

## SUSPENSÃO DE LIMINAR 1.305 SÃO PAULO

**REGISTRADO** : **MINISTRO PRESIDENTE**  
**REQTE.(S)** : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SAO PAULO**  
**ADV.(A/S)** : **PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**REQDO.(A/S)** : **RELATOR DA ADI Nº 2044985-25.2020.8.26.0000 DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**  
**INTDO.(A/S)** : **APEOESP SINDICATO DOS PROFESSORES ENSINO OFICIAL EST SP**  
**ADV.(A/S)** : **MARCO AURELIO DE CARVALHO E OUTRO(A/S)**

### **DECISÃO:**

Vistos.

Trata-se de suspensão de liminar ajuizada pela ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO, com o objetivo de suspender a decisão proferida liminarmente pelo Desembargador Relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2044985-25.2020.8.26.0000, em trâmite no Tribunal de Justiça paulista, mediante a qual foi determinada a suspensão da eficácia da Emenda nº 49 à Constituição do Estado de São Paulo.

Aduziu que a controvérsia, na origem, está fundada na assertiva de que a designação de relator especial para oferta de parecer, em substituição ao parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, violaria o princípio da colegialidade parlamentar, o princípio democrático e o direito dos parlamentares de serem tratados igualmente e de discutir a proposição legal. Assim o artigo 253, § 5º, do Regimento Interno da ALESP seria inconstitucional, vício esse que atingiria a propositura votada com apoio em seu comando.

Acrescentou que, durante o trâmite legislativo do projeto, duas liminares foram deferidas, por Desembargadores do TJSP, ambas tendo sido oportunamente suspensas por ordem desta Presidência do E. STF,

## SL 1305 / SP

nos autos das SS's nºs 5.340. e 5.351.

Discorreu, a seguir, sobre o trâmite dessa proposta, para esclarecer que ela teve início em 12/11/2019, tendo sido distribuída à Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJR) em 22/11/2019. Ante o esgotamento do prazo de 10 (dez) dias sem que fosse editado o parecer na CCJR, em 3/12/2019, o Presidente da Casa Legislativa, fundado na prerrogativa que lhe é atribuída no art. 61 e no art. 253, § 5º, ambos do Regimento Interno da Assembleia Legislativa paulista, designou relator especial para dar parecer em substituição à comissão, o que nada tem de ilegal ou inconstitucional, existindo precedente específico do mesmo Órgão Especial do TJSP reconhecendo esse fato.

Defendeu, ainda, a importância do papel do relator especial, para o bom andamento do processo legislativo, destacando que sua função, perante as comissões, é meramente opinativa e não substitui a decisão plenária final acerca da matéria em apreciação.

Aduziu que, muito embora o ilustre prolator da decisão atacada tenha asseverado que essa não cuida da celeridade do trâmite da proposta legislativa em questão, o certo é que a própria exordial daquela ação faz menção a tal aspecto, sendo certo, ainda, que inexistente regra constitucional ou regimental a disciplinar essa matéria.

De qualquer forma, conforme já narrado, o tema concernente à designação de relator especial já foi objeto de deliberação no Tribunal de Justiça paulista, que julgou nada haver de ilegal ou inconstitucional com a norma regimental que disciplina sua nomeação.

Acrescentou que esta Suprema Corte já se manifestou de forma clara acerca da impossibilidade de intervenção judicial quanto à definição e aplicação de normas que regem o processo legislativo, por entender que tais normas constituem matéria *interna corporis*", insuscetíveis de apreciação pelo Poder Judiciário.

Asseverou que referida suspensão acarreta grave lesão à economia pública, dado o aprofundamento da situação de dificuldade das finanças públicas do Estado de São Paulo, contribuindo de maneira decisiva para o agravamento do déficit do regime previdenciário dos servidores públicos

## SL 1305 / SP

paulistas.

Postulou, assim, a pronta concessão da medida cautelar, para que sejam suspensos os efeitos da aludida liminar, restabelecendo-se, via de consequência, a plena eficácia da referida Emenda Constitucional.

É o relatório.

Decido.

Consigne-se, inicialmente, a competência do Supremo Tribunal Federal para julgamento da presente contracautela, visto que a controvérsia instaurada na ação originária é de índole constitucional, estando, ademais, o presente pedido de suspensão fundado na alegada violação do postulado da separação dos Poderes (CF/88, art. 2º) e da competência da Assembleia Legislativa para dispor sobre seu regimento interno (CF/88, art. 27, § 3º).

Em situações de perigo manifesto, o art. 15, caput, da Lei 12.016/09, autoriza, em exame de cognição sumária, o deferimento de medida liminar em requerimento de contracautela, desde que constatada a plausibilidade do direito evocado.

Nesse passo, em juízo de cognição superficial (SS nº 1.272-AgR, Rel. Min. **Carlos Velloso**, Plenário, DJ de 18/5/01), verifico que a plausibilidade jurídica está devidamente comprovada, tendo em vista a manifesta existência de grave lesão à ordem pública, na medida em que a decisão ora impugnada, ao suspender os efeitos de emenda à Constituição estadual paulista, sob o pretexto de transgressão a preceitos regimentais, ou mesmo da própria Constituição estadual, invadiu atribuição típica do Poder Legislativo, ao tornar sem efeito normas decorrentes do regular exercício dessas funções legislativas.

Transcrevo, parcialmente, a decisão do TJSP que é objeto da presente suspensão de liminar:

“[É] certo que a análise do pedido de liminar, que ora se faz, não se encontra dentro dos parâmetros estipulados pelo Ministro Presidente do Pretório Excelso, pois o que se verifica, no presente caso, é o processo legislativo, apontado como

inconstitucional, diante do comando exarado pela Constituição do Estado de São Paulo.

Ressalte-se, que a decisão, que a segue, não se fundamenta nos princípios de celeridade ou razoabilidade, que já foram afastados pelo Supremo Tribunal Federal, mas no cotejar, dos documentos trazidos aos autos com a Constituição Bandeirante e com o próprio Regimento Interno da Assembleia Legislativa.

Nesse passo, temos que o artigo 10, da Constituição do Estado de São Paulo, assim dispõe:

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.

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

Não nos parece, 'prima facie', que o comando citado tenha sido observado. Inexiste, a princípio, qualquer indício de que as razões, que levaram à Proposta de Emenda Constitucional nº 18, de 2019 (PEC 18), de autoria do Governador do Estado de São Paulo, à votação pela Casa Legislativa, estejam incluídas no rol do autorizativo constitucional, para que houvesse um trâmite diferenciado, uma vez que o texto da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, que alterou o sistema de previdência social e estabeleceu regras de transição e disposições transitórias, no âmbito da Constituição Federal, dando nova redação ao artigo 40, ao estabelecer, no § 3º, que as regras para cálculo de proventos de aposentadoria, serão disciplinadas em lei do respectivo ente federativo, não determinando limites temporais, para que o ente, ali referido, disciplinasse a matéria.

Assim sendo, em não havendo qualquer determinação

constitucional, o processo legislativo não pode ser alterado, devendo seguir as regras, já existentes na casa legislativa, que aprecia a criação de uma nova ordem jurídica, seja de qual natureza for.

Temos, portanto, que do Regimento Interno da Assembleia Legislativa, preceitua:

Artigo 31 - Caberá às Comissões Permanentes, observada a competência específica definida nos parágrafos:

§ 1º - À Comissão de Constituição, Justiça e Redação compete manifestar-se a respeito de todos os assuntos quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico, apresentará redação final das proposições, salvo nos casos em que essa incumbência estiver expressamente deferida por este Regimento a outra Comissão, e manifestar-se quanto ao mérito das proposições nos casos de:

1. reforma da Constituição;

Assim, referido comando não foi observado, como se colhe, preliminarmente, dos documentos, que acompanham a inicial (fls. 123), dando conta que, em 04/12/2019, foi publicado o Parecer nº 1603, de 2019, do relator especial, **em substituição ao da Comissão de Constituição, Justiça e Redação**, favorável à Proposta de Emenda à Constituição nº 18/2019, em apoio às emendas de nºs 3 e 30 e contrário ao substitutivo de nº 1 e às emendas de nºs 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40 e 41. (D.A., págs. 13, 15 e 16) (grifo nosso).

2 Assim, **DEFIRO A LIMINAR PLEITEADA**, para a fim de suspender os efeitos **EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 49, DE 06 DE MARÇO DE 2020**, que modifica o regime próprio de previdência social dos servidores públicos titulares de cargos efetivos do estado e dá outras providências, uma vez que os documentos trazidos aos autos são hábeis a comprovar a

existência de direito líquido e certo, além do 'fumus boni juris' e o 'periculum in mora'." (grifos do autor)

De sua leitura, constata-se que S. Ex<sup>a</sup>, o eminente Desembargador prolator da ordem, estava perfeitamente ciente dos precedentes advindos desta Presidência do E. STF, em casos anteriores (SL's nºs 5.340 e 5.351), em que se tentou obstar o próprio trâmite da proposta legislativa que redundou na aprovação da referida emenda constitucional e cujas medidas liminares, deferidas na origem, tiveram seus efeitos suspensos por esta Suprema Corte.

Asseverou ele, contudo, que a hipótese então em análise seria diversa, na medida em que, no transcurso desse processo legislativo, teria ocorrido desrespeito a normas da Constituição do estado de São Paulo e mesmo da Constituição Federal e, ainda, ao próprio Regimento Interno da Augusta Casa de Leis paulista.

Ora, embora conhecedor de recentes precedentes deste STF acerca do tema, Sua Ex<sup>a</sup> pareceu olvidar-se da existência de precedente específico acerca do tema, oriundo daquele mesmo Colendo Órgão Especial do Tribunal de Justiça bandeirante, que refutou essa mesma tese de inconstitucionalidade por ele ora monocrática e liminarmente acolhida.

E isso ocorreu quando da apreciação do MS nº 2066327.39.2013.8.26.0000, cuja ordem foi denegada por unanimidade de votos, ressaltando-se que Sua Exa., o ilustre prolator da ordem ora em análise, tomou parte desse julgamento, somando seu voto à unanimidade então formada sobre o tema.

Transcreve-se, por oportuno, a ementa desse julgado:

MANDADO DE SEGURANÇA contra ato emanado do Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, que designou Relator Especial ao Projeto de Lei Complementar nº 25/2013. Alegada a inconstitucionalidade do ato de designação de Relator Especial por impedir a deliberação colegiada da Comissão de Constituição, Justiça e Redação

(CCJR); ofender os artigos 47 da Constituição Federal e art. 10, parágrafo 1º, da Constituição do Estado de São Paulo; violar o devido processo legislativo. - Não houve violação procedimental à luz das Constituições Federal e do Estado. Prazo regimental esgotado sem pronunciamento do corpo colegiado (CCJR). Hipótese em que o Regimento Interno autoriza o Presidente designar Relator Especial. (art. 61, e parágrafo 2º). É o instrumento eficaz para que não seja obstada a marcha de projeto de lei à decisão soberana do Plenário da Casa Legislativa. Não houve violação de direito líquido e certo dos impetrantes. Ordem denegada (Rel. Des. **Péricles Piza**, DJe de 17/7/14).

Do voto do relator, do referido MS, pelo qual o Órgão Especial do TJ paulista refutou a alegada inconstitucionalidade da figura do relator especial, destaque-se o seguinte excerto:

Por outro lado, não se mostra recomendável a intervenção do Judiciário no processo legislativo por questões interna corporis, pena de ferir o discricionariedade do poder próprio, ofendendo o princípio da separação dos poderes que tem sido objeto de considerações ao longo da história por renomados pensadores e juristas, sendo um dos pilares do Estado, na sua difícil tarefa de institucionalizar o poder político para realização do bem comum. O Judiciário não pode substituir a deliberação da Assembleia Legislativa por um pronunciamento sobre o que é da exclusiva competência discricionária do Plenário, da Mesa ou da Presidência, com bem adverte José Afonso da Silva ao lecionar sobre inconstitucionalidade formal:

“...a disciplina das discussões e votações é matéria regimental, que, mesmo que seja desrespeitada, não reflete na validade da lei consequente. Se houver defeito nesse procedimento, tratar-se-á de vício regimental, que pode ser corrido por reclamação de qualquer parlamentar”

(“Processo Constitucional de Formação das leis”; 2ª ed., Malheiros Editores: São Paulo, 2006, p. 359).

Por oportuno, transcreve-se, também, trecho da declaração de voto vencedor então apresentada pelo ilustre Desembargador Paulo Dimas Mascaretti:

Nem colhe ainda a indicação de que a designação de Relator Especial, afastando a deliberação colegiada da CCJR, acarretou afronta aos artigos 47 da Constituição Federal e 10, §1º, da Constituição Estadual. Os textos constitucionais assim invocados não estabelecem, como condição à eficácia do processo legislativo, prévia discussão e votação dos projetos no âmbito das Comissões Internas da Casa; apenas definem que as deliberações do Plenário e das Comissões são tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta de seus membros; logo, nada impede que o Regimento Interno crie mecanismos para evitar obstruções e paralisações na tramitação de projetos, de modo a se alcançar a conclusão, em tempo razoável, do processo legislativo instaurado. Aliás, na forma do artigo 13, § 1º, “1”, da Constituição Estadual, que repete o artigo 58, § 2º, I, da Constituição Federal, o Regimento Interno pode até mesmo dispensar a competência do Plenário na discussão e votação de projetos de lei, atribuindo-a exclusivamente às Comissões da Casa, não se podendo então falar que o pronunciamento das Comissões é inafastável, por representar um minus em relação ao que dispõem os preceitos constitucionais aludidos. De se registrar que os próprios impetrantes reconhecem que os dispositivos regimentais estão em vigor desde 1970, sem registro de arguição de inconstitucionalidade precedente, razão pela qual não há como afastar a sua aplicação neste processo jurisdicional, de modo a sobrestar processo legislativo que tramita em conformidade com esse regramento interno da Casa Legislativa.



## SL 1305 / SP

Assim, a concessão de medida cautelar, monocraticamente, em matéria de tamanha importância e em sentido contrário a recente e específico precedente do Órgão Especial da mesma Corte regional acerca do tema, não parece recomendável, constituindo fato que pode acarretar grave lesão à ordem público-administrativa do Estado de São Paulo, isso sem falar na enorme insegurança jurídica que certamente acarretará sobre tema de tamanha envergadura para as finanças daquele ente da Federação.

Ademais, a invocação de eventual inconstitucionalidade de norma constante do Regimento Interno da Assembleia Legislativa, a incidir sobre o modo como deve desenrolar-se o próprio processo legislativo, implica inegavelmente em indevida intromissão do Poder Judiciário em norma interna de outro Poder, devendo ser sempre rememorado que não cabe ao julgador sindicarem as razões políticas pelas quais estabelecida referida forma de proceder.

É importante consignar – como sempre tenho feito questão de enfatizar, em hipóteses em que tal discussão vem à baila – que os atos *interna corporis* do Poder Legislativo são exercidos com fundamentação política. Neles, a valoração de motivos é insuscetível de controle jurisdicional.

E o tema concernente à alegada inconstitucionalidade de regra do regimento interno daquela Augusta Casa de Leis (ou da prevalência de uma de suas normas, sobre o comando de outra), implica em análise que, de fato, importa em indevida ingerência no processo legislativo então levado a cabo, posto que implica realizar juízo de valor sobre seu conteúdo, caracterizando – repita-se – inegável e indevida ingerência do Poder Judiciário sobre o funcionamento do Poder Legislativo.

Aliás, pela mesma razão, o Partido dos Trabalhadores, não por acaso, opositor da proposta, cuja aprovação ensejou a propositura da presente suspensão, ajuizou, nesta Suprema Corte, ADPF (de nº 637), no dia 11/12/19, questionando exatamente a legalidade dessa mesma norma regimental, que permite ao Presidente da Assembleia Legislativa paulista, designar relator especial, tal como aqui se deu, ação essa ainda em

## SL 1305 / SP

tramitação e à qual não foi conferida a pretendida medida cautelar.

Ora, este Supremo Tribunal Federal já decidiu, reiteradas vezes e por ampla maioria, que

“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 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. 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 do Poder Judiciário nas questões de conflitos de interpretação, aplicação e alcance de normas meramente regimentais” (MS nº 36.662/AgR/DF, Tribunal Pleno, de minha relatoria, DJe de 7/11/19).

Postos esses fatos e fundado nas premissas referentes ao cabimento das contracautelas, nesta Suprema Corte, entendo presentes os requisitos ensejadores da pretendida suspensão liminar, na medida em que a decisão ora atacada implicou em severa ofensa à ordem jurídico-administrativa do estado de São Paulo, ao coartar, liminarmente, os efeitos de proposta legislativa devidamente aprovada pela Assembleia Legislativa local, legislação essa que cuida de replicar, no âmbito daquela unidade da federação, recente reforma previdenciária implementada no plano federal, ressaltando-se, ainda, o evidente risco de lesão à ordem econômica representada pelos efeitos dessa cautelar, em vista da grave e notória situação de déficit atuarial por que passa a previdência dos servidores públicos paulistas.

Mais adequada se mostra, destarte, a suspensão dos efeitos dessa medida, para que volte a produzir seus regulares efeitos, a reforma

**SL 1305 / SP**

legislativa em tela, até o trânsito em julgado da respectiva ação mandamental.

Ante o exposto, **defiro a liminar para suspender a execução da decisão unipessoal proferida pelo Relator da ADI nº 2044985-25.2020.8.26.0000, em trâmite no Tribunal de Justiça paulista, até seu respectivo trânsito em julgado.**

Comunique-se, com urgência.

Após, notifique-se o interessado para manifestação.

Na sequência, abra-se vista dos autos à douta Procuradoria-Geral da República.

Publique-se.

Brasília, 23 de março de 2020.

**Ministro DIAS TOFFOLI**

**Presidente**

*Documento assinado digitalmente*