MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 38.300 DISTRITO FEDERAL

RELATORA : MIN. ROSA WEBER

IMPTE.(S) :ALESSANDRO LUCCIOLA MOLON E OUTRO(A/S)

ADV.(A/S) :ARTHUR LUIS MENDONCA ROLLO

IMPDO.(A/S) :MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Proc.(a/s)(es) :Advogado-geral da União

IMPDO.(A/S) :PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Proc.(a/s)(es) : Advogado-geral da União

MANDADO DE SEGURANÇA. CÂMARA DOS DEPUTADOS. ATO DA MESA Nº 212, DE 03 DE NOVEMBRO DE 2021, QUE PERMITIU A VOTAÇÃO REMOTA DE DEPUTADOS FEDERAIS MISSÃO OFICIAL. PEC N^{o} Submissão ao Plenário daquela Casa de EMENDA AGLUTINATIVA SUBSTITUTIVA, QUE RESULTOU APROVADA EM PRIMEIRO TURNO. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS ESTABELECIDOS NO ART. III. da Lei $N^{\underline{o}}$ 12.016/2009. Indeferimento do pedido de medida LIMINAR.

Vistos etc.

1. Mandado de segurança, com pedido de medida liminar, impetrado por Alessandro Lucciola Molon e outros seis Deputados Federais, todos no exercício regular dos respectivos mandatos, contra atos atribuídos à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados e ao Presidente da Câmara dos Deputados, autoridades que, segundo alegam os impetrantes, teriam propiciado, em ofensa a disposições constitucionais e regimentais disciplinadoras do devido processo legislativo, a submissão, votação e aprovação, em primeiro turno, na madrugada de 04.11.2021, da Emenda Aglutinativa Substitutiva nº 1, oriunda da Proposta de Emenda Constitucional nº 23/2021.

MS 38300 MC / DF

2. No intuito de evidenciar a inobservância ao devido processo legislativo, por parte das autoridades impetradas, os impetrantes, além de invocarem decisão monocrática por meio da qual indeferi pedido de medida liminar deduzido no MS nº 33630, argumentam (peça de ingresso, fls. 6-9):

"(...) era pressuposto da apresentação da emenda aglutinativa a emenda de redação, QUE FOI APRESENTADA POSTERIORMENTE. A inobservância do devido processo legislativo, a justificar essa impetração, é perceptível "ictu oculi" porque cronológica, porque uma emenda de redação, apresentada às 21h55, não pode justificar uma emenda aglutinativa substitutiva, apresentada às 21h03. Para dar causa à emenda aglutinativa, a emenda de redação, no mínimo, deveria lhe ter precedido, o que sequer ocorreu.

(...)

Decorre da lição acima que a apresentação de uma emenda aglutinativa pressupõe, pelo menos, a existência de duas proposições normativas anteriores, o que não ocorreu na espécie, na medida em que uma das proposições normativas, que teria justificado a aglutinativa levada à votação, foi apresentada posteriormente. ISSO É CRONOLÓGICO, PRÓPRIA **EVIDENTE** ESTÁ **COMPROVADO** NA TRAMITAÇÃO LEGISLATIVA OFICIAL.

(...)

Conforme será exposto mais detidamente abaixo, as emendas legislativas, com maior rigor formal exigido daquelas que dizem respeito à tramitação de emendas constitucionais, devem necessariamente ter sido apresentadas perante a Comissão Especial, no prazo regimental e com as indispensáveis 171 assinaturas de apoiamento. Como visto, as quatro emendas apresentadas tempestivamente, no caso da PEC 23/21, não atingiram o quórum mínimo de assinaturas.

De outro lado, a emenda de redação apresentada pelo Deputado Hugo Motta, utilizada como base para a aglutinativa,

MS 38300 MC / DF

foi apresentada intempestivamente, porque quando a matéria já se encontrava em discussão no plenário, bem após a tramitação da matéria na Comissão Especial. A sede de apresentação da emenda de redação, a justificar a aglutinativa, não era a própria e não foi observado o prazo regimental, porque, conforme resulta evidente da própria tramitação oficial, extraída do site da Câmara dos Deputados, as quatro emendas apresentadas tempestivamente não observaram o quórum necessário. Não havia, portanto, o que aglutinar!!!

Da mesma sorte, como evidencia o quadro abaixo, não existe correspondência/similitude entre o substitutivo adotado pela Comissão Especial e a emenda aglutinativa apresentada, como resta claro no seguinte quadro comparativo:

(...)

Não existe, no substitutivo adotado pela Comissão Especial, o §8° acrescentado pela emenda aglutinativa, que decorreu exclusivamente da emenda INTEMPESTIVA, APRESENTADA PERANTE O PLENÁRIO ATRIBUIÇÃO PARA APRECIÁ-LA **NAQUELA** (SEM **PRÉVIA** PRIMEIRA **OPORTUNIDADE** E **SEM** DELIBERAÇÃO DA COMISSÃO ESPECIAL) E POSTERIOR À PRÓPRIA EMENDA AGLUTINATIVA.

A violação do devido processo legislativo decorre da supressão da, necessária e indispensável, análise da emenda de redação pela Comissão Especial, que foi apresentada a destempo e sem seguir minimamente o texto constitucional e regimental.

Os atos coatores, portanto, decorrem da flagrante inobservância do devido processo legislativo: na aceitação de uma emenda aglutinativa intempestiva, pelo plenário, que não poderia apreciá-la sem a apreciação anterior por parte da Comissão Especial e posterior à própria emenda de redação, que supostamente teria aglutinado."

3. Sustentam (inicial, fls. 10-12):

MS 38300 MC / DF

"O Regimento Interno, por um paralelismo com o art. 60 da Constituição Federal, impõe um quórum qualificado de 1/3 do conjunto dos deputados para que uma emenda à PEC seja considerada válida.

Ou seja, mesmo que o art. 118 desse Regimento coloque o substitutivo, aí incluído o de comissão, na categoria de emenda, não há como aplicar este entendimento para as emendas a PECs, que possuem regramento específico de tramitação, JUSTIFICADO NA SUA MAIOR IMPORTÂNCIA E CONSEQUENTE MAIOR RIGOR CONSTITUCIONAL NA SUA APROVAÇÃO. A leitura do regimento (e de qualquer outro ato normativo) deve ser feita de forma sistêmica e atenta, lembrando-se sempre da premissa de hermenêutica jurídica de que a regra específica se sobrepõe à geral.

Sendo assim, não há dúvidas de que, em caso de proposta de alteração constitucional, SÓ SE CONSIDERA EMENDA AQUELE TEXTO QUE APRESENTADO PERANTE A COMISSÃO ESPECIAL, NO PRAZO REGIMENTAL, E COM AS 171 ASSINATURAS DE APOIAMENTO. Isso não houve, no caso, porquanto a tramitação legislativa demonstra que as emendas apresentadas tempestivamente não observaram o quórum necessário.

Não se pode, portanto, construir emenda aglutinativa com emenda de redação e, tampouco, com substitutivo de comissão. Por outro lado, ainda que se considere que os regimentos são normas internas, resultantes da soberania do Parlamento, não devem servir de obstáculo ao controle jurisdicional da atividade legislativa, conforme vem entendendo essa E. Suprema Corte, ao menos desde o julgamento do Mandado de Segurança nº 22.503.

(...)

Portanto, a norma regimental deve obediência aos requisitos constitucionais – apresentação na Comissão Especial e quórum de 171 Deputados, de modo a servirem como instrumento válido ao devido processo legislativo."

MS 38300 MC / DF

- 4. Defendem, em acréscimo, a invalidade do Ato da Mesa nº 212, de 03 de novembro de 2021, que permitiu a votação remota de deputados federais em missão oficial para a COP26, em Glasgow, na Escócia, uma vez que teria sido editado "de forma casuística e em patente desvio de finalidade", no intuito de "garantir a aprovação da emenda aglutinativa írrita". No ponto, para demonstrar os desdobramentos do referido Ato, na aprovação, em primeiro turno, da emenda aglutinativa, pedem, com base no art. 6º, § 1º, da Lei nº 12.016/2009, seja determinada às autoridades impetradas a apresentação de "listagem completa dos parlamentares licenciados e/ou no exercício de missão diplomática em 3 de novembro de 2021, e da informação de quais deles votaram pela aprovação da emenda aglutinativa substitutiva (EMA) nº 1, oriunda da PEC 21, de 2021, em 3 de novembro de 2021".
- **5.** A par de tais argumentos, voltados a evidenciar a probabilidade do direito vindicado, os impetrantes, com o escopo de demonstrar a presença do requisito do perigo da demora, fazem as seguintes considerações (inaugural, fls. 16-17):

"Já o perigo de dano maior é manifesto, tendo em vista que o mérito (dois turnos) da referida emenda constitucional será votado na próxima semana pelo Plenário da Câmara dos Deputados, com data de votação designada para a próxima terça-feira, 9 de novembro, ANUNCIADA PELO PRESIDENTE DA CÂMARA, CASO NÃO CONCEDIDA A LIMINAR NO PRESENTE WRIT, A MATÉRIA SEGUIRÁ À VOTAÇÃO EM SEGUNDO TURNO, NÃO OBSTANTE AS EVIDENTES IRREGULARIDADES FORMAIS AQUI IMPUGNADAS, QUE IGUALMENTE FORAM ALEGADAS EM PLENÁRIO POR TODOS OS SIGNATÁRIOS DA PRESENTE IMPETRAÇÃO.

A INOBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL CONSTITUCIONAL FOI DOLOSA, NA MEDIDA EM QUE, NÃO OBSTANTE REPETIDAMENTE RECLAMADA EM PLENÁRIO, FOI VOTADA A MATÉRIA, À REVELIA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E DAS NORMAS REGIMENTAIS,

MS 38300 MC / DF

AQUI REFERIDAS.

Caso não seja suspensa a votação da matéria, ela poderá ser considerada aprovada em dois turnos pela Câmara e seguir para o Senado, de forma manifestamente irregular."

6. Deduzido pedido de medida liminar, nos seguintes termos (peça de ingresso, fl. 17):

"PELO EXPOSTO, REQUER-SE A CONCESSÃO DE LIMINAR. 'INAUDITA **ALTERA** PARTE', **PARA** SUSPENDER, ATÉ O JULGAMENTO DEFINITIVO DO PRESENTE WRIT OU ATÉ A CORREÇÃO FORMAL DAS INCONSTITUCIONALIDADES/ILEGALIDADES IMPUGNADAS, A TRAMITAÇÃO DA PEC 23/21 NA CÂMARA DOS DEPUTADOS. REQUER-SE, AINDA, A CONCESSÃO DA TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA DE NATUREZA CAUTELAR, INAUDITA ALTERA PARTE, NOS TERMOS DOS ARTS. 7º, §5º, DA LEI 12.016/09 E 300 DO CPC, PARA ANULAR A VOTAÇÃO DA EMENDA AGLUTINATIVA SUBSTITUTIVA (EMA) Nº 1, ORIUNDA DA PEC Nº 21, DE 2021, BEM COMO TODOS OS TRÂMITES LEGISLATIVOS SUBSEQUENTES E DELA DECORRENTES, COM A DEVIDA DETERMINAÇÃO DE OBSERVÂNCIA AO RITO LEGISLATIVO E OBSERVÂNCIA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

- 7. Ao final, os impetrantes pugnam pela concessão da ordem, para "anular a votação da emenda aglutinativa substitutiva (EMA) n° 1, oriunda da PEC n° 21, de 2021, bem como todos os trâmites legislativos subsequentes e dela decorrentes" (exordial, fl. 18).
- 8. Assinado o prazo de 24 horas para a prestação de informações pelas autoridades impetradas, antes do exame do pedido de medida liminar, sobreveio a inclusão da PEC nº 23/2021 em pauta de sessão extraordinária da Câmara dos Deputados marcada para as 18h00 do dia

MS 38300 MC / DF

08.11.2021, quadro a impor a imediata análise do pedido de tutela provisória.

É o relatório.

Examino o pedido de medida liminar.

9. A jurisprudência desta Casa reconhece com exclusividade aos parlamentares a titularidade do direito público subjetivo de reivindicar a participação em processo legislativo hígido, assim compreendido o procedimento jurídico-formal de elaboração de espécies normativas desenvolvido em sintonia com a disciplina veiculada na Magna Carta. Nesse sentido (destaquei):

EMENTA: CONSTITUCIONAL. PODER LEGISLATIVO: ATOS: **CONTROLE** JUDICIAL. **MANDADO** SEGURANÇA. PARLAMENTARES. I. - O Supremo Tribunal Federal admite a legitimidade do parlamentar - e somente do parlamentar - para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação ou emenda constitucional incompatíveis disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo. II. - Precedentes do STF: MS 20.257/DF, Ministro Moreira Alves (leading case) (RTJ 99/1031); MS 20.452/DF, Ministro Aldir Passarinho (RTJ 116/47); MS 21.642/DF, Ministro Celso de Mello (RDA 191/200); MS 24.645/DF, Ministro Celso de Mello, "D.J." de 15.9.2003; MS 24.593/DF, Ministro Maurício Corrêa, "D.J." de 08.8.2003; MS 24.576/DF, Ministra Ellen Gracie, "D.J." de 12.9.2003; MS 24.356/DF, Ministro Carlos Velloso, "D.J." de 12.9.2003. III. - Agravo não provido. (MS 24667 AgR, Relator(a): CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 04/12/2003, DJ 23-04-2004 PP-00038 EMENT VOL-02148-04 PP-00714)

10. Impõe-se, assim, reconhecer, no caso, a legitimidade ativa dos impetrantes, enquanto Deputados Federais no regular exercício dos

MS 38300 MC / DF

respectivos mandatos, para questionar procedimentos praticados no curso da tramitação da Proposta de Emenda à Constituição nº 23/2021 que reputam incompatíveis com parâmetros diretamente hauridos da Magna Carta.

11. Realço, por outro lado, a inviabilidade de deduzir, em mandado de segurança, pretensão voltada ao controle de constitucionalidade, sob o ângulo material, de normas em curso de formação, uma vez que o ordenamento jurídico pátrio não admite a figura do controle preventivo de constitucionalidade por parte do Poder Judiciário. A propósito do tema (destaquei):

CONSTITUCIONAL. Ementa: MANDADO DE SEGURANCA. **CONTROLE PREVENTIVO** DE CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DE PROJETO DE LEI. INVIABILIDADE. 1. Não se admite, no sistema brasileiro, o controle jurisdicional de constitucionalidade material de projetos de lei (controle preventivo de normas em curso de formação). O que a jurisprudência do STF tem admitido, como exceção, é "a legitimidade do parlamentar - e somente do parlamentar - para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de lei ou emenda constitucional incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo" (MS 24.667, Pleno, Min. Carlos Velloso, DJ de 23.04.04). Nessas excepcionais situações, em que o vício de inconstitucionalidade está diretamente relacionado aspectos formais procedimentais da atuação legislativa, a impetração de segurança é admissível, segundo a jurisprudência do STF, porque visa a corrigir vício já efetivamente concretizado no próprio curso do processo de formação da norma, antes mesmo e independentemente de sua final aprovação ou não. 2. Sendo inadmissível o controle preventivo da constitucionalidade material das normas em curso de formação, não cabe atribuir a parlamentar, a quem a Constituição nega habilitação para

MS 38300 MC / DF

provocar o controle abstrato repressivo, a prerrogativa, sob todos os aspectos mais abrangente e mais eficiente, de provocar esse mesmo controle antecipadamente, por via de mandado de segurança. 3. A prematura intervenção do Judiciário em domínio jurídico e político de formação dos atos normativos em curso no Parlamento, além de universalizar um sistema de preventivo não admitido pela Constituição, controle subtrairia dos outros Poderes da República, sem justificação plausível, a prerrogativa constitucional que detém de debater e aperfeiçoar os projetos, inclusive para sanar seus eventuais vícios de inconstitucionalidade. Quanto mais evidente e grotesca possa ser a inconstitucionalidade material de projetos de leis, menos ainda se deverá duvidar do exercício responsável do papel do Legislativo, de negar-lhe aprovação, e do Executivo, de apor-lhe veto, se for o caso. Partir da suposição contrária significaria menosprezar a seriedade e o senso de responsabilidade desses dois Poderes do Estado. E se, eventualmente, um projeto assim se transformar em lei, sempre haverá a possibilidade de provocar o controle repressivo pelo Judiciário, para negar-lhe validade, retirando-a ordenamento jurídico. 4. Mandado de segurança indeferido. (MS 32033, Relator(a): GILMAR MENDES, Relator(a) p/ Acórdão: TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 20/06/2013, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-033 DIVULG 17-02-2014 PUBLIC 18-02-2014 RTJ VOL-00227-01 PP-00330)

- 12. Restrita análise da pretensão liminar deduzida nesta impetração ao ângulo jurídico-formal dos procedimentos legislativos adotados no curso da tramitação da PEC nº 23/2021, importa enfatizar que, por força do princípio da separação dos Poderes (art. 2º da Magna Carta), o exame da juridicidade de atos parlamentares por parte do Poder Judiciário somente se legitima na hipótese de restar configurada violação direta de parâmetro constitucional.
 - 13. Conflitos interpretativos que digam respeito a normas

MS 38300 MC / DF

regimentais dos corpos legislativos configuram matéria *interna corporis*, insuscetível de revisão por parte do Poder Judiciário, como reafirmou recentemente esta Casa, ao julgamento do RE nº 1.297.884, sob a relatoria do Ministro Dias Toffoli, paradigma do tema nº 1.120 da repercussão geral, ocasião em que fixada a seguinte tese:

"Em respeito ao princípio da separação dos Poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, quando não caracterizado o desrespeito às normas constitucionais pertinentes ao processo legislativo, é defeso ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional em relação à interpretação do sentido e do alcance de normas meramente regimentais das Casas Legislativas, por se tratar de matéria *interna corporis*".

14. No mesmo rumo, as seguintes ementas, referentes a acórdãos prolatados em mandados de segurança inseridos na competência originária desta Casa (destaquei):

EMENTA: AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ARTIGO 58, §2°, I, DA CF/88. INOCORRÊNCIA. DELIBERAÇÃO PLENÁRIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. DESPROVIMENTO DO RECURSO APRESENTADO. MERA APLICAÇÃO DISPOSITIVOS REGIMENTAIS DA CASA LEGISLATIVA. ATO INTERNA CORPORIS, NÃO SUJEITO AO CONTROLE SEPARAÇÃO **IUDICIAL.** DE PODERES. **ORDEM** DENEGADA. AGRAVO INTERNO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. O Poder Judiciário não possui competência para sindicar 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 28/2/2018; MS 31.951 AgR, Relator Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 31/8/2016, MS 24.356, Relator Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ

MS 38300 MC / DF

12/9/2003. 2. In casu, a despeito de o impetrante invocar o art. 58, §2°, I, da CRFB/1988, para amparar seu direito líquido e certo, o ato apontado como coator está baseado na interpretação dos arts. 58, § 3º, e 132, § 2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, os quais regulam o procedimento a ser adotado na hipótese de interposição do recurso previsto no supracitado artigo da Constituição. 3. Deveras, com base nessas disposições regimentais e diante da votação plenária pela rejeição dos recursos apresentados pelos ora agravantes, o ato apontado como coator se ateve a determinar o regular prosseguimento da tramitação inicialmente prevista para o Projeto de Lei 1.645, de 2019, o qual foi então enviado à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) para a confecção da redação final. 4. Consectariamente, inexiste fundamento constitucional sendo violado pelo ato emanado pela Presidência da Casa do Povo, máxime seu alicerce decorrer unicamente da exegese do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, razão pela qual revela a hipótese de ato interna corporis insindicável pelo Poder Judiciário. 5. Agravo interno a que se NEGA PROVIMENTO. (MS 36817 AgR, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 22/05/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-170 DIVULG 06-07-2020 PUBLIC 07-07-2020)

Ementa: CONSTITUCIONAL. AGRAVO INTERNO NO **MANDADO** DE SEGURANÇA. **ALEGAÇÃO** DE ATRIBUÍDA **ILEGALIDADE** AO **PRESIDENTE** DA **CÂMARA** DOS INOCORRÊNCIA. **DEPUTADOS.** INTERPRETAÇÃO DE **NORMAS** DO REGIMENTO **INTERNO** DA **CÂMARA** DOS **DEPUTADOS.** IMPOSSIBILIDADE. ASSUNTO INTERNA CORPORIS. SEPARAÇÃO DOS PODERES. INEXISTÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. RECURSO DE AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. Não é possível o controle jurisdicional em relação à interpretação de normas regimentais das Casas Legislativas, sendo vedado ao Poder Judiciário, substituindo-se ao próprio Legislativo, dizer qual o verdadeiro significado da

MS 38300 MC / DF

previsão regimental, por tratar-se de assunto interna corporis, sob pena de ostensivo desrespeito à Separação de Poderes, por intromissão política do Judiciário no Legislativo. 2. É pacífica a orientação jurisprudencial desta SUPREMA CORTE no sentido de que, a proteção ao princípio fundamental inserido no art. 2º da CF/1988, segundo o qual, são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, afasta a possibilidade de ingerência Poder Judiciário nas questões de conflitos interpretação, aplicação e alcance de normas meramente regimentais. 3. Recurso de agravo a que se nega provimento. (MS 36662 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 25/10/2019, **PROCESSO** ELETRÔNICO DJe-243 DIVULG 06-11-2019 PUBLIC 07-11-2019)

Agravo regimental em mandado de segurança. 2. Omissão da Câmara dos Deputados. Não envio de Parecer da CCJ à publicação. 3. Competência exclusiva da casa legislativa para impulso e elaboração da pauta de suas atividades internas. Ato interna corporis. Não sujeito ao controle judicial. Separação de Poderes. Precedentes. 4. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 5. Agravo regimental a que se nega provimento. (MS 25144 AgR, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 07/02/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-038 DIVULG 27-02-2018 PUBLIC 28-02-2018)

- **15.** À luz dessas premissas, cumpre verificar, em sede de cognição sumária, se estão presentes, de modo concomitante, fundamento relevante e risco à eficácia ulterior de eventual ordem concessiva, requisitos previstos no art. 7º, III, da Lei nº 12.016/2009.
- **16.** Nesse exercício, observo que a peça de ingresso do presente mandado de segurança não se encontra instruída com cópia do Ato da Mesa n° 212, de 03 de novembro de 2021, aspecto que, em rigor,

MS 38300 MC / DF

inviabiliza a análise do referido ato.

- 17. Ainda que fosse admitido o exame da pretensão, no aspecto, a partir das cópias disponibilizadas nos mandados de segurança nºs 38303 e 38304, a mim distribuídos por prevenção, a alegação de desvio de finalidade como móvel para a edição do Ato da Mesa nº 212, de 03 de novembro de 2021, não aparenta estar respaldada em elemento de prova literal e inequívoca juntada aos autos.
- 18. Ademais, destaco publicado do Ato da Mesa nº 215, de 08 de novembro de 2021, que Possibilita a parlamentares gestantes ou em condição de saúde que impossibilite o trabalho presencial a requererem a participação em deliberações por meio da SDR.
- **19.** No tocante aos supostos vícios que, segundo os impetrantes, inquinariam de nulidade a apresentação, votação e aprovação, em primeiro turno, da Emenda Aglutinativa Substitutiva nº 1, oriunda da PEC nº 23/2021, tampouco reputo instruída, neste primeiro exame, a inicial com prova literal, suscetível de amparar o deferimento do pedido de medida liminar.
- **20.** A peça de ingresso do mandado de segurança não veio acompanhada de cópia da Emenda Aglutinativa Substitutiva nº 1, o que, em rigor, impede a análise de sua higidez, inclusive da alegada inclusão, em seu texto, de dispositivo que não estava presente nas proposições legislativas aglutinadas.
- **21.** Acaso, por amor ao debate, seja admitido o suprimento desse vício, a partir do exame da cópia da referida emenda aglutinativa, juntada aos autos do MS nº 38.304, a mim distribuído por prevenção, ainda assim reputo não demonstrado, em primeiro olhar, ofensa ao devido processo constitucional legislativo.

MS 38300 MC / DF

22. O art. 60 da Magna Carta assim dispõe:

- Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:
- I de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;
 - II do Presidente da República;
- III de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.
- § 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.
- § 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.
- § 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.
- § 4° Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:
 - I a forma federativa de Estado;
 - II o voto direto, secreto, universal e periódico;
 - III a separação dos Poderes;
 - IV os direitos e garantias individuais.
- § 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.
- 23. À luz do referido preceito da Magna Carta, não há dispositivo de extração constitucional imediata que exija a apreciação de proposta de ementa constitucional em comissão, antes da submissão ao Plenário da Casa Legislativa. Tampouco reputo configurada, na Lei Maior, previsão quanto ao quórum de apresentação de **proposição acessória** (emenda parlamentar), veiculada no curso da análise da proposição principal de

MS 38300 MC / DF

alteração constitucional, esta jungida aos termos do art. 60, I, II e III, da Constituição da República.

- 24. Dessa forma, ainda que acaso verdadeiras as alegações no sentido de que a EMA nº 1, aprovada, em primeiro turno, no curso da tramitação da PEC nº 23/2021, foi diretamente submetida ao Plenário da Câmara dos Deputados, sem antes passar pelo crivo de Comissão Especial instaurada no âmbito daquela Casa, e de que nessa emenda foram fundidos, por transação, elementos constantes de textos de **proposições acessórias** não contempladas com a assinatura ou o apoiamento de um terço dos membros da Câmara dos Deputados, a controvérsia, ao menos em juízo de delibação, aparenta estar revestida de índole estritamente regimental, sem balizamento direto na Carta da República, quadro a afastar a possibilidade de revisão pelo Poder Judiciário.
- **25.** A respeito da tramitação da proposição principal de alteração constitucional, os arts. 201 e 202 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados estatuem:
 - Art. 201. A Câmara apreciará proposta de emenda à Constituição:
 - I apresentada pela terça parte, no mínimo, dos Deputados; pelo Senado Federal; pelo Presidente da República; ou por mais da metade das Assembléias Legislativas, manifestando-se cada uma pela maioria dos seus membros;
 - II desde que não se esteja na vigência de estado de defesa ou de estado de sítio e que não proponha a abolição da Federação, do voto direto, secreto, universal e periódico, da separação dos Poderes e dos direitos e garantias individuais.
 - Art. 202. A proposta de emenda à Constituição será despachada pelo Presidente da Câmara à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que se pronunciará sobre sua admissibilidade, no prazo de cinco sessões, devolvendo-a à

MS 38300 MC / DF

Mesa com o respectivo parecer.

- § 1º Se inadmitida a proposta, poderá o Autor, com o apoiamento de Líderes que representem, no mínimo, um terço dos Deputados, requerer a apreciação preliminar em Plenário.
- § 2º Admitida a proposta, o Presidente designará Comissão Especial para o exame do mérito da proposição, a qual terá o prazo de quarenta sessões, a partir de sua constituição para proferir parecer.
- § 3º Somente perante a Comissão Especial poderão ser apresentadas emendas, com o mesmo *quorum* mínimo de assinaturas de Deputados e nas condições referidas no inciso II do artigo anterior, nas primeiras dez sessões do prazo que lhe está destinado para emitir parecer.
- § 4º O Relator ou a Comissão, em seu parecer, só poderá oferecer emenda ou substitutivo à proposta nas mesmas condições estabelecidas no inciso II do artigo precedente.
- § 5º Após a publicação do parecer e interstício de duas sessões, a proposta será incluída na Ordem do Dia.
- § 6° A proposta será submetida a dois turnos de discussão e votação, com interstício de cinco sessões.
- § 7º Será aprovada a proposta que obtiver, em ambos os turnos, três quintos dos votos dos membros da Câmara dos Deputados, em votação nominal.
- § 8º Aplicam-se à proposta de emenda à Constituição, no que não colidir com o estatuído neste artigo, as disposições regimentais relativas ao trâmite e apreciação dos projetos de lei."
- **26.** Observa-se que o § 4º do art. 202 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados abre margem interpretativa para o oferecimento, por parte do Relator ou da Comissão Especial, de emenda ou substitutivo proposição acessória à proposição principal de emenda constitucional, sem o quórum mínimo de um terço dos Deputados Federais, limitando-se a exigir o cumprimento das condições estipuladas no art. 201, II, daquele Regimento Interno ("desde que não se esteja na vigência de estado de defesa ou de estado de sítio e que não proponha a abolição da Federação, do voto direto,

MS 38300 MC / DF

secreto, universal e periódico, da separação dos Poderes e dos direitos e garantias individuais").

- **27.** A respeito das emendas parlamentares, <u>proposições legislativas</u> <u>de natureza acessória</u>, o art. 118 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados estabelece (destaquei):
 - Art. 118. **Emenda é a proposição apresentada como acessória de outra**, sendo a principal qualquer uma dentre as referidas nas alíneas *a* a *e* do inciso I do art. 138.
 - \S 1º As emendas são supressivas, aglutinativas, substitutivas, modificativas ou aditivas.
 - § 2° Emenda supressiva é a que manda erradicar qualquer parte de outra proposição.
 - § 3º Emenda aglutinativa é a que resulta da fusão de outras emendas, ou destas com o texto, por transação tendente à aproximação dos respectivos objetos.
 - § 4º Emenda substitutiva é a apresentada como sucedânea a parte de outra proposição, denominando-se "substitutivo" quando a alterar, substancial ou formalmente, em seu conjunto; considera-se formal a alteração que vise exclusivamente ao aperfeiçoamento da técnica legislativa.
 - § 5° Emenda modificativa é a que altera a proposição sem a modificar substancialmente.
 - § 6° Emenda aditiva é a que se acrescenta a outra proposição.
 - § 7º Denomina-se subemenda a emenda apresentada em Comissão a outra emenda e que pode ser, por sua vez, supressiva, substitutiva ou aditiva, desde que não incida, a supressiva, sobre emenda com a mesma finalidade.
 - \S 8º Denomina-se emenda de redação a modificativa que visa a sanar vício de linguagem, incorreção de técnica legislativa ou lapso manifesto.
- 28. Por sua vez, o art. 120 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados disciplina a apresentação de emendas de Plenário, em

MS 38300 MC / DF

primeiro turno, nos termos adiante transcritos:

Art. 120. As emendas de Plenário serão apresentadas:

I - durante a discussão em apreciação preliminar, turno único ou primeiro turno: por qualquer Deputado ou Comissão;

- **29.** Em relação às emendas aglutinativas, o *caput* do art. 122 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados preconiza:
 - Art. 122. As emendas aglutinativas podem ser apresentadas em Plenário, para apreciação em turno único, por ocasião da votação da parte da proposição ou do dispositivo a que elas se refiram, por Líderes que representem a maioria absoluta dos membros da Casa.
- 30. Em resumo, como a Constituição da República nada disciplina, diretamente, sobre a oportunidade e os requisitos de apresentação de proposições acessórias à proposição principal de alteração constitucional, estando o assunto tratado em preceitos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a matéria, ao menos em sede de cognição sumária, aparenta estar enquadrada na categoria de ato *interna corporis*, cenário a circunscrever a resolução de eventual controvérsia interpretativa ao âmbito daquela Casa.
- 31. Não antevejo, ademais, ao menos por ora, risco de ineficácia de eventual ordem concessiva futura, uma vez que, mesmo se aprovada em segundo turno, pelo Plenário da Câmara dos Deputados, a Proposta de Emenda à Constituição nº 23/2021 não será imediatamente promulgada, devendo, antes, ser enviada a mencionada proposição normativa para análise do Senado Federal.
- **32.** Ante o exposto, indefiro o pedido de medida liminar, sem prejuízo de exame mais acurado em momento oportuno.

MS 38300 MC / DF

- **33.** Intimem-se os impetrantes, a fim de que comprovem, no prazo de 15 dias, o recolhimento das custas, sob pena de cancelamento da distribuição (art. 290 do CPC).
- **34.** Notifiquem-se as autoridades impetradas, para que prestem informações no prazo de dez dias (art. 7º, I, da Lei nº 12.016/2009).
 - **35.** Após, ouça-se o Ministério Público (art. 12 da Lei nº 12.016/2009).
- **36.** Publique-se. Comunique-se, transmitindo-se cópia da presente decisão às autoridades impetradas.

Brasília, 08 de novembro de 2021.

Ministra **Rosa Weber** Relatora