

**MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 34.989 DISTRITO
FEDERAL**

RELATORA : **MIN. ROSA WEBER**
IMPTE.(S) : PAULO RENATO PAIM E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S) : GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
IMPDO.(A/S) : PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

DECISÃO

MANDADO DE SEGURANÇA. PROJETO DE LEI DA CÂMARA N. 38/2017 (REFORMA TRABALHISTA). SENADO FEDERAL. REQUERIMENTO: SUSPENSÃO DE TRAMITAÇÃO DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA. ALEGADO AUMENTO DE DESPESA E RENÚNCIA DE RECEITAS SEM ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. ARTS. 113 E 114 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS (EMENDA CONSTITUCIONAL 95/2016). PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL. INDEFERIMENTO. QUESTÃO RELATIVA À ORGANICIDADE INTERNA DO SENADO FEDERAL. MATÉRIA INTERNA CORPORIS. INVIABILIDADE. PRECEDENTES. MANDADO DE SEGURANÇA AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO.

Relatório

1. Mandado de segurança, com requerimento de medida liminar,

MS 34989 MC / DF

impetrado em 5.7.2017 por nove Senadores da República (e-doc. 16) contra ato do Presidente do Senado Federal.

O caso

2. Os Impetrantes informam a tramitação de projeto de lei no Congresso Nacional que altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), proposta conhecida como 'reforma trabalhista' (Projeto de Lei da Câmara n. 38/2017).

Noticiam a aprovação da proposição legislativa pelas Comissões de Assuntos Econômicos, Assuntos Sociais e de Constituição, Justiça e Cidadania, no Senado Federal, tendo sido aprovado no Plenário da Casa parlamentar, em 4.7.2017, requerimento de urgência para tramitação da matéria, com previsão de votação até o próximo dia 11.7.2017 (terça-feira).

3. Relatam o indeferimento, pela autoridade apontada como coatora, de questão de ordem suscitada pelo Senador Lindbergh Farias na mesma sessão de aprovação do regime de urgência, pela qual *“pleiteava o saneamento de grave vício na tramitação da proposta legislativa, que não apresenta até o momento a devida estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro, conforme estipula o disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”* (fl. 4, e-doc. 1).

Comunicam a negativa, também pelo Presidente do Senado Federal, de requerimento subscrito por 19 Senadores, no qual pugnavam pelo cumprimento do que disposto no art. 114 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

4. Realçam terem sido acrescentados os dispositivos mencionados à parte transitória da Constituição da República pela Emenda Constitucional n. 95, de 15.12.2016, a qual instituiu o denominado 'Novo

MS 34989 MC / DF

Regime Fiscal' no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União, previsto para vigorar por vinte exercícios financeiros (art. 106 do ADCT):

“Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Art. 114. A tramitação de proposição elencada no caput do art. 59 da Constituição Federal, ressalvada a referida no seu inciso V, quando acarretar aumento de despesa ou renúncia de receita, será suspensa por até vinte dias, a requerimento de um quinto dos membros da Casa, nos termos regimentais, para análise de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal.”

5. Alegam ter havido *“verdadeira ‘constitucionalização’ de matéria originada [dos arts. 14 a 17] da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar n. 101/2000”* (fl. 7), argumentando que *“a compensação por uma renúncia de receita, mesmo quando decorrente de redução da base de cálculo, deverá ser compensada por meio de elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição[, não sendo] permitida a possível compensação econômica decorrente de um eventual efeito positivo da matéria”,* devendo o aumento de despesas ou assunção de obrigação *“ser[em] acompanhados da estimativa do impacto orçamentário-financeiro”* (fl. 8).

Sustentam a conformação, desde a Emenda Constitucional n. 95/2016, de *“regime jurídico vertical, que impõe, desde a Constituição, os requisitos necessários para validade de novas leis que produzam impacto orçamentário ou financeiro”* (fl. 10), com o objetivo de *“tornar inescapável a análise da compatibilidade de proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita com o Novo Regime Fiscal”* (fl. 11).

6. Fundados em parecer da lavra de consultor legislativo da Câmara dos Deputados, os Impetrantes apontam dispositivos do PLC n. 38/2017 que consideram inseridos na exigência constitucional mencionada, por importarem em aumento de despesa ou renúncia de receita:

MS 34989 MC / DF

“Aumento de despesa obrigatória de caráter continuado:

28. *Gestante e lactante em local insalubre – art. 394-A, § 1º, da CLT (alterado pelo art. 1º do PLC nº 38, de 2017): prevê a compensação do valor do adicional de insalubridade pago à gestante ou à lactante pelo empregador em razão de seu afastamento quando do recolhimento das contribuições previdenciárias. Isso significa dizer que ficará a cargo do Erário a referida despesa.*

Renúncia de receita por redução da base de cálculo:

29. *Fim da natureza salarial de diversas parcelas pagas ao empregado – art. 457, § 1º e § 2º, da CLT (alterado pelo art. 1º do PLC nº 38, de 2017): a exclusão de diversas verbas remuneratórias já reconhecidas pela jurisprudência, portanto, diminuindo a remuneração do empregado, a exemplo de prêmios, abonos, diárias (revogação do art. 28, § 8º, Lei nº 8.212/1991), haverá renúncia de contribuição previdenciária incidente sobre tais parcelas e de imposto de renda.*

30. *Contrato de trabalho intermitente – art. 443, § 3º, da CLT (alterado pelo art. 1º do PLC nº 38, de 2017): pela alteração do regime contínuo para a modalidade intermitente, haverá redução da carga horária e conseqüentemente da remuneração, o que implica renúncia de contribuição previdenciária e de imposto de renda sobre a diferença salarial.*

Renúncia de receita por redução de alíquota:

31. *Contribuição sindical optativa – arts. 545, 578, 579 e 582 da CLT (alterado pelo art. 1º do PLC nº 38, de 2017): projeto trata de diversas contribuições sindicais, as quais passarão a ser optativas. O resultado imediato será a brutal redução da contribuição sindical obrigatória (arts. 579 e 582 da CLT). Sindicatos, Federações, Confederações e Centrais Sindicais terão sua receita reduzida. Mas o impacto não se limitará às organizações sindicais. É que a Lei nº 11.648/2008 estabelece que 10% da contribuição paga pelos empregados e 20% das contribuições pagas pelos empregadores são recolhidos à ‘Conta Especial Emprego e Salário’, mantida pelo Ministério do Trabalho e Emprego – MTE. Os recursos dessa conta são destinados ao Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, que, por sua vez, custeiam o programa de seguro-desemprego e o abono*

MS 34989 MC / DF

salarial.

32. Ora, com a redução da receita oriunda da contribuição sindical obrigatória, haverá um impacto financeiro e orçamentário negativo imediato nos recursos do FAT” (fls. 11-12).

7. Transcrevem trechos das notas taquigráficas da sessão plenária de 4.7.2017, nas quais consta ter a autoridade apontada como coatora indeferido o pleito de apresentação da estimativa do impacto orçamentário e financeiro do PLC n. 38/2017 (art. 113 do ADCT), considerando que *“não diz respeito ao processo legislativo, mas, sim, ao controle da constitucionalidade da matéria, que é sujeita ao Supremo Tribunal Federal. No Senado, esse controle é das comissões técnicas que deram parecer favorável à matéria. Por esse motivo, a discussão é intempestiva”* (fls. 14-15).

Pela transcrição das notas taquigráficas da sessão plenária do dia 5.7.2017, percebe-se a utilização do mesmo fundamento pelo Presidente do Senado para negar o requerimento fundado no art. 114 do ADCT (suspensão na tramitação da proposição legislativa para análise de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal):

“O SR. PRESIDENTE (Eunício Oliveira. PMDB-CE) – Senador Lindbergh, V. Ex^a já tinha feito esse questionamento à Mesa ontem, e a Mesa havia respondido à questão de ordem de V. Ex^a, dizendo que esse assunto deveria ter sido debatido e levantado nas comissões técnicas, porque nós não temos condições de fazer este debate aqui, no plenário” (fl. 16 – grifos nossos).

8. Os Impetrantes asseveram que *“[a] clareza do texto não deixa margem para que o requerimento dos parlamentares seja rejeitado, uma vez que a realização da providência requerida tem assento no novo texto constitucional”* (fl. 18).

9. Requerem medida liminar, *inaudita altera pars*, *“para que sejam suspensos de imediato os efeitos da decisão da autoridade coatora que negou seguimento a requerimento que pugna pelo cumprimento do disposto no art. 114*

MS 34989 MC / DF

do ADCT, intimando-se a autoridade coatora para que se abstenha de incluir em pauta de votação o PLC 38, de 2017 no Plenário do Senado Federal, até que seja julgado o mérito da presente ação” (fls. 19-20).

10. No mérito, pedem “*seja anulada a decisão da Autoridade Coatora que negou seguimento a requerimento que pugna pelo cumprimento do disposto no art. 114 do ADCT, intimando-se a autoridade coatora para que adote as providências no sentido de cumprir integralmente do disposto nos arts. 113 e 114 do ADCT previamente à inclusão do PLC 38, DE 2017 na pauta de discussão e votação do Plenário do Senado Federal” (fl. 20).*

11. Distribuído à Ministra Rosa Weber, o processo veio-me em conclusão em 7.7.2017, nos termos do inc. VIII do art. 13 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

Examinados os elementos havidos nos autos, **DECIDO**.

12. A jurisprudência deste Supremo Tribunal consolidou-se no sentido de, em respeito ao princípio da separação dos Poderes (art. 2º da Constituição da República), ser incabível a judicialização de atos de natureza *interna corporis* praticados nas Casas Parlamentares, evitando-se, assim, tornar o Poder Judiciário instância de revisão de decisões exaradas em procedimento legislativo e da vida interna dos Parlamentos. Assim, por exemplo: Mandado de Segurança n. 22.183, Relator para o acórdão o Ministro Maurício Corrêa, Plenário, DJ 5.4.1995; Mandado de Segurança n. 34.181, Relator o Ministro Luiz Fux, decisão monocrática, DJe 10.5.2016; Mandado de Segurança n. 34.120, Relatora a Ministra Rosa Weber, decisão monocrática, DJe 14.4.2016; Mandado de Segurança n. 34.115, Relator o Ministro Edson Fachin, decisão monocrática, DJe 13.4.2016; Mandado de Segurança n. 34.040, Relator o Ministro Teori Zavascki, decisão monocrática, DJe 8.3.2016; e Mandado de Segurança n. 33.731, Relator o Ministro Luiz Fux, decisão monocrática, DJe 17.11.2015.

MS 34989 MC / DF

13. Admite-se, é certo, impetração de mandado de segurança por parlamentar quando o seu objeto seja, precipuamente, questão diretamente relacionada a aspecto formal e procedimental referente ao processo legislativo, desde que previsto na Constituição da República, resguardando, assim, o direito de as minorias parlamentares exercerem seus direitos.

14. Na espécie vertente, o ato impugnado é a negativa, pelo Presidente da Mesa do Senado Federal, de requerimento de suspensão da tramitação do Projeto de Lei da Câmara n. 38/2017, com base no art. 114 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para análise de sua compatibilidade com o denominado Novo Regime Fiscal, cuja realização dependeria, segundo os Impetrantes, da estimativa do impacto orçamentário e financeiro da proposição legislativa, exigida no art. 113 do ADCT.

O fundamento utilizado para tanto foi o da intempestividade do requerimento, que, nos termos apresentados pela autoridade impetrada, deveria ter sido feito quando o projeto de lei tramitava nas comissões técnicas da Casa Parlamentar, considerada a sua competência para examinar a constitucionalidade da proposição legislativa.

15. O argumento apresentado, na presente impetração, evidencia a natureza *interna corporis* da questão, relativa à organização e à tramitação interna das proposições legislativas, tendo sido o requerimento conduzido e resolvido pela autoridade.

Seja realçado que o Regimento Interno do Senado Federal atribuiu ao Presidente competência para tanto (“Art. 48. Ao Presidente compete: XIII – decidir as questões de ordem; XXVI - despachar os requerimentos constantes do parágrafo único do art. 214 e do inciso II do art. 215”).

A solução da controvérsia, portanto, impõe a interpretação prévia e

MS 34989 MC / DF

necessária de dispositivos regimentais relativos à condução dos trabalhos internos da Casa Parlamentar, sendo descabida a pretensão de substituir-se o juízo da autoridade apontada como coatora pela via mandamental, ao argumento de que poderia o Poder Judiciário substituir-se à autoridade legislativa competente para realizar nova análise sobreposta à questão prévia, concernente à competência e oportunidade dos requerimentos apresentados, para dirimir, com base em norma constitucional de conteúdo, sobre a matéria discutida.

Não compete ao Poder Judiciário, por maior que seja a extensão que se pretenda conferir às suas competências constitucionais, analisar o mérito de ato dessa natureza, nesta fase do processo legislativo.

16. Como anotado antes, a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal é pacífica no sentido de não caber mandado de segurança contra decisão fundamentada em normas de regimento interno, sendo exemplo o decidido pelo Ministro Carlos Velloso, no Mandado de Segurança n. 24.356:

“CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. ATOS DO PODER LEGISLATIVO: CONTROLE JUDICIAL. ATO INTERNA CORPORIS: MATÉRIA REGIMENTAL. I. - Se a controvérsia é puramente regimental, resultante de interpretação de normas regimentais, trata-se de ato interna corporis, imune ao controle judicial, mesmo porque não há alegação de ofensa a direito subjetivo. II. - Mandado de Segurança não conhecido.”

No julgamento do caso, votou o Ministro Sepúlveda Pertence no sentido de que :

“...

O problema é a existência ou não, em tese, de direito subjetivo: se existir, a Constituição garante o direito à jurisdição.

MS 34989 MC / DF

Não vislumbro, no caso, essa existência, em tese, de direito. Direito subjetivo do cidadão se esgota aí, no direito de petição a um poder do Estado...

Por isso, pela falta, sequer em tese, de um direito subjetivo a depender, acompanho o eminente Ministro-Relator e não conheço do pedido...".

No mesmo sentido e com menção expressa àquele julgado, tem-se, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, no Mandado de Segurança n. 26.062:

"Saliente-se que, em outras oportunidades, esta Corte já firmou entendimento pela possibilidade de controle, em sede de mandado de segurança, de atos da natureza do ora impugnado (Cfr. MS 20.257, Rel. Min. Moreira Alves; MS 20.452, Rel. Min. Aldir Passarinho; MS 21642, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 03.02.93; MS 21.131, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 09.08.90). (...) Ora, questões atinentes exclusivamente à interpretação e à aplicação dos regimentos das casas legislativas constituem matéria interna corporis, da alçada exclusiva da respectiva Casa. Tal é o entendimento que se extrai do julgamento do MS 21.754-AgR. Naquela assentada, o Supremo Tribunal Federal afirmou que a interpretação de normas do regimento interno do Congresso Nacional é matéria interna corporis, insuscetível de apreciação pelo Poder Judiciário. Do mesmo modo, o ministro Carlos Velloso, no voto proferido no MS 24.356, depois de efetuar análise da jurisprudência da Corte, afirmou: 'Da exposição resulta: a controvérsia puramente regimental, resultante de interpretação do regimento interno, é imune ao controle judicial, por tratar-se de ato interna corporis.'" (decisão monocrática, DJ 12.4.2007).

17. Importante realçar que a impossibilidade de atuação jurisdicional na espécie, pautada na observância do princípio da separação de poderes, nesse momento processual, não significa considerar-se válida a tramitação objeto do requerimento indeferido pelo Presidente do Senado.

Tem-se, no caso, tão somente a comprovação de que a matéria objeto

MS 34989 MC / DF

do requerimento foi decidido pela autoridade competente com base em argumento regimental, o que demandaria, necessariamente, a análise prévia deste dado normativo para se alçar, se fosse o caso, na sequência, à análise do atendimento, ou não, da norma constitucional quanto ao conteúdo do requerimento apresentado.

Assim, se for o caso, a lei que se tenha a partir da votação do projeto, cuja tramitação se imputa viciada, poderá ser objeto de impugnação pela via do controle abstrato de constitucionalidade. Esse, contudo, não haverá de ser levado a efeito nesta fase da tramitação do processo legislativo, por não se ter adotado, no Brasil, o modelo de controle abstrato prévio de constitucionalidade.

18. Pelo exposto, **nego seguimento ao presente mandado de segurança** (art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).

Publique-se.

Arquive-se.

Brasília, 10 de julho de 2017.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA**

Presidente

(Art. 13, inc. VIII, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal)