

EXMA. SRA. MIN. CARMEN LÚCIA A. ROCHA

MEMORIAL

No Mandado de Segurança **34562**

Impetrante: Luiz Lindbergh Farias Filho e Outros

Impetrado: Presidente do Senado Federal

Ofertado por terceiro interessado: IDEC – Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor

**MANDADO DE SEGURANÇA –
DESCONSTITUIÇÃO DE ATO
ADMINISTRATIVO – DECISÃO DE
SECRETARIA GERAL DA MESA
DIRETORA DO SENADO FEDERAL –
REJEIÇÃO DE RECURSO PARA
VOTAÇÃO DE PROJETO DE LEI EM
PLENÁRIO – VIOLAÇÃO DE
REGIMENTO INTERNO DO SENADO –
INTERESSE PÚBLICO – REFORMA
DAS TELECOMUNICAÇÕES**

Exma. Ministra,

Histórico da Controvérsia- Em outubro de 2015 foi apresentado projeto de lei na Câmara dos Deputados (3453/15) para modificar a Lei Geral de Telecomunicações e permitir que serviços de telecomunicações sejam explorados exclusivamente em regime privado. O projeto prevê eliminação das metas de universalização, fim de controle tarifário e cálculo proporcional dos bens reversíveis que seriam revertidos à União ao término dos contratos de concessão. Neste cálculo, a Agência Nacional de Telecomunicações irá avaliar o que é “efetivamente utilizado” em telefonia fixa e em serviço de conexão à Internet, sendo considerado “bem reversível” somente o pro-

porcional à utilização de STFC (telefonia). De acordo com o Tribunal de Contas da União, este cálculo permite a transferência de quase R\$ 100 bilhões de bens – equipamentos, cabos, imóveis, infraestrutura, dispositivos, entre outros – para as operadoras.

Mesmo com posicionamento contrário do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, ONGs da Coalizão Direitos na Rede, Ministério Público Federal e Tribunal de Contas da União, o projeto de lei foi aprovado na Câmara dos Deputados em novembro de 2016 e enviado para o Senado Federal, onde foi recebido como Projeto de Lei da Câmara nº 79/2016. No Senado, teve tramitação e aprovação em tempo recorde. Em uma semana, recebeu parecer de aprovação do Senador Otto Alencar e foi aprovado na 10ª Reunião da Comissão de Desenvolvimento Nacional, em 06/12.

Nos termos do Regimento Interno do Senado Federal, senadores protocolaram no dia 16/12 recurso para votação do PLC 79/2016 em plenário. A Secretaria Geral da Mesa Diretora do Senado havia informado parlamentares e mídia que o prazo para protocolar o recurso era até encerramento dos trabalhos da Secretaria, às 20h.

Na segunda-feira (19/12), a Secretaria Geral da Mesa Diretora do Senado rejeitou o recurso dos senadores, sem dar publicidade às fundamentações da rejeição. Para jornalistas, avisou que o recurso era intempestivo. No sítio oficial da Agência Senado, alegou que o recurso não possuía “assinaturas suficientes”.

No dia seguinte (20/12), senadores impetraram o presente mandado de segurança contra ato administrativo da Presidência do Senado, legalmente responsável pela Mesa Diretora, que impediu a fruição do direito político assegurado no art. 58, §2º, I, da Constituição Federal, que garante o direito de votação de projeto de lei em Plenário, se houver “recurso de um decido dos membros da Casa”.

Tese do Impetrante- O envio do PLC 79/2016 pela Mesa Diretora do Senado à sanção presidencial consiste em violação do art. 58, §2º, I, CF, em razão da existência de recurso protocolado por mais de nove senadores, que pedem votação do projeto em Plenário.

Manifestação do Idec – **Pelo provimento de medida liminar *inaudita altera pars*, para que seja determinado à autoridade coatora que não envie à sanção presidencial o PLC 79/2016 sem que antes a matéria seja**

apreciado pelo Plenário do Senado. Resumo das alegações:

MAGNITUDE DO PROJETO DE LEI 79/2016 E AUSÊNCIA DE DISCUSSÕES LEGISLATIVAS DEMOCRÁTICAS

O Projeto de Lei da Câmara nº 79/2016 é de enorme importância.¹ Ao permitir que todos os serviços de telecomunicações sejam prestados em regime exclusivamente privado (por meio de autorização) e modificar as regras sobre o cálculo dos bens reversíveis, o projeto **atingirá milhões de consumidores** por meio dos seguintes efeitos:

- a) Ausência de controle tarifário na telefonia fixa e coibição de aumento arbitrário de lucros, com maiores incentivos ao aumento de preços pelas operadoras;
- b) Eliminação das metas de universalização dos serviços de telecomunicações e favorecimento do investimento em localidades onde já existe desenvolvimento tecnológico maior, em contrariedade às políticas públicas de inclusão digital e aos princípios de redução das desigualdades da Lei Geral de Telecomunicações;
- c) Eliminação dos instrumentos de garantia da continuidade de “serviços de interesse coletivo”, reduzindo o poder regulatório estatal e possibilidade de intervenção em caso de falência ou dificuldades econômicas de prestadora de serviço socialmente relevante, possibilidade a alienação de bens necessários à prestação de serviço;
- d) Desconexão de milhões de consumidores que dependem de pequenos provedores de internet banda larga, que compartilham infraestrutura de concessionárias e que podem enfrentar impossibilidade de escoamento de tráfego de dados em caso de alienação de bens em regime privado;
- e) Fragilização da capacidade regulatória do Estado para garantia de continuidade dos serviços de telecomunicações e precarização

¹ Detalhamos os diferentes motivos para rejeitar o PLC 79/2016 neste texto: <https://direitosnarede.org.br/c/motivos-para-rejeitar-o-pl-das-teles/>

dos serviços ao permitir o “cálculo proporcional” dos bens reversíveis, que permitirá transferir aproximadamente R\$ 100 bilhões em infraestrutura, equipamentos, cabeamento, antenas e ativos necessários à prestação dos serviços às empresas privadas.

Em diversas ocasiões, o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor criticou a tramitação acelerada deste projeto na Câmara dos Deputados e a ausência de discussão de suas propostas na Comissão de Defesa dos Consumidores.² Houve enorme pressão política para aprovação do projeto no segundo semestre de 2016 e envio para o Senado Federal, o que ocorreu em 30/11.

No Senado, o projeto foi analisado apenas por uma comissão especial, a Comissão Especial Nacional de Desenvolvimento Nacional, com 11 votos, conforme tabela abaixo.

COMISSÃO ESPECIAL DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL

LISTA DE VOTAÇÃO NOMINAL – Emenda de redação.

TITULARES – Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PDT, PT)	SIM	NAO	ABSTENÇÃO	SUPLENTE S – Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PDT, PT)	SIM	NAO	ABSTENÇÃO
TELMÁRIO MOTA (PDT)				1. PAULO ROCHA (PT)			
PAULO PAIM (PT)				2. PASTOR VALADARES (PDT)			
GLEISI HOFFMANN (PT)				3. FÁTIMA BEZERRA (PT)			
LINDBERGH FARIAS (PT)				4. LASIER MARTINS (PDT)			
TITULARES – Maioria (PMDB)	SIM	NAO	ABSTENÇÃO	SUPLENTE S – Maioria (PMDB)	SIM	NAO	ABSTENÇÃO
KÁTIA ABREU (PMDB)	X			1. DÁRIO BERGER (PMDB)			
SIMONE TEBET (PMDB)	X			2. VAGO			
WALDIR RAUPP (PMDB)	X			3. VAGO			
WALDEMAR MOKA (PMDB)	X			4. VAGO			
EDUARDO BRAGA (PMDB)				5. VAGO			
TITULARES – Bloco Social Democrata (PSDB, PV, DEM)	SIM	NAO	ABSTENÇÃO	SUPLENTE S – Bloco Social Democrata (PSDB, PV, DEM)	SIM	NAO	ABSTENÇÃO
DALIRIO BEBER (PSDB)	X			1. RICARDO FERRAÇO (PSDB)			
FLEXA RIBEIRO (PSDB)	X			2. JOSÉ ANÍBAL (PSDB)	X		
PAULO BAUER (PSDB)				3. ANTONIO ANASTASIA (PSDB)			
TASSO JEREISSATI (PSDB)	X			4. ATAÍDES OLIVEIRA (PSDB)			
TITULARES – Bloco Parlamentar Socialismo e Democracia (PPS, PSB, PCdoB, REDE)	SIM	NAO	ABSTENÇÃO	SUPLENTE S – Bloco Parlamentar Socialismo e Democracia (PPS, PSB, PCdoB, REDE)	SIM	NAO	ABSTENÇÃO
FERNANDO BEZERRA COELHO (PSB)				1. RANDOLFE RODRIGUES (REDE)			
ROBERTO ROCHA				2. CRISTOVAM BUARQUE (PPS)			
TITULARES – Bloco Moderador (PTB, PSC, PRB, PR, PT C)	SIM	NAO	ABSTENÇÃO	SUPLENTE S – Bloco Moderador (PTB, PSC, PRB, PR, PT C)	SIM	NAO	ABSTENÇÃO
ARMANDO MONTEIRO (PTB)				1. PEDRO CHAVES (PSC)			
CIDINHO SANTOS (PR)	X			2. WELLINGTON FAGUNDES (PR)			
MARCELO CRIVELLA (PRB)				3. VAGO			
MAGNO MALTA (PR)				4. VAGO			
TITULARES – Bloco Parlamentar Democracia Progressista (PP, PSD)	SIM	NAO	ABSTENÇÃO	SUPLENTE S – Bloco Parlamentar Democracia Progressista (PP, PSD)	SIM	NAO	ABSTENÇÃO
OTTO ALENCAR (PSD)(RELATOR)	X			1. CIRO NOGUEIRA (PP)			
ROBERTO MUNIZ (PP)	X			2. GLADSON CAMELI (PP)			
WILDER MORAIS (PP)				3. SÉRGIO PETECÃO (PSD)			

Quórum: 12
Votação: TOTAL 11 SIM 11 NAO 0 ABS 0

² Ver audiência pública realizada na Comissão de Desenvolvimento Econômico da Câmara dos Deputados, em 07/07/2016, para discutir o Projeto de Lei 3.453/2015, do deputado Daniel Vilela: <https://www.youtube.com/watch?v=Z-ZNAHkugUg&t=88s>

Em 08/12, houve abertura do prazo de cinco dias úteis para interposição de recurso, por um décimo da composição da Casa, para que a matéria fosse apreciada pelo Plenário, nos termos do art. 91, §§ 3º a 5º, do Regimento Interno do Senado Federal.

O Idec, juntamente com dezenas de outras organizações civis reunidas na Coalizão Direitos na Rede,³ publicou diversos materiais de conscientização sobre a importância da votação em Plenário do referido projeto. Organizações atuantes em Brasília se deslocaram ao Senado para reforçar a importância de recurso até o prazo de 16/12.

A mobilização teve efeito. Na sexta-feira (16/12), dez senadores conseguiram protocolar recurso para votação do PLC 79/2016, conforme noticiado pelo jornalista Felipe Frazão, da Veja:

“Um recurso protocolado na Mesa Diretora do Senado na noite desta sexta-feira às 19h58, a dois minutos do prazo final, suspendeu o envio do PLC 79/2016 para a sanção do presidente da República, Michel Temer. A norma revisa a Lei Geral de Telecomunicações, ainda da década de 1990, para permitir a troca do regime de outorga na telefonia fixa, de concessão para autorização. Mais: ela beneficia com recursos bilionários as cinco operadoras no país – Oi, Vivo, Claro, Algar e Sercomtel (...). O Palácio do Planalto havia programado uma cerimônia para sancionar a lei na próxima terça-feira – agora o evento será bastante postergado, por causa do recesso legislativo. (...) O texto final foi aprovado na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, apenas em comissões, mas de maneira terminativa e estaria apto para sanção na próxima segunda-feira, caso não houvesse manifestação contrária de ao menos nove senadores. O recurso agora exige a votação no plenário do Senado. A interposição do recurso deve ser oficializada pela Mesa Diretora na segunda-feira”⁴.

É crucial ressaltar que o direito de discussão do projeto de lei em Plenário – assegurado na Constituição Federal – não atende somente a interesses políticos de

³ Ver <https://direitosnarede.org.br/>.

⁴ Disponível em: <http://veja.abril.com.br/brasil/recurso-no-senado-atrasa-lei-que-beneficia-teles/>

um grupo específico. Trata-se de demanda da sociedade civil que foi canalizada por alguns senadores.

É inadmissível que as alegações de “falta de assinaturas” ou de “intempestividade” utilizadas pela Secretaria Geral da Mesa Diretora do Senado Federal sejam utilizadas politicamente para vetar o direito de discussão democrática do PLC 79/2016 em Plenário.

Dos oitenta e um Senadores da República, **doze** impetraram mandado de segurança contra ato administrativo da Mesa Diretora do Senado Federal. Trata-se de número maior que aqueles que votaram pela aprovação sumária do PLC 79/2016 na Comissão Especial de Desenvolvimento Nacional.

É crucial que o Supremo Tribunal Federal garanta o cumprimento das regras democráticas e evite distorções na interpretação do Regimento Interno do Senado Federal. Os requisitos formais foram cumpridos e há enorme pressão popular para que o Projeto de Lei da Câmara nº 79/2016 seja devidamente discutido e votado pelos representantes dos cidadãos brasileiros.

A NOTA DE REPÚDIO ASSINADA PELO IDEC, PROCONS E OUTRAS ORGANIZAÇÕES CIVIS

Na manhã desta quarta-feira (21/12), mais de trinta organizações – incluindo o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor e a Associação dos Procons do Brasil – assinaram **nota pública de repúdio** contra o referido ato da Mesa Diretora do Senado Federal.

A nota evidencia a indignação de várias organizações civis diante do ocorrido:

“Em uma manobra regimental política e contestável, a Mesa Diretora do Senado Federal - que tem como Presidente Renan Calheiros (PMDB/AL) e como vice-presidentes Jorge Viana (PT/AC) e Romero Jucá (PMDB-RR) - alegou que o recurso havia sido protocolado fora do prazo. O recurso foi assinado por dez Senadores da República e protocolado às 19h58, conforme

instruções da própria Secretaria Geral da Mesa, na sexta-feira (16/12/2016). Nesta segunda-feira, conforme denunciado pela imprensa, o secretário geral da Mesa, Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho, orientou os secretários adjuntos, por telefone, a rejeitar os recursos. No site do Senado, no entanto, consta que o recurso não foi aceito por “falta de assinaturas necessárias”. A Coalizão Direitos na Rede já havia denunciado manobra regimental similar quando o projeto de lei tramitou na Câmara dos Deputados. No final de novembro, Deputados contrários ao conteúdo do texto recolheram 76 assinaturas parlamentares para levar o PL ao plenário. Porém, o recurso foi rejeitado sob o argumento de ter sido apresentado fora do prazo regimental”⁵.

Reforçamos que os argumentos formalistas utilizados pela Secretaria Geral da Mesa Diretora para a rejeição do recurso são descabidos. Não podemos aceitar a manipulação de regras do Estado Democrático de Direito em favor de interesses econômicos e políticos.

Conforme argumentamos na nota de repúdio, “a negação do direito de recurso dos Senadores afeta, assim, não só os membros do Legislativo, mas todos os usuários dos serviços de telecomunicações”. É direito da população brasileira aprofundar as discussões sobre Projeto 79/2016 e suas consequências para o uso da infraestrutura de telecom do país e para as políticas de universalização de serviços essenciais como o acesso à internet no Brasil.

Importante ressaltar que a nota de repúdio é assinada por organizações civis de prestígio no Brasil, conhecidas por sua **independência política e atuação em defesa de direitos coletivos**. Tais organizações são, nominalmente: Actantes, Artigo 19, A Voz do Cidadão – Instituto de Cultura de Cidadania, Associação Brasileira dos Procons – ProconsBrasil, Associação das Entidades Usuárias do Canal Comunitário de Ponta Grossa (TVCom PG), Barão de Itararé, Casa da Cultura Digital Porto Alegre, CCLF - Centro de Cultura Luiz Freire, Clube de Engenharia, Coding Rights, Coletivo Digital, CONTEE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino, Departamento Jurídico XI de Agosto - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Federação dos Radialistas – Fitert, Federação Interestadual dos Trabalhadores e Pesquisadores em Serviços de Telecomunicações –

⁵ Disponível em: <https://direitosnarede.org.br/c/nota-de-repudio-pldasteles/>

Fitratelp, Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, Frente de Movimentos Sociais de Ponta Grossa, Hackerspaces Brasil, Internet Sem Fronteiras – Brasil, Instituto Bem Estar Brasil, Instituto Beta: Internet & Democracia, Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, Instituto NUPEF, Instituto Telecom, Intervezes - Coletivo Brasil de Comunicação Social, Laboratório de Antropofagia Cultural - abaporu.lab, Lavits - Rede Latino-americana de Estudos sobre Vigilância, Tecnologia e Sociedade, Movimento Mega, Proteste - Associação de Consumidores, Transparência Hacker e UNEGRO - União de Negras e Negros pela Igualdade.

A VIOLAÇÃO DE DIREITOS E A POSSIBILIDADE DE CONTROLE PELO PODER JUDICIÁRIO

Reiteramos o pedido que o Supremo Tribunal Federal acate os argumentos apresentados por Senadores da República no mandado de segurança que determina que o Senado não envie o PLC 79/2016 à sanção presidencial sem que antes seja apreciado pelo Plenário do Senado, por violação ao art. 58, 2º, I, da Constituição Federal.

Trata-se de respeito aos direitos democráticos definidos na Constituição Federal e no Regimento Interno do Senado Federal, em um caso crucial que envolve o futuro das telecomunicações no Brasil e o respeito aos direitos fundamentais de milhões de cidadãos brasileiros.

Existe o grave risco de que o Projeto de Lei da Câmara nº 79/2016, eivado de erro formal e violação de direitos em seu processo legislativo, seja enviado à sanção presidencial, transformando-se em lei federal que irá modificar a Lei Geral de Telecomunicações.

Não há que se falar em divergências "interna corporis" ou em "temas que devem ser resolvidos na esfera de atuação do próprio Congresso Nacional (ou das Casas que o integram)"⁶, sem intervenção do STF em julgamento de mandado de segurança. Conforme decidido anteriormente pelo Supremo Tribunal Federal, existe possibilidade de controle pelo Judiciário quando há lesão à ordem jurídico-constitucional e quando

⁶ MS 33705 AgR/DF Ag. Reg. em MS, Rel. Min. Celso de Mello.

os congressistas têm o seu direito violado (“direito público subjetivo”, nos termos do Ministro Moreira Alves no MS 20.257/DF). O STF está legitimado a agir quando há lesões jurídicas no processo de formação de leis:

“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”⁷

Trata-se justamente do caso em tela, no qual senadores argumentam lesão à ordem jurídico-constitucional e manipulação das regras regimentais para evitar o direito de votação do PLC 79/2016 em Plenário do Senado, garantido na Constituição.

Não se trata, portanto, de questões interpretativas do Regimento Interno, relativas ao “indeferimento de candidaturas ao cargo de 3º Secretário da Mesa”⁸, por exemplo. Não se trata de mera questão do “domínio interna corporis”, nos termos do ex-Ministro Francisco Rezek, pois há grave violação de um direito definido na Constituição Federal (art. 58, §2º, I), que macula o devido processo legislativo. Nesse caso, é preciso afastar a tese de “domínio interna corporis”, abrindo espaço para controle judicial para evitar lesão à ordem jurídico-constitucional e garantia do direito público subjetivo dos senadores – o que tem enorme relevância para os cidadãos e os consumidores representados pelo Idec.

Conclusão

Pede-se, nesses termos, o provimento de medida liminar inaudita *altera pars* aos impetrantes do mandado de segurança, para que seja determinado à autoridade coatora que não envie à sanção presidencial o PLC 79/2016 sem que antes a matéria

⁷ MS 23.565/DF, Rel. Min. Celso de Mello.

⁸ Trata-se do caso que deu origem ao RTJ 168/443-44, Min. Maurício Corrêa, que argumentou que o fundamento regimental, por ser matéria “interna corporis”, só pode encontrar solução no âmbito do Poder Legislativo.

seja apreciada pelo Plenário do Senado, por possibilidade de ameaça à Constituição Federal.

Espera-se, assim, que o devido processo legislativo seja reestabelecido e que a população brasileira tenha a possibilidade de acompanhar, por seus representantes, a discussão de um projeto de lei que altera a estrutura das telecomunicações no Brasil e a inclusão digital.

Brasília, 21 de dezembro de 2016.



CLAUDIA DE MORAES PONTES ALMEIDA

OAB/SP nº 261.291



Rafael Augusto Ferreira Zanatta

RAFAEL A. F. ZANATTA

OAB/SP nº 311.418