



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 2273599-90.2019.8.26.0000

IMPETRANTE: DEPUTADO ESTADUAL EMÍDIO PEREIRA DE SOUZA

IMPETRADO: PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Trata-se de **Mandado de Segurança**, com pedido liminar, impetrado pelo Deputado Estadual **EMÍDIO PEREIRA DE SOUZA**, em face do **PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO**.

Segundo consta da impetração, em 13 de novembro de 2019 foi publicada no Diário Oficial do Estado de São Paulo a Proposta de Emenda Constitucional (PEC nº 18), de autoria do Excelentíssimo Governador do Estado de São Paulo, que *“modifica o regime próprio de previdência social dos servidores públicos titulares de cargos efetivos do estado e dá outras providências”*.

Asseverou que a PEC nº 18 recebeu 41 (quarenta e uma) emendas e 1 (um) substitutivo, o que denota a importância e complexidade da matéria a exigir amplo debate.

Aduz que, em 03 de dezembro de 2019, foi designado, como Relator Especial para a PEC, o Deputado Heni Ozi Cukier, nos termos do artigo 253, §5º, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, sendo que a este incumbiu oferecer parecer, em substituição à Comissão de Constituição, Justiça e Redação:

Artigo 253 – A proposta será lida no Expediente e, dentro de 2 dias, publicada no “Diário da Assembleia”, sendo a seguir incluída em Pauta por 3 sessões ordinárias.

§ 1º – A redação das emendas deve ser feita de forma que permita a sua incorporação à proposta, aplicando-se-lhes a exigência de número de subscritores estabelecida no artigo anterior.

§ 2º – Só se admitirão emendas na fase de Pauta.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

§ 3º – Expirado o prazo de Pauta, a Mesa transmitirá a proposta, com as emendas, dentro do prazo de 2 dias, à Comissão de Constituição, Justiça e Redação.

§ 4º – O prazo para a Comissão de Constituição, Justiça e Redação emitir seu parecer será de 10 dias.

§ 5º – Expirado o prazo dado à Comissão, sem que esta haja emitido parecer, o Presidente da Assembleia, de ofício, ou a requerimento de qualquer Deputada ou Deputado, nomeará Relator Especial, que terá o prazo de 5 dias para opinar sobre a matéria.

Afirmou que a Comissão de Constituição, Justiça e Redação é formada por treze membros efetivos e treze membros suplentes, cujo órgão é constitucionalmente qualificado para deliberar acerca das proposições legislativas, não podendo tal comissão ser substituída por um único membro da Assembleia Legislativa, o que viola os princípios da colegialidade parlamentar e da igualdade, bem como ao direito parlamentar ao devido processo legislativo.

Defende que as deliberações das comissões parlamentares devem ser tomadas por maioria de votos e não pela manifestação isolada de um dos seus membros, consoante artigo 47 da Constituição Federal e artigo 10, §1º, da Constituição do Estado de São Paulo :

Art. 47. Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros.

Artigo 10 – A Assembleia Legislativa funcionará em sessões públicas, presente, nas sessões deliberativas, pelo menos um quarto de seus membros e, nas sessões exclusivamente de debates, pelo menos um oitavo de seus membros.” (NR)

§ 1º - Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações da Assembléia Legislativa e de suas Comissões serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta de seus membros.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Reitera que houve ofensa ao devido processo legal, sustentando que “a designação de Relatores Especiais para dar parecer em substituição ao da Comissão de Constituição, Justiça e Redação - CCJR afronta o princípio constitucional da colegialidade parlamentar e vilipendia o direito dos parlamentares de, por exemplo, na fase exame da comissão, discutir a proposição, convocar Secretários de Estado para prestar informações, solicitar depoimentos de autoridades, especialistas e cidadãos, etc. (cf. art. 58, § 2º, III e V, da Constituição da República, e 13, § 1º, 2, 3 e 9, da Constituição do Estado), tudo visando a uma melhor instrução legislativa”.

Aduz que não se trata de questão “interna corporis”, e que o Egrégio Supremo Tribunal Federal já decidiu acerca da constitucionalidade de normas regimentais da Câmara dos Deputados, além de que “entendimento desse jaez não tem o mínimo lastro no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, porquanto nem a lei pode excluir da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Defende que “o princípio democrático integra a definição do modelo de Estado brasileiro (art. 1º, caput, da Constituição da República). Postulado supremo do ordenamento, informa e orienta a organização, a estrutura e o funcionamento das atividades estatais jurídico-políticas, em especial a parlamentar. Dentre as várias facetas que aludido princípio possui, sobressai a processual, ou procedimental. A ela, o legislador está firmemente atado, pois não são indiferentes ou irrelevantes os passos que dá, os caminhos que trilha e as fórmulas que segue para tomar decisões. Daí falar-se de processo legislativo”, soando antidemocrático expediente com o fim de afastar da comissão parlamentar a análise, discussão e deliberação colegiada de proposição legislativa, especialmente a PEC 18, ante sua complexidade.

O autor também traz argumentos sobre a importância das Comissões Parlamentares Permanentes no processo legislativo e que “a deliberação colegiada de uma comissão previamente à decisão plenária somente pode ser validamente substituída pela deliberação colegiada de outra comissão, mas nunca pelo parecer de um único parlamentar”.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Nesse sentido, o autor argumenta que *“a ideia de divisão do trabalho legislativo por comissões preordena-se a garantir a existência, em caráter permanente, de mais uma instância, além do plenário - onde se reúnem todos os membros - para o debate e manifestação parlamentares. Essa forma de ordenação estrutural do Poder Legislativo conduz a uma maior clarificação das decisões a serem tomadas. As diversas visões - matizadas pelas naturais dissensões e tensões políticas -, que a representação proporcional dos partidos ou blocos parlamentares encerra, contribuem decisivamente para um profícuo, esclarecido e ponderado trabalho legislativo, qualificado, no caso, pela nota democrática”*.

Afirma que a *“penalidade”* imposta à Comissão que não deliberar no exíguo, desproporcional e desarrazoado prazo regimental de 10 (dez) dias, jamais poderia ser a designação de Relator Especial, para, em substituição à Comissão, expedir manifestação técnica sobre matéria sujeita a estudo.

Assevera que essa regra regimental também é inconstitucional, pois *“desigualava os mandatos eletivos e confere peso maior ao Relator Especial, que, individualmente, dará parecer em substituição ao da Comissão de Constituição, Justiça e Redação - CCJR, órgão parlamentar colegiado”*.

Finaliza, argumentando que houve violação a direito líquido e certo, qual seja, ao devido processo legal.

A inicial foi aditada a fls. 334/337, dando conta de que o Deputado Heni Ozi Cukier, antes mesmo de ser designado na qualidade de Relator Especial, já havia apresentado parecer favorável à PEC na CCJR e também favorável às emendas 03 e 30, o que teria violado o disposto no artigo 61, §4º do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, que assim dispõe :

Artigo 61 – Esgotados, sem parecer, os prazos concedidos à Comissão, o Presidente da Assembleia designará Relator Especial para dar parecer em substituição ao da Comissão, fixando-lhe prazo de acordo com o regime de



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

tramitação da proposição.

§ 1º – A designação será feita obrigatoriamente, de ofício, dentro das 24 horas seguintes ao término do prazo, nos casos em regime de urgência ou de prioridade.

§ 2º – A requerimento de qualquer Deputada ou Deputado, poderá ser designado Relator Especial para as proposições em regime de tramitação ordinária.

§ 3º – Não sendo atendida a requisição, o Presidente da Assembleia comunicará o fato ao Plenário e ordenará a restauração do processo.

§ 4º – A designação de Relator Especial não poderá recair em Deputada ou Deputado que já tenha emitido parecer sobre a mesma proposição.

Diante disso, requereu a concessão da liminar, a fim de suspender a tramitação da PEC nº 18 e anular o ato de designação do Deputado Estadual Heni Ozi Cukier como Relator Especial para a referida proposição, datado de 03/12/2019, medida que há de se estender a todos os demais atos eventualmente decorrentes, porque, tratando-se de processo, os atos previstos como anteriores condicionam a produção dos subsequentes, de modo que estes não podem ser tidos por válidos sem que aqueles também o sejam.

No mérito, requereu a confirmação da liminar e que seja reconhecida a nulidade do ato de designação de Relator Especial para a PEC 18, com o consequente reenvio da PEC 18 à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, para regular prosseguimento do processo legislativo.

É o relatório.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

É caso de deferimento da medida liminar pleiteada.

Há fumaça do bom direito, demonstrado perigo advindo da não concessão da cautela, dadas as enormes consequências da eventual promulgação da PEC.

O cabimento da medida liminar em sede de Mandado de Segurança está previsto no artigo 7º, inciso III, da Lei 12.016/2009, quando houver fundamento relevante e do ato impugnado puder resultar a ineficácia da medida, caso seja finalmente deferida.

Assim,

"para a concessão da liminar devem ocorrer os dois requisitos legais, ou seja, a relevância dos motivos em que se assenta o pedido na inicial e a possibilidade de ocorrência de lesão irreparável ao direito do impetrante se vier a ser reconhecido na decisão de mérito". (Meirelles, Hely Lopes. Mandado de segurança e ações constitucionais. Hely Lopes Meirelles, Arnaldo Ward, Gilmar Ferreira Mendes; com a colaboração de Marina Gaensly e Rodrigo de Oliveira Kaufmann. 37ª. ed. ren. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2016. p.101.).

Desse modo, no presente caso, se vislumbram, *prima facie*, todos os pressupostos autorizadores da concessão da medida liminar.

Trata-se da Proposta de Emenda Constitucional 18, de autoria do Excelentíssimo Governador do Estado de São Paulo, que ***"modifica o regime próprio de previdência social dos servidores públicos titulares de cargos efetivos do estado e dá outras providências"***.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Consoante consta na inicial e também no documento de fls. 293 e seguintes, a PEC foi encaminhada à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, nos termos do artigo 253, §3º, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.

Porém, não apresentado o parecer, pela CCJR, no prazo de 10 (dez) dias, conforme previsão do artigo 253, §4º, do sobredito Regimento, o Deputado Estadual, Heni Ozi Cukier, foi designado para, na qualidade de Relator Especial, examinar a matéria, tendo sido apresentado o seu voto (fls. 293/325), razão pela qual a Proposta de Emenda à Constituição encontra-se na ordem do dia para discussão e votação pelos Deputados Estaduais.

Daí o *periculum in mora*.

É possível o controle prévio ou preventivo de constitucionalidade a ser realizado pelo Poder Judiciário sobre Projeto de Emenda Constitucional em tramitação, com vistas a garantir à Casa Legislativa a estrita observância ao devido processo legislativo, evitando, dessa forma, que o procedimento esteja em desconformidade com a Constituição Federal e Constituição Estadual.

O Egrégio Supremo Tribunal Federal já decidiu a respeito, entendendo que o controle de constitucionalidade a ser exercido pelo Judiciário, durante o processo legislativo, tem como objeto a garantia de um procedimento legislativo em conformidade com a Constituição, não podendo, de outra banda, haver interferência do Poder Judiciário sobre aspectos discricionários relativos a questões políticas e aos atos *interna corporis*.

Conforme ressaltado pelo Excelentíssimo Ministro, Gilmar Mendes, nos autos do Mandado de Segurança nº 32033-DF,

“Preliminarmente, destaco que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal admite o controle de constitucionalidade prévio dos atos legislativos, não



PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

obstante o seu caráter político, 'sempre que os corpos legislativos ultrapassem os limites delineados pela Constituição ou exerçam as suas atribuições institucionais com ofensa a direitos públicos subjetivos impregnados de qualificação constitucional e titularizados , ou não, por membros do Congresso Nacional' (MS 24.849, Pleno, Rel. Celso de Mello, DJ 29.9.2006). O Tribunal reconhece, ainda, a legitimidade ativa dos parlamentares para provocar esse controle por meio da impetração do mandado de segurança (MS 24.356/DF, rel. Carlos Velloso, Pleno, DJ 12.09.2003). É também firme o posicionamento desta Corte no sentido do cabimento de mandado de segurança para 'coibir atos praticados no processo de aprovação de leis e emendas constitucionais que não se compatibilizam com o processo legislativo constitucional'(MS 24.642, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 18.6.2004; MS 20.452/DF, Rel. Min. Aldir Passarinho, RTJ, 116 (1)/47; MS 21.642/DF, Rel. Min. Celso de Mello, RDA, 191/200; MS 24.645/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 15.9.2003; MS 24.593/DF, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 8.8.2003; MS 24.576/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 12.9.2003; MS 24.356/ DF, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 12.9.2003.). Se é certo que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconhece a possibilidade de avançar na análise da constitucionalidade da administração ou organização interna das Casas Legislativas, também é verdade que isso somente tem sido admitido em situações excepcionais, em que há flagrante desrespeito ao devido processo legislativo ou aos direitos e garantias fundamentais. Por ora, o necessário a consignar é que, mesmo alternando momentos de maior e menor



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ativismo judicial, o Supremo Tribunal Federal, ao longo de sua história, tem entendido que a discricionariedade das medidas políticas não impede o seu controle judicial, desde que haja violação a direitos assegurados pela Constituição. De todo modo, devem-se verificar, caso a caso, os aspectos fáticos e jurídicos de cada demanda. Assim, costuma-se afirmar que, nas situações de alegada violação a premissas de validade do processo legislativo, mostra-se cabível o mandado de segurança para resguardar a regularidade jurídico-constitucional do processo político de deliberação e aprovação de leis”.

Não se olvida que a Emenda Constitucional (PEC nº 18), de autoria do Excelentíssimo Governador do Estado de São Paulo, que *“modifica o regime próprio de previdência social dos servidores públicos titulares de cargos efetivos do estado e dá outras providências”*, trata de matéria de grande complexidade, com graves consequências para todo o funcionalismo estadual.

E tanto isto é verdade que o Brasil acompanhou *pari passu* por meses a fio a grande discussão e negociação havida no Congresso Nacional que tratou da congênere emenda federal, relativamente à qual a presente PEC estadual inova sobremaneira.

O exíguo prazo de 10 (dez) dias para a apresentação de Parecer, pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação, em uma análise perfunctória, parece mesmo limitar a imperativa discussão sobre a proposição, com a possível convocação de especialistas e cidadãos, para uma adequada análise da matéria a ser posta em votação aos Deputados Estaduais, conforme acenado pelo Deputado Impetrante.

Aliás, dada a relevância da matéria previdenciária tratada, e dado seu



PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

grau de inovação em relação à Emenda Constitucional correlata, recentemente promulgada pelo Congresso Nacional, natural entrever que a matéria haveria mesmo de ser objeto de intensa discussão parlamentar prévia à deliberação na CCJR, inclusive com possibilidade de análise pelos parlamentares com assento naquele Colendo Colegiado dos fundamentos alegados como razão da necessidade da reforma previdenciária do Estado.

Afinal, é da natureza do Parlamento a ampla discussão e negociação prévias à deliberação. Para isso a Democracia prevê a possibilidade do Povo eleger seus representantes para, em seu nome, deliberar de modo consciente.

Isto é o que se espera do Parlamento e é justamente por isto que sua existência é necessária.

O Parlamento não é mera casa de homologação, mas de discussão e deliberação conscientes e transparentes.

No caso concreto, consoante descreve o E. Deputado Estadual Impetrante, vislumbra-se, possível ofensa ao princípio da razoabilidade.

Sobre o postulado da razoabilidade, leciona LUÍS ROBERTO BARROSO:

“O princípio da proporcionalidade ou razoabilidade, termos empregados de modo fungível, não está expresso na Constituição, mas **tem seu fundamento nas ideias de devido processo legal substantivo e na justiça**. Trata-se de um valioso instrumento de proteção dos direitos fundamentais e do interesse público, por permitir o controle da discricionariedade dos atos do Poder Público e por funcionar como medida com que uma norma deve ser interpretada no caso concreto **para melhor realização do fim constitucional nela embutido ou**



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

decorrente do sistema" . (Curso de Direito Constitucional –Ed. Saraiva –4ª edição –2013 –p. 328)

Assevera Luís Roberto Barroso ainda que :

“o princípio da razoabilidade é um **parâmetro de valoração dos atos do Poder Público para aferir se eles estão informados pelo valor superior inerente a todo o ordenamento jurídico : a justiça**". (BARROSO, Luís Roberto. *"Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade no direito constitucional"*. Caderno de Direito Constitucional e Ciência Política. Revista dos Tribunais. 23 ed. 1998, p.69).

Por fim, verifica-se que o princípio da razoabilidade é

“um valioso instrumento de proteção dos direitos fundamentais e do interesse público, por permitir o controle da discricionariedade dos atos do Poder Público e por funcionar como medida com que uma norma deve ser interpretada no caso concreto para a **melhor realização do fim constitucional nela embutido ou decorrente do sistema"** (BARROSO, 2002, p. 373).

Aliás, a Constituição do Estado de São Paulo reconhece a razoabilidade como um dos princípios conformadores da Administração Pública :

Artigo 111 - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, **razoabilidade**, finalidade,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

motivação, interesse público e eficiência.

Destarte, afere-se que a exiguidade do processamento da complexa matéria previdenciária, em sede de PEC Estadual, havida na CCJR da Assembleia Legislativa Paulista, conforme descrito pelo Deputado Impetrante, parece mesmo ferir de morte a função precípua de um parlamentar, que é a de conhecer, discutir, analisar, sopesar e votar com consciência e serenidade que o tema exige, destarte, cumprindo a elevada missão que lhe foi outorgada pela população.

No aspecto subjetivo do Deputado Impetrante, imperativo ponderar que, enquanto parlamentar eleito, tem o direito e o dever de zelar pela sua participação num processo legislativo que se possa qualificar de substantivo, devido, justo e correto, não se justificando exigir do mandatário que se restrinja a homologar proposta colocada em pauta por outro Poder apenas por mero decurso de exíguo prazo consumido por atos formais vazios, com supressão de debates e discussões amplas, máxime em tema da magnitude de uma PEC que altera o sistema previdenciário estadual e que impactará, sobremaneira em todo o heroico e valoroso funcionalismo do Estado de São Paulo.

Tal procedimento, conforme havido, parece mesmo não coadunar com o livre e regular exercício da nobre função legiferante, destacadamente tratada nos arts. 9º e s. da Constituição Paulista, daí a aparente violação do princípio da razoabilidade acima conceituado e aceito pela Suprema Corte.

Não bastasse isto, ao que se percebe do aditamento de fls. 334/337, o Deputado Heni Ozi Cukier, antes mesmo de ser designado na qualidade de Relator Especial, já havia apresentado parecer favorável à PEC e também favorável às emendas 03 e 30, o que teria violado o disposto no artigo 61, §4º do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, que assim dispõe:



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Artigo 61 – Esgotados, sem parecer, os prazos concedidos à Comissão, o Presidente da Assembleia designará Relator Especial para dar parecer em substituição ao da Comissão, fixando-lhe prazo de acordo com o regime de tramitação da proposição.

(...)

§ 4º – A designação de Relator Especial não poderá recair em Deputada ou Deputado que já tenha emitido parecer sobre a mesma proposição.

Posto isto, **DEFIRO A LIMINAR** a fim de **suspender a tramitação da Proposta de Emenda Constitucional** (PEC nº 18), de autoria do Excelentíssimo Governador do Estado de São Paulo, que *"modifica o regime próprio de previdência social dos servidores públicos titulares de cargos efetivos do estado e dá outras providências"*, **anular o ato de designação do Deputado Estadual Heni Ozi Cukier como Relator Especial para a referida proposição**, datado de 03/12/2019, medida que há de se estender a todos os demais atos eventualmente decorrentes, **tornando a tramitação legislativa à Colenda Comissão de Constituição, Justiça e Redação, pelo prazo regimental** a fim de ser, efetivamente, objeto de análise, discussão e deliberação, oportunizando aos senhores Deputados integrantes do colegiado o livre e efetivo exercício de sua nobre missão parlamentar que, no mais, tem natureza colegiada.

Processe-se, requisitando informações ao Excelentíssimo Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, no prazo de 10 dias, de acordo com o artigo 7º, inciso I, da Lei 12.016/2009.

Nos termos do artigo 7º, inciso II, do referido diploma legal, dê-se ciência à



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Geral do Estado de São Paulo para que, querendo, ingresse no feito.

Com a vinda das informações, dê-se vista dos autos à d. Procuradoria de Justiça.

Após, conclusos.

São Paulo, 06 de dezembro de 2019.

ALEX ZILENOVSKI
Desembargador Relator