



Poder Judiciário
Supremo Tribunal Federal

Recibo de Petição Eletrônica

AVISO

É de responsabilidade do advogado ou procurador o correto preenchimento dos requisitos formais previstos no art. 9º, incisos I a IV, da Resolução 693/2020 do STF, sob pena de rejeição preliminar, bem como a consequente impossibilidade de distribuição do feito.

O acompanhamento do processamento inicial pode ser realizado pelo painel de petições do Pet v.3 e pelo acompanhamento processual do sítio oficial.

Protocolo	00766388220231000000
Petição	53947/2023
Classe Processual Sugerida	MS - MANDADO DE SEGURANÇA
Marcações e Preferências	Medida Liminar
Relação de Peças	1 - Petição inicial Assinado por: LUCAS AKEL FILGUEIRAS 2 - Procuração Assinado por: LUCAS AKEL FILGUEIRAS 3 - Documentos de identificação Assinado por: LUCAS AKEL FILGUEIRAS 4 - Custas Assinado por: LUCAS AKEL FILGUEIRAS
Polo Ativo	ALESSANDRO VIEIRA (CPF: 719.437.905-82) OTTO ROBERTO MENDONCA DE ALENCAR (CPF: 059.852.345-68) ELIZIANE PEREIRA GAMA FERREIRA (CPF: 752.427.883-72) JORGE KAJURU REIS DA COSTA NASSER (CPF: 218.405.711-87)
Polo Passivo	ARTHUR CESAR PEREIRA DE LIRA (CPF: 678.210.904-25) SERGIO DE SOUZA (CPF: 756.876.589-04)

Data/Hora do Envio	26/05/2023, às 11:50:18
Enviado por	LUCAS AKEL FILGUEIRAS (CPF: 129.561.137-63)

Impresso por: 129.561.137-63 - LUCAS AKEL FILGUEIRAS
Em: 26/05/2023 - 11:50:53

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES,
RELATOR JUNTO AO EGRÉGIO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL****Distribuição por dependência à ADI 7383**

ALESSANDRO VIEIRA, brasileiro, casado, Senador da República, RG nº 811.924, CPF nº 719.437.905-82, com endereço profissional no Senado Federal, Anexo II, Ala Afonso Arinos, Gabinete 08, Brasília/DF, CEP 70165-900, *e-mail* sen.alessandrovieira@senado.leg.br; **OTTO ROBERTO MENDONÇA DE ALENCAR**, brasileiro, casado, Senador da República, RG nº 719.752-76, CPF nº 059.852.345-68, com endereço profissional no Senado Federal, Anexo II, Ala Tancredo Neves, Gabinete 51, Brasília/DF, CEP 70165-900, *e-mail* sen.ottoalencar@senado.leg.br; **ELIZIANE PEREIRA GAMA MELO**, brasileira, casada, Senadora da República, RG nº 33.119.294-2, CPF nº 752.427.883-72, com endereço profissional no Senado Federal, Anexo II, Térreo, Brasília/DF, CEP 70165-900, *e-mail* sen.elizianegama@senado.leg.br; e **JORGE KAJURU REIS DA COSTA NASSER**, brasileiro, divorciado, Senador da República, RG nº 39.421.421-3, CPF nº 218.405.711-87, com endereço profissional no Senado Federal, Anexo II, Ala Nilo Coelho, Gabinete 10, Brasília/DF, CEP 70165-900, *e-mail* sen.jorgekajuru@senado.leg.br, por meio de seus advogados, ao final subscritos, vêm respeitosamente à presença de Vossa Excelência, com base no art. 5º, LXIX, da Constituição Federal e no art. 1º da Lei 12.016/09, impetrar

MANDADO DE SEGURANÇA COM PEDIDO LIMINAR

em face dos atos ilegais e abusivos, violadores do devido processo legislativo, perpetrados pelo Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado **ARTHUR CÉSAR PEREIRA DE LIRA**, CPF nº 678.210.904-25, bem como pelo relator da Medida Provisória nº 1.150/22, Deputado **SERGIO DE SOUZA**, CPF nº 756.876.589-04, na condição de autoridades coatoras, ambos com endereço profissional no Palácio do Congresso Nacional, Praça dos Três Poderes, CEP 70160-900, Brasília/DF, requerendo-se, nos termos do art. 7º, II da Lei 12.016/2009, que se dê ciência do feito ao órgão de representação judicial da mencionada Casa, com base nas razões de fato e de direito a seguir aduzidas.

[I]

DA TEMPESTIVIDADE

1. Nos termos do art. 23 da Lei 12.016/09, deve-se respeitar o prazo decadencial de 120 (cento e vinte) dias para a impetração do mandado de segurança, contados da ciência do ato impugnado pelo interessado.
2. *In casu*, os atos impugnados, cuja descrição pormenorizada se dará nos tópicos seguintes, ocorreram no dia 24 de maio do corrente ano, no contexto da votação e aprovação de Relatório de Plenário na Câmara dos Deputados, relativo à Medida Provisória nº 1.150/22, e consequente envio para sanção presidencial do Projeto de Lei de Conversão nº 06/2023.
3. Proposto o presente *writ* no dia seguinte à prática dos atos ilegais e abusivos levados a cabo pelo relator da MP em questão e pelo Presidente da Câmara dos Deputados, resta clara a sua tempestividade.

[II]

DO CABIMENTO E DA LEGITIMIDADE ATIVA

4. 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.
5. A título exemplificativo, confirmam-se precedentes da Corte Suprema:

“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. (...)

(STF. MS 32033, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, Rel. p/ Acórdão: Min. Teori Zavascki, j. em 20.6.2013) (grifo nosso)

"MANDADO DE SEGURANÇA – NÃO CONHECIMENTO – INTERPOSIÇÃO DE RECURSO DE AGRAVO – PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO – CONTROLE JURISDICIONAL DE SEU “ITER” PROCEDIMENTAL – **LEGITIMIDADE ATIVA, PARA ESSE EFEITO, RECONHECIDA A QUALQUER MEMBRO DAS CASAS DO CONGRESSO NACIONAL** – PRECEDENTES – POSSIBILIDADE DESSA FISCALIZAÇÃO JUDICIAL, DESDE QUE EVIDENCIADA A EXISTÊNCIA DE ALGUMA DAS SITUAÇÕES PREVISTAS NO ART. 60 DA LEI FUNDAMENTAL, QUE CONFIGURAM LIMITAÇÕES AO EXERCÍCIO DO PODER DE REFORMA DA CONSTITUIÇÃO – INADMISSIBILIDADE DE INVOCAÇÃO DE LEGISLAÇÃO MERAMENTE ORDINÁRIA, COM O OBJETIVO DE ERIGI-LA À CONDIÇÃO DE PRESSUPOSTO DE OBSERVÂNCIA NECESSÁRIA PARA EFEITO DE VÁLIDA INSTAURAÇÃO DO PROCEDIMENTO DE MODIFICAÇÃO DO TEXTO CONSTITUCIONAL – DOUTRINA – PRECEDENTES – PARECER DA DOUTA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELO NÃO PROVIMENTO DESTA ESPÉCIE RECURSAL – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. – 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.** – O exercício do poder reformador, embora passível de controle jurisdicional, há de considerar, unicamente, as normas de parâmetro que definem, em caráter subordinante, as limitações formais (CF, art. 60, “caput” e § 2º), as limitações circunstanciais (CF, art. 60, § 1º) e, em especial, as limitações materiais (CF, art. 60, § 4º), cuja eficácia restritiva condiciona o processo de reforma da Constituição."

(STF. MS 34722 AgR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 20.9.2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-217 DIVULG 04-10-2019 PUBLIC 07-10-2019)

6. Os autores do presente mandado de segurança, no exercício de mandatos de Senadores da República conferidos pela população dos Estados de Sergipe, Bahia, Maranhão e Goiás, reúnem as condições exigidas para a sua propositura.

7. Há mais: o desrespeito às normas constitucionais, legais e regimentais, como se passará a expor, não só macula o direito ao devido processo legislativo, como também fere a estrutura bicameral adotada pelo poder constituinte originário.

8. Em especial, o respeito às disposições regimentais é garantia de que o processo legislativo se desenvolverá de forma harmônica, permitindo a participação efetiva e equânime dos parlamentares do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. Cada uma das Casas, se respeitadas as regras, poderá desempenhar adequadamente o papel de iniciadora e revisora, com as contribuições esperadas para aperfeiçoamento do texto ao final aprovado.

[III]

DOS FATOS

9. Na última quarta-feira, dia 24 de maio do corrente ano, a Câmara dos Deputados voltou a apreciar a medida provisória nº 1.150/22, editada para alterar a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, a fim de compatibilizar a realidade fática dos processos de regularização ambiental com o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para adesão aos Programas de Regularização Ambiental, por parte de possuidores e proprietários de imóveis rurais, em todo o território nacional.

10. Para que se compreenda em qual momento e de que modo se deu a inobservância do devido processo legislativo no contexto da mencionada medida provisória, convém consignar uma breve cronologia a respeito de sua tramitação:

- (i) No dia 26/12/2022, foi publicada no Diário Oficial da União a MP em tela, tendo sido regularmente recebida pela Mesa do Congresso Nacional. No mesmo dia, a matéria foi despachada à Coordenação de Comissões Mistas para recebimento de emendas;
- (ii) No dia 06 de fevereiro de 2023, encerrou-se o prazo regimental para emendamento, tendo sido apresentadas 19 emendas ao texto original.

Também na mesma data, a matéria foi enviada para exame pela Câmara dos Deputados;

- (iii) No dia 24 de março, foi designado relator de plenário da matéria o Deputado Sergio Souza (MDB-PR);
- (iv) Em 28 de março, foi apresentado o Parecer Preliminar de Plenário nº 1, e no dia seguinte, o segundo documento, ambos de lavra de referido relator;
- (v) Em 30 de março, o Presidente da Mesa do Congresso Nacional houve por bem prorrogar a vigência da MP nº 1.150/22 pelo prazo de sessenta dias. Na mesma data, apresentou-se o Parecer Preliminar de Plenário nº 3, bem como o Parecer definitivo, discutido e devidamente aprovado;
- (vi) Encaminhada a matéria ao Senado Federal, em 10 de abril foi designado relator naquela Casa o Senador Efraim Filho;
- (vii) **Quando da deliberação no plenário do Senado Federal, em 16 de maio, foi aprovada, por unanimidade dos presentes e com a chancela do Presidente do Congresso Nacional, a impugnação dos arts. 4º e 78-B da Lei nº 12.651, de 2012, na forma do art. 1º do PLV nº 6, de 2023, bem como dos arts. 14, 17, 25 e 31 da Lei nº 11.428, de 2006, na forma do art. 2º do PLV nº 6, de 2023, por constituírem matéria estranha ao texto da medida provisória, ressaltando-se que os textos impugnados são considerados como não escritos. Por consequência, as emendas nº 20, 27 e 30, de plenário, restaram prejudicadas, por cuidarem precisamente das matérias regularmente impugnadas. Ou seja, é absolutamente cristalino que o Senado Federal em momento algum votou emendas supressivas, posto que se cuidava de matéria já declarada impugnada por tratar-se de contrabando legislativo;**
- (viii) No dia seguinte, a medida provisória retornou à Câmara dos Deputados; e
- (ix) **Em 24 de maio, a Câmara aprovou o texto que havia recebido do Senado, em parecer de plenário do mesmo relator, mas considerando como “emendas supressivas” a referida impugnação feita pelo Presidente do Congresso Nacional a respeito de conteúdo sem pertinência temática com o objeto da medida provisória, rejeitando essas mesmas “emendas” ao final.**

11. Em suma, a Câmara dos Deputados, em absoluto menoscabo do devido processo legislativo, retomou, indevidamente, dispositivos impugnados e reputados não escritos pelo Presidente do Congresso Nacional, por versarem sobre matéria destoante do escopo da medida provisória sob exame, com a consequente remessa do texto à Presidência da República para eventual sanção.

12. Como se verá, contudo, agiram ilegalmente as autoridades coatoras: o relator, ao desvirtuar a natureza jurídica da impugnação anteriormente realizada, tratando-a como um conjunto de emendas supressivas, ao cabo rejeitadas, e o Presidente da Câmara dos Deputados, ao ignorar deliberadamente o grave vício procedimental de que padece a tramitação da medida provisória, com a consecutória finalização da tramitação no Parlamento.

[IV]

DO DIREITO

13. O art. 48, XI, do Regimento Interno do Senado Federal atribui ao seu Presidente, que também dirige os trabalhos do Congresso Nacional, o poder-dever de impugnar as proposições contrárias à Constituição, às leis ou ao Regimento.

14. Essa prerrogativa foi regular e solenemente exercida pelo Senador Rodrigo Pacheco por meio do Ofício 132, por ele firmado e datado de 17 de maio de 2023, endereçado ao Presidente da Câmara dos Deputados, ressaltando-se que a impugnação foi reconhecida e referendada pela unanimidade do plenário do Senado Federal:

Informo ainda que os seguintes dispositivos constantes do texto do Projeto de Lei de Conversão aprovado pela Câmara dos Deputados foram impugnados e considerados não escritos por ausência de pertinência temática, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal no acórdão do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.127:

- Arts. 4º e 78-B, da Lei nº 12.651, de 2012, na forma do art. 1º do PLV nº 6, de 2023;

- Arts. 14, 17, 25 e 31 da Lei nº 11.428, de 2006, na forma do art. 2º do PLV nº 6, de 2023.

Atenciosamente,



Senador Rodrigo Pacheco
Presidente do Senado Federal

15. A comunicação do Presidente do Senado Federal ao Presidente da Câmara dos Deputados faz ainda questão de mencionar expressamente o entendimento desta E. Corte, cujo conteúdo será adiante examinado, bem como declina os dispositivos reputados não escritos.

16. **Ora, com todas as cautelas de estilo devidamente adotadas pelo Presidente do Congresso Nacional, causa verdadeira perplexidade o fato de que uma decisão legítima de sua lavra, por meio da impugnação em comento, tenha sido considerada pelo relator na Câmara dos Deputados como mero conjunto de “emendas supressivas”, conferindo-lhe o inexistente direito de rejeitar a impugnação de referidos dispositivos, recolhendo-os novamente ao texto do Projeto de Lei de Conversão nº 06/2023.**

17. É de se recordar que a prerrogativa de impugnação por parte do Presidente do Congresso Nacional já foi utilizada em outras ocasiões de relevo.

18. Como exemplo, a medida provisória nº 1.068/21, que limitava a remoção de conteúdos publicados nas redes sociais, foi integralmente impugnada pelo Presidente do Congresso Nacional, tendo sido sumariamente rejeitada e devolvida ao Presidente da República.

19. Convém notar que compete apenas ao Presidente do Congresso Nacional semelhante competência de impugnar total ou parcialmente texto de medida provisória capaz de abalar o desempenho do mister constitucional das Casas Legislativas.

20. Nesse sentido, não há qualquer amparo constitucional, legal ou mesmo regimental para que o relator da matéria na Câmara dos Deputados possa desconstituir a impugnação de dispositivos reputados como não escritos por ato do Presidente do Congresso Nacional.

21. As razões para essa impossibilidade já foram sobejamente analisadas por este E. Supremo Tribunal Federal, o qual tem reconhecido, especialmente a partir da ADI nº 5.127, a configuração de ofensa ao devido processo legislativo quando são apresentadas e acolhidas emendas de Deputados e Senadores que não guardam relação com o objeto central de medidas provisórias.

Da ofensa ao devido processo legislativo em razão da apresentação de emendas legislativas que não guardam pertinência temática com o escopo da medida provisória

22. Não se desconhece o fato de que todas as medidas provisórias editadas pelo Chefe do Poder Executivo versam sobre um tema central, em torno do qual orbitam os dispositivos constantes desse instrumento cuja simples edição já lhe confere poder de lei.

23. Nessa esteira, tratando-se de um exercício atípico de poder legiferante pelo Presidente da República, toda emenda parlamentar que venha a ser apresentada em projeto de lei de conversão não pode desbordar do tema considerado urgente e relevante pelo Palácio do Planalto, de modo que, qualquer que seja a sua natureza – aditiva, modificativa ou supressiva – deve se relacionar intimamente ao escopo central da MP.

24. Ora, a apresentação dos chamados “jabutis”, isto é, de emendas parlamentares estranhas à temática da medida provisória, acaba por gerar um contexto de absoluta insegurança jurídica, já que se vale de um rito abreviado e com normas sujeitas a caducidade, sem discussão mais aprofundada em comissões de ambas as Casas, retirando a possibilidade de amadurecimento dos debates legislativos.

25. **A esse fenômeno tem-se atribuído o nome de “contrabando legislativo”**, prática nociva à manutenção da harmonia entre os Poderes e, mais ainda, instrumento de depreciação da dignidade da função legislativa, que deixa de ser exercida de maneira legítima, aproveitando-se indevidamente da edição de uma medida provisória para dispor, de maneira sub-reptícia, sobre matérias que não lhe dizem respeito.

26. Não por outra razão, quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5127, houve por bem esta Suprema Corte em reconhecer peremptoriamente a inconstitucionalidade formal da inserção de emendas legislativas sem pertinência temática com o mote da medida provisória editada.

27. Confirmam-se, nesse particular, trechos do voto condutor em referida ação de controle concentrado, de relatoria da Min. Rosa Weber, designado como redator do acórdão o Min. Edson Fachin:

“Assim qualificado o poder de emenda, anoto que a alteração da proposta legislativa sujeita a cláusula de reserva de iniciativa **somente se legítima**

quando a modificação proposta – seja para ampliar, restringir, adequar ou adaptar o alcance do texto original –, guarda com ele estrita relação de afinidade temática.

Nessa linha, esta Suprema Corte tem reiteradamente afirmado a **inconstitucionalidade de alterações normativas incluídas por emenda parlamentar quando desprovidas de vínculo de pertinência material com o objeto original da iniciativa normativa submetida a cláusula de reserva.**

[...]

A deflagração do procedimento para conversão de medida provisória em lei é consequência do exercício, pelo Presidente da República, da sua competência privativa para editar medidas provisórias, submetendo-as de imediato ao Congresso Nacional.

Como a jurisprudência desta Suprema Corte entende incompatível com o delineamento constitucional a incorporação de emenda parlamentar a projeto de lei apresentado pelo Chefe do Poder Executivo nos limites do seu poder de iniciativa quando ausente o vínculo de afinidade material, a mesma *ratio* conduz a que tampouco se admita emenda absolutamente inovatória em rito legislativo sujeito a garantias mais brandas do que as que norteiam o processo legislativo ordinário.

Em termos comparativos, no processo de conversão de medida provisória em lei, de caráter excepcional, o Poder Legislativo não atua em toda a sua amplitude e nem detém a mesma liberdade para tanto. Nas palavras de Clèmerson Merlin Clève, “(...) o procedimento de conversão não se confunde com o ordinário de produção legislativa. **A lei de conversão não pode, por isso, ser considerada um modo normal de manifestação do Congresso Nacional.**” (Medidas provisórias. 2ª edição revista e ampliada. São Paulo: Max Limonad, 1999).

A incorporação de emenda parlamentar sobre matéria estranha às versadas na medida provisória implica permitir se instaure o rito legislativo anômalo previsto excepcionalmente na Carta Política para a conversão de medida provisória em lei quanto a matéria não submetida ao Congresso Nacional na forma do art. 62, caput, da Constituição da República. Mais do que o poder de emenda, significa conferir ao parlamentar a titularidade de iniciativa para, esquivando-se do procedimento para aprovação das leis ordinárias, submeter propostas legislativas avulsas ao rito dos projetos de lei de conversão, aproveitando-se da tramitação de medida provisória sobre outra matéria.

[...]

Nessa ordem de ideias, entendo que não encontra amparo na sistemática constitucional a admissão de emenda parlamentar sem pertinência temática com matéria versada na medida provisória submetida ao procedimento de conversão em lei. Consoante assentado pelo eminente Ministro Celso de

Mello ao julgamento da ADI 2681- MC/RJ, revela-se “implícita, no sistema constitucional brasileiro, a exigência de que as emendas parlamentares guardem relação de pertinência (afinidade lógica) com o objeto da proposição legislativa”. Para o Ministro Ilmar Galvão, o requisito da pertinência da emenda à matéria versada no projeto “se acha implícito no próprio significado da ação de emendar” (ADI 574/DF).

Tal compreensão tem apoio no escólio do saudoso Ministro Victor Nunes Leal, citado pelo eminente Ministro Celso de Melo na ADI 2681- MC/RJ):

“(...) A Assembleia não pode ficar reduzida ao papel de dizer sim e não, como se fosse – frase conhecida – composta de mudos, que apenas pudessem baixar a cabeça, vertical ou horizontalmente. **Ela pode introduzir elementos novos no projeto, desde que não o desfigure, que não mude a sua substância, que não estabeleça incompatibilidade entre o sentido geral do projeto e as disposições a ele acrescidas pelo órgão legislativo.**” (RTJ 36/385, destaquei).

Colho, ainda, a lição convergente da doutrina:

“A medida provisória pode ser emendada no Congresso, não mais perdurando a proibição nesse sentido que havia no regime do decreto-lei, na ordem constitucional pretérita. **As emendas apresentadas devem, porém, guardar pertinência temática com o objeto da medida provisória,** sob pena de indeferimento.” (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 8a ed. rev. e atual., São Paulo: Saraiva, 2013, p. 884-5, destaquei).

“**A lei de conversão particulariza-se e qualifica-se por: a) pressupor uma medida provisória a converter; b) possuir conteúdo delimitado e condicionado pela medida provisória; c) seguir processo legislativo específico; e d) dever ser aprovada dentro do prazo constitucional sob pena de decadência.** Portanto, tendo **âmbito temático próprio,** bem assim **processo legislativo específico,** a lei de conversão da medida provisória é, insista-se, espécie normativa primária e autônoma”. (AMARAL JUNIOR, José Levi Mello do. Medida provisória e sua conversão em lei: a emenda constitucional nº 32 e o papel do Congresso Nacional. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 284, destaquei)

[...]

O que tem sido chamado de contrabando legislativo, caracterizado pela introdução de matéria estranha a medida provisória submetida à conversão, não denota, a meu juízo, mera inobservância de formalidade, e sim procedimento marcadamente antidemocrático, na medida em que, intencionalmente ou não, subtrai do debate público e do ambiente deliberativo próprios ao rito ordinário dos trabalhos legislativos a discussão sobre as normas que irão regular a vida em sociedade.

[...]

Não se trata em absoluto apenas de aproveitar o rito mais célere para fazer avançar o processo legislativo, supostamente sem prejuízo. A hipótese evidencia violação do direito fundamental ao devido processo legislativo – o direito que têm todos os cidadãos de não sofrer interferência, na sua esfera privada de interesses, senão mediante normas jurídicas produzidas em conformidade com o procedimento constitucionalmente determinado. (ADI nº 5.127/DF, Plenário, Rel. Min. Rosa Weber, redator do acórdão o Min. Edson Fachin, 15/10/2015).”

28. Não há dúvidas de que a inserção e a ulterior retomada de dispositivos reputados não escritos pelo Presidente do Congresso Nacional configura, de acordo com as balizas estabelecidas por esta própria E. Corte, inequívoco contrabando legislativo.

29. Em outras palavras, por não guardarem pertinência temática com o objeto da MP nº 1.150/22, referido contrabando se deu por meio das emendas relativas aos **arts. 4º e 78-B da Lei nº 12.651, de 2012, na forma do art. 1º do PLV nº 6, de 2023, e aos arts. 14, 17, 25 e 31 da Lei nº 11.428, de 2006, na forma do art. 2º do PLV nº 6, de 2023, dispositivos esses a seguir reproduzidos:**

“Art. 4º

§ 10. Em áreas urbanas, assim entendidas as áreas compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, o uso e a ocupação do solo, inclusive nas faixas marginais ao longo dos rios ou de qualquer corpo hídrico e curso d’água, serão disciplinados exclusivamente pelas diretrizes contidas nos respectivos planos diretores e nas leis de uso do solo dos Municípios, com regras que estabeleçam [..]”

“Art. 78-B. As unidades de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, devem possuir uma zona de amortecimento e, quando conveniente, corredores ecológicos, exceto quando situadas em áreas urbanas, conforme definição do § 10 do art. 4º desta Lei.”

“Art. 14. A supressão de vegetação primária e secundária no estágio avançado de regeneração somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública, e a vegetação secundária em estágio médio de regeneração poderá ser suprimida nos casos de utilidade pública e de interesse social, observado que todos os casos referidos deverão ser devidamente caracterizados e motivados em procedimento

administrativo próprio, ressalvado o disposto no inciso I do caput do art. 30 e nos §§ 1º e 2º do art. 31 desta Lei.

§ 2º A supressão de vegetação no estágio médio de regeneração situada em área urbana dependerá exclusivamente de autorização do órgão ambiental municipal competente, desde que o Município possua conselho de meio ambiente com caráter deliberativo e plano diretor.”

“Art. 17. O corte ou a supressão de vegetação ^ no estágio médio ou avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica, autorizados por esta Lei, ficam condicionados à compensação ambiental, na forma da destinação de área equivalente à extensão da área desmatada, com as mesmas características ecológicas, na mesma bacia hidrográfica, sempre que possível na mesma microbacia hidrográfica, e, nos casos previstos nos arts. 30 e 31 desta Lei, em áreas localizadas na mesma região metropolitana ou região municipal limítrofe.

.....

§ 3º A compensação ambiental referida no caput deste artigo, quando localizada em áreas urbanas, poderá ser feita com terrenos situados em Áreas de Preservação Permanente.”(NR)

“Art. 25. O corte, a supressão e a exploração de vegetação secundária em estágio inicial de regeneração do Bioma Mata Atlântica serão autorizados pelo órgão competente estadual ou municipal.

“Art. 31. Nas regiões metropolitanas e nas áreas urbanas, conforme definidas em lei, o parcelamento do solo para fins de loteamento ou qualquer edificação em área de vegetação secundária^ em estágio médio de regeneração^ do Bioma Mata Atlântica^ devem obedecer ao disposto no Plano Diretor do Município e nas demais normas aplicáveis^ e dependerão de ^ autorização do órgão competente estadual ou municipal, ressalvado o disposto nos arts. 11, 12 e 17 desta Lei.

§ 3º A preservação de vegetação nativa a que se referem os §§ 1º e 2º deste artigo poderá ser feita com terrenos situados em Áreas de Preservação Permanente.” (NR)

30. Ora, cotejando-se referidos dispositivos com a essência da MP nº 1.150/22, não restam dúvidas de que são elementos absolutamente destoantes do objetivo de

proteção da vegetação nativa, enunciado pela própria medida provisória. Ao contrário, representam um grave afrouxamento no combate ao desmatamento na Mata Atlântica.

31. Diversas e variadas são as matérias jornalísticas de respeitáveis veículos de comunicação que corroboram essa afirmação, a exemplo das seguintes:

- (i) <https://www.metropoles.com/brasil/meio-ambiente-brasil/camara-aprova-mp-que-afrouxa-combate-ao-desmatamento-na-mata-atlantica;>
- (ii) <https://g1.globo.com/meio-ambiente/noticia/2023/05/25/ambientalistas-criticam-mp-que-pode-aumentar-desmatamento-na-mata-atlantica.ghtml;>
- (iii) [https://www.redebrasilatual.com.br/ambiente/camara-ignora-senado-e-aprova-mp-bolsonarista-que-facilita-destruicao-da-mata-atlantica/;](https://www.redebrasilatual.com.br/ambiente/camara-ignora-senado-e-aprova-mp-bolsonarista-que-facilita-destruicao-da-mata-atlantica/)
- (iv) <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2023/05/camara-ignora-senado-e-retoma-em-mp-enfraquecimento-da-protecao-a-mata-atlantica.shtml;>
- (v) [https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/05/24/camara-aprova-medida-provisoria-com-dispositivo-que-prejudica-combate-ao-desmatamento-na-mata-atlantica.ghtml.](https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/05/24/camara-aprova-medida-provisoria-com-dispositivo-que-prejudica-combate-ao-desmatamento-na-mata-atlantica.ghtml)

32. Ainda a respeito da vedação ao “contrabando legislativo”, o próprio art. 4º, § 4º, da Resolução nº 01/2002 do Congresso Nacional, componente do Regimento Comum das Casas Legislativas, dispõe que “é vedada a apresentação de emendas que versem sobre matéria estranha àquela tratada na Medida Provisória [...]”

33. Não se está a defender um excessivo formalismo ou um apego injustificado às formas, que estão sempre a serviço do direito material. Sucede, contudo, que a discussão da matéria sem a obediência ao devido processo legislativo poderá produzir efeitos nocivos em enorme prejuízo da sociedade brasileira.

34. Se, de um lado, a Carta Magna franqueia certo espaço de conformação na elaboração, mediante regimento, da disciplina interna das Casas Legislativas, por outro lado, não é menos certo afirmar que, 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 parlamentar.

35. Para além das questões de caráter formal, está-se diante de um perigo iminente à solidez da arquitetura federativa brasileira.

Da inafastabilidade da jurisdição da Egrégia Suprema Corte

36. Tendo em vista o princípio da separação dos poderes, surge compreensível a legítima preocupação dos Tribunais em se manterem afastados de questões congressuais *interna corporis* e, pois, imunes ao controle judicial.

37. Não é disso, porém, que estamos a tratar no caso em tela.

38. Antes, o quadro narrado indica a ocorrência de graves transgressões a normas regimentais, implicando, ao fim e ao cabo, nefasta violação do devido processo legislativo, isto é, do “conjunto de normas constitucionais que regulam a produção das leis em sentido material”. Afinal, como bem pondera Leonardo Augusto de Andrade Barbosa, “a violação de normas dos regimentos internos das Casas Legislativas que reproduzam ou possam ser diretamente reconduzidas à Constituição equivale à violação da própria Constituição”¹.

39. Nesse sentido também caminha Hely Lopes Meirelles, ao distinguir as questões *interna corporis* daquelas relacionadas à aplicação do Regimento Interno das Casas Legislativas. Para Meirelles, “as Câmaras Legislativas não estão dispensadas da observância da Constituição, da lei em geral e do Regimento Interno em especial”².

¹ BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *Processo Legislativo e Democracia*. Belo Horizonte, 2010 pp. 159-160.

² MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de Segurança: ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, “habeas data”, ação direta de inconstitucionalidade, ação declaratória de constitucionalidade e arguição de descumprimento de preceito fundamental*. 24ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p.40.

40. Nas sempre precisas palavras do ex-Ministro Marco Aurélio Mello, o desrespeito às regras regimentais “não se faz ao abrigo de imutabilidade jurisdicional, sob pena de reinar no seio das Casas Legislativas a babel, passando a maioria a ditar, para cada caso concreto, o que deve ser observado. As normas instrumentais, tenham ou não idoneidade constitucional, conferem a certeza quanto aos meios a serem utilizados e exsurtem como garantia maior à participação parlamentar” (STF, MS nº 22.503/DF, rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 06.06.1997).

41. **Daí porque tornou-se consenso entre juristas e profissionais do Direito a premissa de que a higidez do processo legislativo é direito subjetivo do parlamentar, como se verifica pelo já exposto entendimento doutrinário e jurisprudencial, que reconhece a legitimidade ativa do parlamentar para coibir atos que comprometam o processo legislativo.**

42. Com efeito, interpretações criativas (e, como no caso, abusivas) da Constituição Federal e do Regimento Interno - especialmente no que não facultam qualquer margem de discricionariedade às Casas Legislativas, como o são as normas alusivas a matérias estranhas às medidas provisórias - não devem ser toleradas pelo Órgão de cúpula do Judiciário, sob pena de subverter-se a própria noção de Estado Democrático de Direito, que repele qualquer desrespeito aos direitos públicos subjetivos titularizados pelos congressistas.

43. Por oportuno, vale mencionar lição lapidar do Min. Luiz Fux em decisão proferida, em 14.12.2016, no MS nº 34.530-MC, quando em jogo pedido de concessão de ordem por Parlamentar, no exercício do mandato, a fim de tutelar direito líquido e certo à observância do devido processo legislativo. Na ocasião, Sua Excelência bem pontuou a “impropriedade da visão que qualifica as discussões sobre transgressões a normas regimentais como questões *interna corporis*, imunes ao controle judicial”, nos seguintes termos:

“Subjacente a tal orientação encontra-se um resquício da concepção ortodoxa do princípio da separação de poderes, que, de certa forma, ainda visualiza a existência de domínios infensos à intervenção judicial, reservados que seriam à instituição parlamentar, responsável pela solução final de toda e qualquer matéria emergente no seu interior. Tal concepção, todavia, não é a mais adequada. Em um Estado Democrático de Direito, como o é a República Federativa do Brasil (CF, art. 1º, *caput*), é paradoxal conceber a existência de campos que estejam blindados contra a revisão jurisdicional, adstritos tão

somente à alçada exclusiva do respectivo Poder. Insulamento de tal monta é capaz de comprometer a própria higidez do processo legislativo e, no limite, o adequado funcionamento das instituições democráticas. Daí por que se impõe revisitar esta atávica jurisprudência do Tribunal.”

44. Com efeito, admitir a sindicabilidade judicial nas hipóteses de estrito descumprimento das disposições regimentais é, nas palavras do Min. Luiz Fux, “zelar pelo cumprimento das regras do jogo democrático, de modo a assegurar o pluralismo necessário e exigido constitucionalmente no processo de elaboração das leis”.

45. Não se trata, como observado alhures, de defender um excessivo formalismo ou um apego injustificado à forma, em detrimento do conteúdo. Tal qual observado pelo professor Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira, os requisitos formais do devido processo legislativo “são, de uma perspectiva normativa, condições processuais que devem garantir um processo legislativo democrático, ou seja, a institucionalização jurídica de formas discursivas e negociais que, sob condições de complexidade da sociedade atual, devem garantir o exercício da autonomia jurídica – pública e privada – dos cidadãos”.

46. O que está em questão, sublinha o professor da Universidade Federal de Minas Gerais, “é a própria cidadania em geral e não [apenas] o direito de minorias parlamentares ou as devidas condições para a atividade legislativa de um parlamentar “X” ou “Y”. Trata-se da defesa da garantia do pluralismo no processo de produção legislativa, na defesa da própria democracia enquanto respeito às regras do jogo”³.

47. **A ressaltar essa óptica, vale acrescer que os fatos ora narrados, a revelarem quadro de atropelo a regras regimentais e constitucionais, dizem respeito ao processo legislativo em campo de grande importância, não sendo possível desprezar entendimento solene e objetivamente firmado pelo Supremo Tribunal Federal na ação direta de inconstitucionalidade já abordada.**

³ OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. *Devido Processo Legislativo*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2001, p. 25-26.

48. Deve o Poder Judiciário, pois, assegurar a observância do devido processo legislativo, para assim cumprir o seu papel como guardião da ordem democrática. Trata-se do único dos Poderes constituídos que pode evitar que atos flagrantemente abusivos produzam seus efeitos, legando ao país uma lei que, além de absolutamente condenável em seu conteúdo, pode vir a ser promulgada em detrimento dos princípios mais elementares do processo legislativo.

[V]

DA NECESSÁRIA CONCESSÃO DE MEDIDA LIMINAR

49. Dispõe o art. 7º, III da Lei 12.016/90 que, ao despachar a inicial, o juiz ordenará "que se suspenda o ato que deu motivo ao pedido, quando houver fundamento relevante e do ato impugnado puder resultar a ineficácia da medida, caso seja finalmente deferida, sendo facultado exigir do impetrante caução, fiança ou depósito, com o objetivo de assegurar o ressarcimento à pessoa jurídica."

50. O *fumus boni iuris* se verifica pelo quanto exposto nos tópicos anteriores acerca da efetiva configuração de “contrabando legislativo” na tramitação da MP nº 1.150/22 perante a Câmara dos Deputados. Os dispositivos acrescentados ao texto por aquela Casa são destoantes – e mesmo incompatíveis – com o objetivo de referido instrumento legal de proteger a vegetação nativa.

51. Ao contrário, os arts. 4º e 78-B da Lei nº 12.651, de 2012, na forma do art. 1º do PLV nº 6, de 2023, e os arts. 14, 17, 25 e 31 da Lei nº 11.428, de 2006, na forma do art. 2º do PLV nº 6, de 2023, vão exatamente na contramão do escopo da medida provisória.

52. A verossimilhança dessas afirmações, ratificadas pela grande imprensa e por reconhecidos especialistas na área de defesa ambiental, torna evidente a presença da fumaça do bom direito, certamente aliada ao perigo da demora.

53. O *periculum in mora*, por sua vez, pode ser constatado pelos efeitos nocivos que podem vir a ser produzidos pela eventual sanção do Projeto de Lei de Conversão nº 06/2023, ignorando-se a soberania do ato de impugnação do Presidente do Congresso

Nacional, bem como desprestigiando gravemente a respeitabilidade de decisão de caráter vinculante proferida por esta E. Corte.

54. Roga-se, assim, a concessão de medida liminar para suspender a inclusão ilegal e abusiva de referidos dispositivos na redação final de aludido Projeto de Lei de Conversão.

[VI]

DOS PEDIDOS

55. Ante o exposto, requer:

- (i) **a concessão de medida liminar para a suspensão imediata dos arts. 4º e 78-B da Lei nº 12.651, de 2012, na forma do art. 1º do PLV nº 6, de 2023, e dos arts. 14, 17, 25 e 31 da Lei nº 11.428, de 2006, na forma do art. 2º do PLV nº 6, de 2023, da redação final do Projeto de Lei de Conversão nº 06/2023, aprovado em 24/05/2023 pela Câmara dos Deputados e encaminhado para sanção presidencial;**
- (ii) a confirmação, ao final, da medida liminar *supra*, para reconhecer o malferimento a direito líquido e certo dos Senadores subscritores, por meio da ilegal e inconstitucional reversão da impugnação dos dispositivos mencionados no item anterior, pelas autoridades coatoras, em contrariedade a ato do Presidente do Congresso Nacional e à decisão vinculante deste E. STF em ação de controle concentrado mencionada;
- (iii) a notificação das autoridades coatoras, em cumprimento ao art. 7º, I da Lei 12.016/09;
- (iv) a intimação da União para que, querendo, integre o polo passivo do presente *mandamus*, com fulcro nos arts. 6º e 7º, II, da Lei 12.016/09, por meio da Advocacia-Geral da União; e
- (v) a notificação da Procuradoria-Geral da República, que opinará no prazo improrrogável de 10 (dez) dias, conforme dispõe o art. 12 da Lei 12.016/09.

56. Dá-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 para fins de alçada, juntando-se o comprovante de recolhimento de custas processuais.

57. Finalmente, pleiteia-se que todas as comunicações que não dependam de sua intimação pessoal sejam realizadas exclusivamente em nome de **Lucas Akel Filgueiras** (OAB/SP nº 345.281), **Gabriel Vendrasco** (OAB/SP nº 470.298) e **Giovana Bosso** (OAB/SP nº 490.624).

Termos em que
pede deferimento.

Brasília, 26 de maio de 2023.

Lucas Akel Filgueiras
OAB/SP nº 345.281

Gabriel Vendrasco
OAB/SP nº 470.298

LUCAS AKEL
FILGUEIRAS

Assinado de forma
digital por LUCAS
AKEL FILGUEIRAS
Dados: 2023.05.26
11:44:53 -03'00'

Giovana Bosso
OAB/SP nº 490.624