

MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 34.907 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. ROBERTO BARROSO**
IMPTE.(S) : LUIZ LINDBERGH FARIAS FILHO E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S) : BRENO BERGSON SANTOS E OUTRO(A/S)
IMPDO.(A/S) : PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA EMENDADO PELO SENADO FEDERAL. RETORNO À CÂMARA DOS DEPUTADOS. DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO.

1. O Supremo Tribunal Federal somente deve interferir em procedimentos legislativos para assegurar o cumprimento da Constituição, proteger direitos fundamentais e resguardar os pressupostos de funcionamento da democracia e das instituições republicanas.
2. Emendado o projeto de lei de conversão de medida provisória iniciado na Câmara dos Deputados pelo Senado Federal, deve o texto retornar à apreciação da Casa iniciadora (CF, art. 65, p. ún.).
3. Liminar parcialmente deferida.

1. Trata-se de mandado de segurança, com pedido de medida liminar, impetrado por Deputados Federais e Senadores da República integrantes do Partido dos Trabalhadores, contra o Presidente do Senado Federal, o Senador Eunício Lopes de Oliveira, por ter colocado em votação emendas que alteraram o mérito do Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 12, de 2017 (decorrente da Medida Provisória nº 759, de 2016), e posteriormente encaminhado a proposição aprovada à sanção

MS 34907 MC / DF

presidencial.

2. Os impetrantes sustentam que as redações propostas nas oito emendas apresentadas ao Plenário do Senado Federal, principalmente as de nºs 1, 4 e 7, teriam alterado o mérito da proposição, pelo que deveria a autoridade impetrada tê-la devolvido à Câmara dos Deputados para apreciação, em observância ao art. 65, parágrafo único, da Constituição, que assim dispõe:

“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.”

3. Defendem que, como a referida norma constitucional não especificou os tipos de emendas, seria necessário, no mínimo, conferir *“interpretação extremamente restrita as emendas de redação, figura criada no âmbito das normas regimentais das Casas Legislativas”* (doc. 1, p. 14). Afirmam que, do art. 317 do Regimento Interno do Senado Federal, depreende-se que os limites a serem respeitados por emendas redacionais são os atinentes a *“vícios de linguagem, defeito ou erro manifesto a corrigir”*. Já do art. 118, § 8º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados se extrai que tais emendas são cabíveis somente no que diz respeito a *“vício de linguagem, incorreção de técnica legislativa ou lapso manifesto”*.

4. Pedem, em caráter liminar, a suspensão dos efeitos da votação no Plenário do Senado Federal, ou, ainda, a anulação do ato de encaminhamento do PLV nº 12/2017 à sanção presidencial. Apontam como *periculum in mora* justamente o fato de a proposição já se encontrar com o Presidente da República para sanção.

5. **É o relatório. Decido o pedido liminar.**

MS 34907 MC / DF

6. O deferimento de um pedido de tutela de urgência pressupõe o *fumus boni iuris*, caracterizado pela plausibilidade do direito alegado, e o *periculum in mora*, consistente no risco de que o tempo de tramitação do processo torne inócua a decisão que se venha a proferir ao final (Lei nº 12.016/2009, arts. 7º, III, e 16). Em juízo de cognição sumária próprio da medida de urgência, entendo presentes ambos os requisitos.

7. Antes de examinar o primeiro requisito, referente à plausibilidade do direito pleiteado, reitero premissa que tem orientado minha atuação nesses casos: o Supremo Tribunal Federal somente deve intervir em procedimentos legislativos para assegurar o cumprimento da Constituição, proteger direitos fundamentais e resguardar os pressupostos de funcionamento da democracia e das instituições republicanas. Mais notadamente, quando esteja em questão a potencial vulneração de alguma cláusula pétrea.

8. Em juízo de cognição sumária, entendo plausível o argumento de que o Senado Federal promoveu alterações substanciais no PLV nº 12/2017, violando a norma do art. 65, p. ún., da Constituição e, por consequência, o *devido processo legislativo*, pressuposto de funcionamento da democracia.

9. De acordo com o art. 65, p. ún., da Constituição, o projeto de lei emendado na Casa revisora deve ser devolvido à apreciação da Casa iniciadora. A jurisprudência dessa Corte admite que modificações meramente redacionais ao projeto de lei aprovado na Casa iniciadora sigam diretamente à sanção presidencial, de modo que o dispositivo constitucional “*só determina o retorno do projeto de lei à Casa iniciadora se a emenda parlamentar introduzida acarretar modificação no sentido da proposição jurídica*” (ADI 2.238 MC, Rel. Min. Ayres Britto).

10. A questão, por conseguinte, reside em distinguir as

MS 34907 MC / DF

emendas meramente redacionais daquelas que promovem alteração substancial no texto. O Regimento Interno do Senado Federal não define claramente as emendas de redação, mas esse conceito pode ser extraído de seu art. 317, p. ún., que alude aos casos em que haja “*vício de linguagem, defeito ou erro manifesto a corrigir*”. No mesmo sentido, o art. 118, § 8º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados dispõe que se denomina emenda de redação aquela que “*visa a sanar vício de linguagem, incorreção de técnica legislativa ou lapso manifesto*”.

11. Didaticamente, assim se manifestou o Ministro Nelson Jobim sobre a interpretação a ser dada ao art. 65, p. ún., da Constituição, em voto proferido na ADC 3:

“O retorno do projeto emendado à Casa iniciadora não decorre do fato de ter sido simplesmente emendado.

Só retornará se, e somente se, a emenda tenha produzido modificação de sentido na proposição jurídica.

Ou seja, se a emenda produzir proposição jurídica diversa da proposição emendada.

Tal ocorrerá quando a modificação produzir alterações em qualquer um dos âmbitos de aplicação do texto emendado: material, pessoal, temporal ou espacial.

Não basta a simples modificação do enunciado pela qual se expressa a proposição jurídica.

O comando jurídico – a proposição – tem que ter sofrido alteração.

O conceito de emenda de redação é: modifica-se o enunciado, sem alterar a proposição.”

12. No caso concreto, houve aparentes modificações substanciais no texto aprovado pelo Senado Federal e encaminhado diretamente à sanção presidencial. Verifica-se, por exemplo, que o art. 92 da versão aprovada no Senado inseriu um §4º no art. 8º-A da Lei nº 13.420/2015, que sequer existia no texto aprovado na Câmara dos Deputados. Tal dispositivo atribui à Secretaria de Patrimônio da União

MS 34907 MC / DF

competência para regulamentar “Proposta de Manifestação de Aquisição”, por ocupante de imóvel da União, que esteja regularmente inscrito e adimplente com suas obrigações junto à aquela Secretaria.

13. A emenda nº 4, por sua vez, alterou o prazo para a doação de áreas urbanas e rurais de propriedade da Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA aos Municípios de Manaus e Rio Preto de Eva. Na versão aprovada na Câmara dos Deputados esse prazo teria se esgotado na data da publicação da Lei nº 11.952/2009, isto é, em 25.06.2009; no texto alterado pelo Senado, esse prazo se estende até a 22 de dezembro de 2016. A extensão do prazo em mais de sete anos, em princípio, não pode ser considerado como matéria meramente redacional.

14. Ainda, a emenda nº 7 aparentemente modificou, de forma substancial, o conteúdo do art. 61 do texto aprovado pela Câmara dos Deputados. Neste se previa a possibilidade de instituição de “Condomínio Urbano Simples” unicamente para fins de Reurb; na versão aprovada pelo Senado Federal, essa possibilidade é estendida para outras hipóteses, através da cláusula “inclusive para fins de Reurb”.

15. Há, portanto, plausibilidade quanto à alegação de que houve alterações de conteúdo promovidas pelo Senado Federal ao texto aprovado pela Câmara dos Deputados, circunstância que demanda o retorno do PLV à Casa iniciadora.

16. Quanto ao *periculum in mora*, está caracterizado pela possibilidade de que o PLV venha a ser sancionado com vícios procedimentais, sanção que tornaria, de acordo com a jurisprudência desta Corte, prejudicado o presente mandado de segurança. Assim, a espera da tramitação regular do processo tornaria inócua a decisão que se venha a proferir ao final.

17. Diante do exposto, **defiro a medida liminar** para

MS 34907 MC / DF

suspender os efeitos da aprovação do PLV 12, de 2017 pelo Plenário do Senado Federal, determinando o retorno da proposição legislativa à Câmara dos Deputados para deliberação sobre as emendas no prazo regimental (art. 7º, §4º, da Resolução CN nº 1/2002) com dilação de até 10 (dez) dias corridos a partir do recebimento do PLV. **Enquanto durar o prazo concedido, permanece em vigor o texto original da medida provisória, por aplicação analógica da regra do art. 62, §12, da Constituição.**

18. Notifique-se a autoridade impetrada. Comunique-se a presente decisão ao Exmo. Sr. Presidente da República, requisitando-lhe que devolva o PLV ao Congresso Nacional para cumprimento da decisão. Abra-se vista à Procuradoria-Geral da República (Lei nº 12.016/2009, art. 12). Dê-se ciência à Advocacia-Geral da União para, querendo, ingressar no feito.

Publique-se. Intimem-se

Brasília, 19 de junho de 2017.

Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO

Relator