

MANDADO DE SEGURANÇA 36.653 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES
IMPTE.(S) : ELMAR JOSE VIEIRA NASCIMENTO E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S) : RICARDO MARTINS JUNIOR
IMPDO.(A/S) : PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

DECISÃO: Trata-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado pelo Deputado Federal Elmar José Vieira Nascimento e outros, contra ato do Presidente do Senado Federal, consubstanciado no encaminhamento do PLV 21/2019 à sanção presidencial.

Os impetrantes aduzem que o Plenário do Senado Federal, ao apreciar o PLV 21/2019, aprovou o Requerimento 709/2019, de autoria do Senador Fabiano Contarato, para suprimir do art. 15 do citado PLV os trechos que alteravam os arts. 67 e parágrafo único; 68 e parágrafo único e 70, todos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), por considerá-los estranhos ao texto original da MP.

Salientam que, diante da supressão dos referidos trechos pelo Senado Federal, o projeto deveria ter retornado à Câmara dos Deputados, a fim de que as alterações fossem analisadas.

Todavia, afirmam que a autoridade coatora encaminhou o texto diretamente à Presidência da República, violando o devido processo legislativo, disciplinado pelo art. 62, § 8º, c/c art. 65 da Constituição Federal.

Sustentam que os projetos de lei de conversão devem receber o mesmo tratamento constitucional previsto para os projetos de lei.

A esse propósito, apontam que *“a Casa Legislativa, seja ela a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal, ao analisar determinada proposição em caráter revisor, deve observar as normas que regem o processo legislativo, resguardando o direito constitucional da Casa iniciadora de deliberar, em última instância, sobre a proposta em análise”*.

Assim, requerem a concessão de liminar para *“suspender os efeitos da aprovação e envio à sanção do Projeto de Lei de Conversão nº 21/2019 ocorridos em 21/8/2019, bem como determinar seu retorno à Câmara dos Deputados, com a devolução do prazo constitucional remanescente (6 dias, tendo em vista a*

MS 36653 / DF

publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União de 30 de abril de 2019), para fins de apreciação da emenda supressiva às modificações introduzidas pelo Projeto de Lei de Conversão n. 21/2019 aos artigos 67, 68 e 70 da Consolidação das Leis do Trabalho, com a redação dada pelo art. 15 do Projeto de Lei de Conversão nº 21/2019”.

No mérito, pedem a concessão definitiva da segurança para reconhecer-se a nulidade do ato do Presidente do Senado que enviou o PLV 21/2019 à sanção presidencial.

A autoridade coatora apresentou informações, defendendo a legalidade do ato reclamado. Aduz, preliminarmente, a ilegitimidade ativa do Deputado Federal; sua própria ilegitimidade passiva; perda de objeto e impossibilidade jurídica do pedido. No mérito, afirma que: a) a atuação do Senado Federal se deu em conformidade com o entendimento firmado pelo STF na ADI 5.127, segundo o qual não seria compatível com a Constituição a apresentação de emendas sem relação de pertinência temática com a MP submetida à sua apreciação; b) sua atuação estaria estritamente pautada no que previsto pelo art. 62, § 5º, da CF; c) seu ato revela-se típico ato *interna corporis*; e c) impossibilidade de retorno “do Projeto de Lei de Conversão à Câmara dos Deputados, porque o prazo para sua aprovação se encerrou no dia 27/08/2019, a deliberação do Senado Federal foi apenas quanto ao juízo de admissibilidade das emendas”.

Decido.

Preliminarmente, destaco que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal admite o 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 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 15.9.2003; MS 24.593/DF, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 8.8.2003; MS 24.576/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 12.9.2003; MS 24.356/ DF, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 12.9.2003).

Com o reconhecimento do princípio da supremacia da Constituição como corolário do Estado Constitucional e, conseqüentemente, com a

ampliação do controle judicial de constitucionalidade, consagrou-se a ideia de que nenhum assunto, quando suscitado à luz da Constituição, está previamente excluído da apreciação judicial.

Entretanto, 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 constitucional ou aos direitos e garantias fundamentais, sob pena de interferência indevida do Poder Judiciário no âmbito de atuação do Poder Legislativo.

No caso dos autos, os impetrantes aduzem que o Presidente do Senado, ao enviar o PLV 21/2019 diretamente à Presidência da República, ao invés de devolvê-lo à Câmara dos Deputados, mesmo após supressão de trechos do texto originalmente encaminhado pela Casa iniciadora, teria violado o direito líquido e certo ao devido processo legislativo.

O art. 65, parágrafo único, da Constituição Federal determina que o projeto de lei retornará à Casa iniciadora quando sofrer emendas no âmbito na Casa revisora. Confira-se:

“Art. 65. O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar.

Parágrafo único. Sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora”.

No caso dos autos, o que ocorreu foi a supressão de trechos do PLV, com fundamento no art. 62, § 5º, da CF, segundo o qual *“A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais”*.

Cumpra ainda registrar que o processo de apreciação das Medidas Provisórias pelo Congresso Nacional é regulamentado pela Resolução

1/2002-CN.

Dessa forma, entendo que a decisão adotada pela autoridade coatora em questão não afrontou direito líquido e certo dos impetrantes, pois envolve norma de organização e procedimento internos daquele órgão, não havendo previsão específica acerca do tema na Constituição Federal.

Saliente-se que esta Corte já firmou entendimento no sentido da impossibilidade de o Poder Judiciário analisar ou modificar a compreensão legitimamente conferida às previsões regimentais de organização procedimental pela Casa Legislativa, por tratar-se de matéria *interna corporis*. Nesse sentido, confirmam-se os seguintes precedentes:

“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-AgR 35.581, Rel. Min. Luiz Fux, Pleno, Dje 22.6.2018);

“MANDADO DE SEGURANÇA – PRETENDIDA SUSTENTAÇÃO ORAL NO JULGAMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL – INADMISSIBILIDADE – CONSTITUCIONALIDADE DA VEDAÇÃO REGIMENTAL (RISTF, ART. 131, § 2º) – IMPETRAÇÃO CONTRA ATO DA MESA DO CONGRESSO NACIONAL QUE APROVOU A NOMEAÇÃO DOS INTEGRANTES DO CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL – ALEGADA INOBSERVÂNCIA DO RITO PROCEDIMENTAL EM SUA COMPOSIÇÃO – PRETENSÃO DOS IMPETRANTES, ENTRE OS QUAIS DIVERSAS ENTIDADES DE DIREITO PRIVADO, AO CONTROLE JURISDICIONAL DO ‘ITER’ FORMATIVO CONCERNENTE A REFERIDO ÓRGÃO COLEGIADO – LEGITIMIDADE ATIVA, PARA ESSE EFEITO, APENAS DOS CONGRESSISTAS – DELIBERAÇÃO DE NATUREZA ‘INTERNA CORPORIS’ – NÃO CONFIGURAÇÃO, EM REFERIDO CONTEXTO, DA COMPETÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO – HIPÓTESE DE INCOGNOSCIBILIDADE DA AÇÃO DE MANDADO DE SEGURANÇA – PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. – Não se revela admissível mandado de segurança, sob pena de ofensa ao postulado nuclear da separação de poderes (CF, art. 2º), quando impetrado com o objetivo de questionar divergências ‘interna corporis’ e de suscitar discussões de natureza regimental: apreciação vedada ao Poder Judiciário, por tratar-se de temas que devem ser resolvidos na esfera de atuação do próprio Congresso Nacional (ou das Casas que o integram). – A submissão das questões de índole regimental ao poder de supervisão jurisdicional dos Tribunais implicaria, em última análise, caso admitida, a inaceitável nulificação do próprio Poder Legislativo,

especialmente em matérias em que não se verifica evidência de que o comportamento impugnado tenha efetivamente vulnerado o texto da Constituição da República. Precedentes”. (MS-AgR 33.705, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJe 29.3.2016)

“CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL NO MANDADO DE SEGURANÇA. SESSÃO CONJUNTA DO CONGRESSO NACIONAL. VOTAÇÃO DOS VETOS DA PRESIDENTE DA REPÚBLICA. ALEGAÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE ACORDO PARA VOTAÇÃO EM DETERMINADA DATA DE VETOS COM DESTAQUE. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DOS FATOS DA CAUSA. TRANSCRIÇÃO DOS DEBATES INDICA FORMAÇÃO DE AJUSTE PARA QUE DETERMINADO VETO COM DESTAQUE FOSSE VOTADO NAQUELA MESMA SESSÃO. ALEGAÇÃO DE FALTA DE TEMPO PARA QUE OS PARLAMENTARES QUE ESTAVAM NAS DEPENDÊNCIAS DO CONGRESSO NACIONAL, MAS FORA DO PLENÁRIO, PUDESSEM VOTAR O VETO EM DISCUSSÃO. QUESTÃO INTERNA CORPORIS, INSUSCETÍVEL DE APRECIÇÃO PELO PODER JUDICIÁRIO. CONFIGURAÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO”. (MS-AgR 34.040, Rel. Min. Teori Zavascki, Pleno, Dje 4.4.2016)

No caso em exame, inegável que o ato coator baseia-se em construção regimental, reputando-se, portanto, de natureza *interna corporis* e insuscetível, neste momento, de controle por esta Corte, em sede de mandado de segurança.

Entretanto, relevante pontuar que, por se tratar na mandado de segurança preventivo, estamos diante de um controle não exauriente de delibação acerca do tema. De modo que, tendo em vista todas as peculiaridades do caso, não há qualquer impedimento para que esta matéria retorne ao debate após eventual sanção da Presidência da República.

MS 36653 / DF

Além disso, me parece relevante que as Casas Legislativas, de *iure constituendo*, mantenham diálogo institucional a fim de encontrar soluções que atendam aos seus anseios sobre a funcionalidade do sistema, superando, assim, impasses como o que ora se coloca.

Ante o exposto, nego seguimento ao mandado de segurança.
Publique-se.

Brasília, 5 de setembro de 2019.

Ministro **GILMAR MENDES**

Relator

Documento assinado digitalmente.