

**MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 36.414 DISTRITO
FEDERAL**

RELATOR	: MIN. RICARDO LEWANDOWSKI
IMPTE.(S)	: AFONSO ANTUNES DA MOTTA
ADV.(A/S)	: NATHALIA RESENDE LARA GABRIEL
IMPDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
LIT.PAS.	: UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Trata-se de mandado de segurança com pedido de liminar, *inaudita altera parte*, impetrado pelo Deputado Federal Afonso Antunes da Motta contra ato do Presidente da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados – CCJC/CD, que não permitiu a apresentação de emendas e destaques no âmbito da CCJC, com fundamento no Regimento Interno daquela Casa Legislativa.

O impetrante argumenta o seguinte:

“Como prova o **ato coator**, a *raison d’etre* daquela norma permissiva – de cabimento de destaques – consiste em viabilizar proteção à intangibilidade das cláusulas pétreas de antemão, ou seja, já na formação da futura emenda, por conta de um imperativo do texto magno focalizado diretamente ao constituinte derivado no curso daquele processo legislativo especial (CF, art. 60, § 4º).

[...]

Acrescente-se, ainda, que a CCJC/CD sempre teve como precedentes reiterados – e ordinariamente incorporados à experiência daquela comissão como **padrão de normalidade** – a plena aplicabilidade de destaques supressivos para saneamento de inconstitucionalidades em PEC. A ilustrar, por exemplo, a apresentação de 1 (um) destaque na PEC nº 537/1997, 8 (oito) na PEC nº 41/2003 e 2 (dois) na PEC nº 61/2011 (doc. 4).

Com efeito, a admissibilidade de destaque em PEC na CCJC/CD provém de **comando constitucional** (CF, art. 60, § 4º), cuja omissão justifica até mesmo o controle judicial (*vide* MS nº 32.033/DF, Rel. p/ Acórdão Min. Teori Zavascki, julgado em 20/06/2013). No caso, essa **convenção constitucional** foi subvertida pelo **ato coator** ao interditar o uso de destaques, pelo **Impetrante**, na PEC nº 6/2019, atualmente conhecida como **Reforma da Previdência**” (págs. 7-8 da inicial – grifos no original).

No que concerne à interpretação do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD, afirma:

“Os destaques estão inseridos no Título V do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD (art. 161 e 162), que disciplina as **regras gerais** de processamento legislativo (*Da apreciação das Proposições*), razão pela qual eles se aplicam indistintamente a qualquer outro procedimento, inclusive aos especiais, como o de tramitação de PEC (*Título VI – Das Matérias Sujeitas a Disposições Especiais*, art. 201 a 203).

No particular, o RICD somente autoriza emendamento de PEC no âmbito de comissão especial constituída para apreciá-la (art. 202, § 3º). Emenda, todavia, não se confunde com destaque – diferente do afirmado no **ato coator**. Por definição regimental, a primeira é uma “*proposição apresentada como acessória de outra*” (RICD, art. 118, *caput*), ou seja, é **matéria legislativa** por excelência; de outro lado, o segundo é um *incidente procedimental*, diz a doutrina⁶.

Essa **diferença estrutural** entre os dois institutos impede, por sua vez, o recurso à analogia ou, como arriscou fazer o **ato coator**, à interpretação extensiva que equipare a vedação de destaques perante a CCJC/CD. A proibição de emendamento é excepcional (RICD, art. 202, § 3º), valendo, no ponto, a orientação da máxima hermenêutica de que “*as exceções se interpretam restritivamente*” (*exceptiones sunt strictissimoe interpretationis*).

Segue que, em rigor, a **natureza jurídica** do destaque é de **requerimento**, destinado a, uma vez aprovado, alterar a dinâmica de deliberação do texto sujeito a escrutínio, podendo, inclusive, suprimir partes dele, como pretendeu o **Impetrante**, sendo certo que, no juízo de admissibilidade exercido pela CCJC/CD, seu cabimento adquire ainda mais pertinência, por sua **matriz constitucional**” (págs. 8-9 da inicial – grifos no original).

O impetrante entende, desse modo, que o ato apontado como coator fere o devido processo legislativo constitucional, razão pela qual a pretensão deduzida no presente *mandamus* não possui fundamento puramente regimental.

Adiante, pede a concessão de liminar valendo-se de argumentos, dos quais destaco:

“O pedido liminar, embora carregue nítida índole inibitória, pode ser revertido para permitir a recomposição do espectro de anormalidade ora atacado (*status quo ante*), a saber, **o cerceamento do controle preventivo de constitucionalidade de PEC (CF, art. 60, § 4º)**, não havendo com o deferimento qualquer lesão à ordem administrativa, afinal, cassada a medida, a **Autoridade Coatora** seguirá com os trabalhos.

Por essas razões, medida liminar se impõe para prevenir os prejuízos apontados no parágrafo anterior, bem como viabilizar a efetividade dos direitos do **Impetrante** e, mais do que isso afiançar a **supremacia constitucional**, haja vista que a tutela mandamental pleiteada se volta, no final das contas, a resguardar sua **normatividade**, ainda que em fase embrionária do processo legislativo constitucional” (pág. 13 da inicial – grifos no original).

Por fim, pede:

“a) a **concessão de medida liminar, inaudita altera parte**, determinando-se à **Autoridade Coatora** que assegure ao **Impetrante** o direito subjetivo público de apresentar destaque para suprimir, total ou parcialmente, dispositivo da PEC nº 6/2019 (RICD, art. 161, V), garantido por força de **convenção constitucional**;

b) depois, a adoção das providências descritas nos incisos I e II do artigo 7º e, ainda, no artigo 12 da Lei Federal nº 12.016/2009;

c) ao final, a concessão da segurança nos termos da liminar” (pág. 14 da inicial – grifos no original).

É o relatório suficiente. Decido.

Bem examinados os autos, tenho que esta impetração não merece seguimento, à luz da jurisprudência consolidada desta Corte.

Com efeito, é cediço que o regime republicano partilha o poder, de forma horizontal, entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si (art. 2º da Constituição).

Com fundamento nesse princípio constitucional básico, a remansosa orientação jurisprudencial desta Suprema Corte é firme no sentido de que as matérias relativas à interpretação de normas regimentais do Congresso Nacional revestem-se de natureza *interna corporis*, que refogem à revisão judicial.

Nessa linha, cito, entre outros, os seguintes precedentes:

“Ato do Presidente do Congresso Nacional reconhecendo que a Emenda Constitucional está em condições de ser submetida ao Plenário, e o será, oportunamente, a juízo da Presidência ou de conformidade com acordo de lideranças, ex vi de normas regimentais. Matéria interna corporis que se resolve, exclusivamente, no âmbito do poder Legislativo,

sendo vedada sua apreciação pelo Judiciário. Mandado de Segurança não conhecido” (MS 20.464, Rel. Min. Soarez Munoz, RTJ 112/598 - grifei).

“Mandado de Segurança. Processo legislativo no Congresso Nacional. **Interna Corporis. Matéria relativa à interpretação, pelo Presidente do Congresso Nacional, de normas de regimento legislativo é imune à crítica judiciária, circunscrevendo-se no domínio interna corporis.** Pedido de segurança não conhecido” (MS 20.471, Rel. Min. Francisco Rezek - grifei).

Colho, ainda, do paradigmático MS 21.754-AgR/RJ, Relator Ministro Marco Aurélio, excerto do voto condutor proferido pelo Redator para o Acórdão, Ministro Francisco Rezek, na Sessão Plenária de 7/10/1993:

“Sou sensível ao fato de que, não bastasse um juiz desta casa haver abonado liminarmente os argumentos da impetração, não bastasse ter sido esta lavrada por ilustres e respeitados membros do Congresso Nacional, em nossa sociedade civil vozes diversas, embora não majoritárias, formularam a pergunta que, hoje, um ilustre jornalista de São Paulo lançava em sua crônica: se diante de uma afronta a uma norma regimental, ocorrida dentro do Congresso, não se pode recorrer à Justiça, a quem se há de recorrer? **Há entretanto um domínio reservado à instituição parlamentar, onde, ainda que se produza incidente capaz de convencer determinados congressistas de que alguma prerrogativa sua foi arranhada, de que as normas regentes do funcionamento da casa não foram fielmente obedecidas, a solução há de encontrar-se dentro do próprio Congresso. Não seria coerente com o sistema de governo que praticamos desde a fundação da República e que importa basicamente a independência e harmonia dos três poderes que algo confinado no âmbito do funcionamento da casa legislativa, à luz de suas regras regimentais, pudesse merecer, no caso de descompasso entre**

opiniões parlamentares, um arbitramento judiciário”
(Ministro Francisco Rezek – grifei).

Em precedente mais recente, a jurisprudência desta Casa permaneceu hígida. Cito:

“EMENTA: AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. INSTALAÇÃO E COMPOSIÇÃO DE COMISSÃO ESPECIAL. SUPOSTA NECESSIDADE DE PLENO FUNCIONAMENTO DAS COMISSÕES PERMANENTES. INTERPRETAÇÃO DE DISPOSITIVOS REGIMENTAIS DA CASA LEGISLATIVA. ATO *INTERNA CORPORIS*, NÃO SUJEITO AO CONTROLE JUDICIAL. SEPARAÇÃO DE PODERES. ORDEM DENEGADA. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. O Poder Judiciário não possui competência para sindicatizar atos das Casas Legislativas que se sustentam, unicamente, na interpretação conferida às normas regimentais internas. Precedentes: MS 25.144 AgR, Relator Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 28.02.2018; MS 31.951 AgR, Relator Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 31.08.2016, MS 24.356, Relator Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 12.09.2003.

2. A inexistência de fundamento constitucional no ato emanado do Poder Legislativo, cujo alicerce decorre unicamente da exegese do Regimento Interno das Casas Legislativas, revela hipótese de ato *interna corporis* insindicável pelo Poder Judiciário.

3. *In casu*, a despeito de o impetrante invocar o art. 58, caput, da CRFB/1988, para amparar seu direito líquido e certo, o ato coator está baseado na interpretação dos arts. 33, §§ 1º e 2º, e 34, § 1º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que só deve encontrar solução no âmbito do Poder Legislativo, não ficando sujeito à apreciação do Poder Judiciário.

4. Agravo interno a que se NEGA PROVIMENTO” (MS 35.581-AgR/DF, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, DJe de 21/6/2018).

No caso concreto, o Presidente da CCJD, assim decidiu a questão de ordem suscitada pelo impetrante:

“No trâmite na Câmara dos Deputados, pelas normas regimentais elencadas anteriormente, há uma fase de admissibilidade de competência da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Nesta CCJC é que se analisará a viabilidade constitucional da proposta, à luz das limitações constitucionais impostas pelo art. 60 da Carta Magna.

Em relação à possibilidade de apresentação de emendas, o § 3º do art. 202 do Regimento Interno é categórico em afirmar que somente perante a Comissão Especial poderá ser apresentada emenda à proposta de emenda à Constituição. Em uma análise estrita do dispositivo mencionado, estaria vedada a apresentação de quaisquer emendas no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, porquanto a esta cabe analisar a admissibilidade das propostas de emenda à Constituição.

Esta Presidência seguirá estritamente este mandamento regimental, em que pese à decisão proferida na Questão de Ordem nº 10.407, de 1997 (Recurso nº 209, de 1997), que admitiu a possibilidade de oferecimento de emenda supressiva pela CCJC ao tempo de exame de admissibilidade de proposta de emenda à Constituição.

No mesmo sentido, a decisão da Presidência da Casa, proferida em 1995, então exercida pelo Deputado Federal Luís Eduardo Magalhães, no sentido da possibilidade de emenda supressiva para escoimar textos que não atendam ao crivo de admissibilidade. Cuida-se, pois, de inadmissibilidade parcial de proposta de emenda à Constituição.

Registre-se também a decisão proferida na Questão de Ordem nº 10.022, de 1998, no âmbito do Recurso nº 213, de 1997, que informa que a antiga CCJR — nome antigo da nossa Comissão — teria competência para o oferecimento de emendas

supressivas à PEC para sanar vícios de inconstitucionalidade." Houve uma alteração nesse caminho.

‘Deve-se ressaltar, na linha decisória desta Presidência de Comissão, que o parecer do Relator poderá conter parte em que se propõe a supressão de textos que sejam considerados inadmissíveis. O parecer da Comissão, nesse sentido, poderia conter uma parte em que se reconhece a admissibilidade da proposta de emenda à Constituição, ressaltando-se um ou alguns dispositivos incompatíveis com a ordem constitucional.

Dessarte, embora não seja cabível a apresentação de emendas no âmbito da análise de admissibilidade, o parecer da Comissão poderá possuir decisão no sentido de posicionamento com natureza supressiva, verdadeiro efeito supressivo contido no parecer da Comissão, decisão esta mais consentânea com a norma descrita no § 3º do art. 202, que impede categoricamente a apresentação de emendas no âmbito de exame da admissibilidade.

Na mesma esteira, deve-se destacar a impossibilidade de recebimento de destaque, vez que se revela incompatível com o exame de admissibilidade da proposta de emenda à Constituição.

Os destaques são apresentados no plenário da Câmara dos Deputados, conforme os arts. 161 e 162 do Regimento Interno. Por força de dispositivos regimentais, há, como regra geral, a possibilidade de apresentação de destaques no âmbito das Comissões.’ No entanto, é uma questão diferente do tratado nessa seara.

‘O mecanismo do destaque permite, repita-se, a votação em separado de textos da proposição principal e das acessórias, conforme os ditames dos arts. 161 e 162 do Regimento Interno. Cuida-se de importante instrumento de processo legislativo. Viabiliza a construção de um texto a partir de várias votações.

Todavia, no caso aqui tratado, não havendo, *prima facie*, a possibilidade de apresentação de emendas no âmbito da CCJC, não há que, inicialmente, se falar de apresentação de destaques.’ Esse é o posicionamento reiterado, que eu mantenho nessa

decisão.

‘Por essas razões, a CCJC deverá analisar o parecer apresentado pelo Relator, sendo este não suscetível de votação destacada. Aprova-o ou rejeita-o. Havendo rejeição, a Comissão procederá de acordo com as normas regimentais para apreciação de novo parecer que consubstancie a vontade da Comissão.

Repita-se que a análise de admissibilidade de proposta de emenda à Constituição é instrumentalizada por meio exclusivo de parecer da Comissão, vedada a apresentação de emendas, conforme o § 3º do art. 202 do Regimento Interno, não havendo, nessa hipótese, matéria a ser destacada, porquanto a votação dos membros da Comissão recai somente sobre o parecer do Relator, o qual, sendo aprovado, convola-se em parecer da Comissão.’

Vamos à decisão, para concluir.

‘Pelos argumentos expostos na fundamentação, conheço da presente Questão de Ordem para, no mérito, indeferi-la, *ex vi* do inciso XXI do art. 57 do Regimento Interno, não sendo possível a apresentação de emendas no âmbito da CCJC, bem como o recebimento de destaques, tudo conforme o Regimento Interno da Casa, mormente a regra restritiva contida no § 3º do art. 202 do Regimento Interno.’

Assim decido” (págs. 2-4 do doc. eletrônico 7 – grifos no original).

Assim, por ancorar-se o ato questionado e, bem assim, toda a linha argumentativa em fundamento regimental, só pode haver solução para a querela objeto destes autos no âmbito do próprio Poder Legislativo, sob pena de violar-se o disposto no art. 2º da Carta da República referido acima.

Diante desse cenário, verifica-se, claramente, que o ato impugnado nesta ação mandamental cinge-se ao conflito interpretativo de normas regimentais do Congresso Nacional, de cunho *interna corporis*, que

MS 36414 MC / DF

escapam, pois, à apreciação do Judiciário.

Por todas essas razões, é de rigor a extinção do feito não somente pela ausência das condições da ação e dos pressupostos processuais, senão também em virtude da jurisprudência cristalizada nesta Suprema Corte quanto ao tema de fundo, que impede a sua ingerência em matéria de âmbito estritamente doméstico do Legislativo.

Isso posto, nego seguimento ao presente *writ*, com fundamento no art. 21, § 1º do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. Prejudicado o exame da liminar.

Publique-se.

Brasília, 12 de abril de 2019.

Ministro Ricardo Lewandowski

Relator