de nº 32.033, impetrado pelo ex-Senador Rodrigo Rollemberg, que apontava a violação do devido processo legislativo em relação à tramitação do PL nº 4470/12, que pretendia estabelecer que "a migração partidária que ocorrer durante a legislatura, não importará na transferência dos recursos do fundo partidário e do horário de propaganda eleitoral no rádio e na televisão."

39. Dentre outros argumentos delineado pelo impetrante, mencionou-se que "após ficar sem tramitação desde meados de 2012, o projeto de lei em questão passou a tramitar no ano de 2013, com aprovação rápida de adoção de regime de urgência na Câmara dos Deputados, com o nítido objetivo de prejudicar a formação de novas agremiações partidárias de oposição (em fase avançada de criação, a saber: partido "Rede" e partido "Solidariedade"), bem como a fusão de agremiações partidárias de oposição (PPS e PMN)."

40. O Relator, Min. Gilmar Mendes, concedeu a liminar para suspender a tramitação do Projeto de Lei em tela, consignando as seguintes arestas:

"Se é certo que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconhece a possibilidade de avançar na análise da constitucionalidade da administração ou organização interna das Casas Legislativas, também é verdade que isso somente

tem sido **admitido em situações excepcionais, em que há flagrante desrespeito ao devido processo legislativo ou aos direitos e garantias fundamentais.** [...]

Mantendo essa postura, o Supremo Tribunal Federal, nos últimos tempos, **tem atuado ativamente no tocante ao controle judicial de questões políticas quando há violação à Constituição Federal.** Os diversos casos trazidos recentemente ao Tribunal acerca de atos das Comissões Parlamentares de Inquérito corroboram essa afirmação. [...]

Assim, costuma-se afirmar que, nas situações de **alegada violação a premissas de validade do processo legislativo, mostra-se cabível o mandado de segurança para resguardar a regularidade jurídico constitucional do processo político de deliberação e aprovação de leis.**" Grifo nosso.

**41.** Tendo em vista as paradigmáticas decisões acima colacionadas, a conclusão não poderia ser outra: deve o Poder Judiciário, pois, assegurar a observância do dever do Senado Federal de apreciar tempestivamente a indicação de Ministro da mais alta Corte do país.

### **III.**

#### **DOS PEDIDOS**

**42.** Por todo o exposto, requer seja conhecido e provido o agravo interno, a fim de que seja reconsiderada a r. decisão agravada mediante a qual negado seguimento à impetração, deferindo-se a liminar pretendida e confirmando-a ao final.

**43.** Caso não seja esse o entendimento de Vossa Excelência, o que se admite apenas por építrope, requerem os agravantes seja o presente recurso submetido ao Plenário desse Eg. Supremo Tribunal Federal, para melhor análise das questões delineadas e a consequente concessão da ordem.

Termos em que,  
pede deferimento.

Brasília, 14 de outubro de 2021.

**Lucas Akel Filgueiras**

OAB/SP n° 345.281

**Pedro Miranda**

OAB/SP n° 408.094