



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

Nº 82191/2015 – ASJCIV/SAJ/PGR

Habeas Corpus 127.520 – DF

Relator: Ministro **Marco Aurélio**
Impetrante: Evelin Lisboa
Impetrados: Eduardo Cosentino da Cunha e outra
Pacientes: Sérgio Aparecido Nobre, Jandyra Massue Uehara e
Maria Aparecida do Amaral Godói de Faria

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 da Câmara dos Deputados, 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 autorizassem a restrição do ingresso dos pacientes à Câmara dos Deputados, impõe-se a concessão em definitivo dos salvo-condutos.
- 5 – Parecer pela concessão da ordem.

Trata-se de *habeas corpus*, com pedido de liminar, impetrado por Evelin Lisboa contra ato do Presidente da Câmara dos Deputados e da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, em favor de Sérgio Aparecido Nobre, Jandyra Massue Uehara e Maria Aparecida do Amaral Godói de Faria.

Alega a impetrante que o Presidente da mencionada Casa legislativa, diante da mobilização do movimento sindical para acompanhar a votação do Projeto de Lei 4.330/2004, proibiu o ingresso, nas dependências da Câmara dos Deputados, de manifestantes, e, notadamente, dos membros e representantes da Central Única dos Trabalhadores – CUT – e de outras organizações sindicais.

Acresce que, embora não tenha havido ato oficial a exteriorizar tal ordem, foi ela cumprida pela Polícia Militar do Distrito Federal e pela respectiva Polícia Legislativa, salientando, em sua dicção, que a PMDF impedia o acesso de cidadãos ao Parlamento como se o espaço privado fosse.

Argumenta que tal ato ofenderia a igualdade necessária ao Poder Legislativo, visto que, enquanto os representantes dos movimentos sociais ligados aos sindicatos de trabalhadores tinham dificuldades de acesso aos parlamentares, aqueles que se movimentavam em defesa dos interesses empresariais tinham livre

acesso ao espaço público para exposição e defesa de seus pontos de vista junto aos representantes democraticamente eleitos.

Sustenta, outrossim, que tal ato violaria a regra de publicidade das sessões da Casa, prevista em seu Regimento Interno, consistindo em aplicação de sigilo indevida, porque da competência do Plenário, e assimétrica, porque direcionada exclusivamente aos trabalhadores.

Defende que o ato apontado coator cerceou o direito de ir e vir dos pacientes “*dentro de uma casa destinada ao povo e seus representantes*”.

Requer, liminarmente, a expedição de salvo-condutos em favor dos pacientes, com a “*suspensão da proibição de entrada dos pacientes em todos os setores da Câmara e, em especial, às galerias do plenário durante a votação do PL 4.330 e todas as demais reuniões a partir da decisão*”; e, no mérito, a confirmação da liminar, com a concessão definitiva de salvo-condutos que tenham por conteúdo idêntica suspensão de proibição.

O pedido liminar foi deferido pelo Ministro Relator, nos seguintes termos:

2. O Parlamento é, por excelência, a casa do povo. Representa-o e deve estar atento aos anseios sociais. Esta visão o robustece e o torna fundamental na construção permanente – porque infindável – de um verdadeiro Estado Democrático de Direito. Mostra-se simplesmente inimaginável que se criem obstáculos ao ingresso do cidadão em qualquer das

Casas que o integram. Em tempos estranhos como o presente, há de ser buscado o fortalecimento desse imprescindível Poder, em atuação constante considerado o sistema de freios e contrapesos – tão necessário a evitar-se o cometimento do mal que é o abuso –, estampado na cláusula constitucional da existência de três Poderes harmônicos e independentes.

Impõe-se, sem prejuízo da ordem interna dos trabalhos a serem desenvolvidos, proclamar a preservação da necessária participação ordeira da sociedade, viabilizando-se o exercício do direito de acesso ao recinto parlamentar, na medida em que o espaço o comporte. Outra não tem sido a visão do Supremo, conforme os seguintes precedentes: *Habeas Corpus* nº 81.527, relator ministro Sepúlveda Pertence; *Habeas Corpus* nº 83.333, relator ministro Celso de Mello; *Habeas Corpus* nº 83.334, relator ministro Cezar Peluso; e Mandado de segurança nº 24.599, relator ministro Maurício Corrêa.

3. Defiro a liminar pleiteada, muito embora presuma que o Presidente da Casa, autoridade apontada como coatora – o deputado federal Eduardo Cunha –, atento ao mandato que lhe foi conferido quer pelos eleitores, quer pelos pares em relação ao cargo, jamais viria a criar embaraços à assistência pacífica, repita-se, dos dirigentes e associados à Central. Expeçam os salvo-condutos pretendidos.

Cientificado, o Presidente da Câmara dos Deputados prestou informações.

Aduz que o ato jurisdicional teria consistido em interferência arbitrária e ilegal na independência – e em ato *interna corporis* – do Poder Legislativo, pois, nos termos da Constituição, compete privativamente à Câmara dos Deputados dispor sobre polícia interna, além de haver norma regimental que atribui ao Presidente da Casa manter a ordem naquelas dependências.

Informa ter havido manifestação violenta, com intenção de confronto e agressão ao Deputado Federal Lincoln Portela, na entrada do Anexo II da Câmara dos Deputados, onde também ocorreram, na oportunidade, depredação ao patrimônio público, apreensão de drogas e utilização indevida de capacete da Polícia Militar do Distrito Federal por um manifestante. Faz menção a outros episódios em que o Parlamento foi invadido por grupos de pessoas envolvidas em protestos.

Assevera que não houve nenhum afastamento da publicidade das sessões de votação, que poderiam ser acompanhadas, inclusive em tempo real, por variados meios de comunicação.

Alega que o acesso às dependências da Câmara dos Deputados pelo público sempre foi possível com identificação, excetuadas áreas como o Salão Verde, em razão da necessidade de proteção da segurança dos parlamentares e do livre exercício da atividade legislativa. Com base nisso, reputa equivocada a concessão, aos pacientes, de livre acesso ao edifício.

Acrescenta não haver ameaça ao direito de ir e vir que justifique o manejo do remédio constitucional.

Requer, assim, a revogação da liminar ou a submissão da matéria ao Plenário dessa Suprema Corte.

A União, por sua vez, apresentou pedido de reconsideração da liminar.

Diz, em suma, que: (i) o ato impugnado pela impetrante, em razão do que dispõem a Constituição e o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, é de polícia administrativa, sendo, desse modo, *interna corporis*, razão pela qual a intervenção do Poder Judiciário afrontaria a ideia de separação dos poderes; (ii) segundo noticiado pela imprensa, houve um tumulto provocado por trabalhadores ligados à Central Única dos Trabalhadores como causa da restrição, pela Presidência da Câmara dos Deputados, ao acesso às dependências do edifício; (iii) o emprego de *habeas corpus* como meio de proteção ao direito da livre manifestação do pensamento seria impróprio.

Requer, além da reconsideração da decisão liminar, a denegação da ordem.

Após a ratificação da decisão liminar, vieram os autos à Procuradoria-Geral da República para a emissão de parecer.

Esses, em síntese, são os fatos de interesse.

Em razão do que preconiza o art. 102, I, *i*, da Constituição, 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 coa-

ções 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 carrega em seu bojo 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*.

Tendo em vista que o pedido formulado pela impetrante abrange não somente as sessões destinadas à discussão e à votação do PL 4.330/2004, mas também as reuniões subsequentes, conclui-se que não há falar, no presente caso, em perda superveniente do objeto, a despeito de a citada proposição legislativa já ter sido encaminhada ao Senado Federal.

Feitas essas considerações, pondere-se que o Supremo Tribunal Federal já sedimentou o entendimento de que, em defesa da Constituição, é possível a interferência pontual do Poder Judiciário sobre o 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 exer-

cam as suas atribuições institucionais com ofensa a direitos públicos subjetivos impregnados de qualificação constitucional e titularizados, ou não, por membros do Congresso Nacional. 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 tanto das informações prestadas pelo Presidente da Câ-

1 SILVA FILHO, Derly Barreto e. *Controle dos atos parlamentares pelo Poder Legislativo*. São Paulo: Malheiros, 2003 (p. 187).

mara dos Deputados quanto da manifestação da União – de que a proibição do acesso de determinadas pessoas às dependências do Parlamento seria ato *interna corporis* e insuscetível de apreciação pelo Poder Judiciário.

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 à Constituição maior efetividade.

Da arquitetura do texto constitucional, extrai-se que a ideia de democracia meramente representativa, que vicejou em outros tempos, encontra-se redimensionada, mediante a sua complementação por um sistema que busca mais intensamente abrir o processo de tomada de decisões na atividade legislativa ao povo, titular da soberania. 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 participação, 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 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:

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

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 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 a concretização 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 Congresso Nacional como um todo e na Câmara dos Deputados em particular, não só aceita, mas também albergada pela Constituição, que estabelece o pluralismo

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

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 mais variados matizes de opinião.

Caso contrário, a inadmissão de determinados cidadãos nas dependências do prédio significaria, ainda que de forma não premeditada, no 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 Congresso Nacional 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 à Câmara dos Deputados, mas também ao Senado Federal e às Assembleias Legislativas estaduais a competência de dispor sobre sua polícia. Logo, estão autorizados a, sem per-

der de vista o texto constitucional, disciplinar o acesso e a permanência de pessoas às suas dependências.

A esse respeito, frise-se que há, no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, um capítulo (arts. 267 a 273) dedicado à disciplina normativa dos poderes relacionados ao dever de manutenção da ordem nas dependências do edifício. Desses, destaca-se o art. 272, que dispõe tanto sobre a possibilidade de acesso dos cidadãos ao local quanto das situações em que podem ser compelidos a retirar-se daquele ambiente, nos seguintes termos:

Art. 272. Será permitido a qualquer pessoa, convenientemente trajada e portando crachá de identificação, ingressar e permanecer no edifício principal da Câmara e seus anexos durante o expediente e assistir das galerias às sessões do Plenário e às reuniões das Comissões.

Parágrafo único. Os espectadores ou visitantes que se comportarem de forma inconveniente, a juízo do Presidente da Câmara ou de Comissão, bem como qualquer pessoa que perturbar a ordem em recinto da Casa, serão compelidos a sair, imediatamente, dos edifícios da Câmara.

Além disso, registre-se que o art. 267 do mesmo Regimento Interno dispõe que a Mesa, órgão presidido pela autoridade apontada coatora, tem a incumbência de fazer manter “*a ordem e a disciplina nos edifícios da Câmara e suas adjacências*”.

A União e o Presidente da Câmara dos Deputados, ao se manifestarem nos autos, trouxeram informações relativas à existência

de um tumulto, com depredação de patrimônio público e prática de violência contra pessoas, promovido por movimentos ligados aos trabalhadores no dia em que os pacientes foram impedidos de acessar aquele prédio público, acrescentando que tal proibição resultou daqueles fatos e, assim, inserir-se-ia no legítimo exercício do poder de polícia atribuído à Mesa e ao seu presidente.

De fato, manifestações desse jaez carregam excessos em relação ao direito de livre manifestação do pensamento, de cujo âmbito estão excluídas ações voltadas à deterioração de coisas ou à ofensa à saúde ou à integridade física de pessoas. O emprego da violência 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 algum nexo entre alguma conduta adotada pelos pacientes e a violência noticiada seja pela União, seja pela autoridade apontada coatora. No caso em testilha, qualquer liame entre eles e o tumulto narrado seria estabelecido unicamente a partir do fato de serem integrantes da Central Única dos Trabalhadores e não deixaria o terreno das meras suposições.

Inexistem, por conseguinte, fundadas razões para que a entrada dos pacientes nas dependências da Câmara dos Deputados seja restrito. Faz-se necessário, pois, que seja desembaraçado o acesso deles ao Parlamento, com a confirmação da determinação

expressa em sede liminar e a expedição definitiva dos salvo-condutos.

Evidentemente, o ingresso dos pacientes no interior do edifício e respectivos anexos, assim como sua circulação/permanência no local, deve ocorrer em observância às normas previstas em Regulamento Interno e pode ser restrito caso pratiquem atos que efetivamente os impeçam de permanecer naquelas dependências, desde que observadas a Constituição e as normas regimentais.

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

Brasília (DF), 13 de maio de 2015.

Rodrigo Janot Monteiro de Barros
Procurador-Geral da República

JCCR/BDCCB