

MEDIDA CAUTELAR NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA 5.445 AMAZONAS

REGISTRADO : MINISTRO PRESIDENTE
REQTE.(S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO
AMAZONAS
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS
REQDO.(A/S) : RELATOR DO MS Nº 4008207-34.2020.8.04.0000
DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO
AMAZONAS
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S) : ALESSANDRA CAMPELO DA SILVA E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S) : MARIO AUGUSTO MARQUES DA COSTA

**MEDIDA CAUTELAR NA SUSPENSÃO
DE SEGURANÇA. CONSTITUCIONAL.
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA.
CONTROLE JUDICIAL PRÉVIO DE
CONSTITUCIONALIDADE. MANDADO
DE SEGURANÇA IMPETRADO POR
PARLAMENTARES ESTADUAIS.
DECISÃO LIMINAR QUE SUSPENDEU
A VIGÊNCIA DE EMENDA À
CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E A
VALIDADE DE SESSÃO LEGISLATIVA.
ALEGAÇÃO DE RISCO À ORDEM
PÚBLICA. *FUMUS BONI IURIS*.
INOBSERVÂNCIA À JURISPRUDÊNCIA
DO STF. IMPETRAÇÃO POSTERIOR À
PROMULGAÇÃO E FUNDADA,
SOBRETUDO, EM OFENSA A REGRAS
REGIMENTAIS. *PERICULUM IN MORA*
DECORRENTE DA INVALIDAÇÃO DA
ELEIÇÃO DA MESA DIRETORA.
MEDIDA LIMINAR DEFERIDA.**

SS 5445 MC / AM

DECISÃO: Trata-se de pedido de suspensão de segurança ajuizado pela Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas - ALEAM com o objetivo de sustar decisão proferida pelo Desembargador Relator do Mandado de Segurança nº 4008207-34.2020.8.04.0000, em trâmite no Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, que determinou a suspensão da vigência da Emenda Constitucional nº 121/2020 e a suspensão dos efeitos da sessão plenária do dia 03/12/2020, em que houve eleição da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa daquele Estado para o biênio 2021/2022.

Narra que, na origem, os Deputados Estaduais Alessandra Campelo da Silva, Belarmino Lins de Albuquerque e Saullo Velame Vianna impetraram o Mandado de Segurança 4008207-34.2020.8.04.0000, pleiteando a suspensão da vigência da Emenda Constitucional nº 121/2020 e da eleição da Mesa Diretora realizada no dia 03/12/2020, sob o argumento de que na tramitação da PEC nº 05/2020, que visava a alteração da data de eleição da nova Mesa Diretora da Casa, o Presidente da Assembleia Legislativa do Estado teria desrespeitado as regras previstas no Regimento Interno da Casa Legislativa, ao permitir a tramitação completa da referida PEC em um único dia. Discorre que foi proferida decisão liminar, sem a oitiva da Assembleia Legislativa, suspendendo a vigência da Emenda Constitucional nº 121/2020 e a sessão legislativa ocorrida no dia 03/12/2020, em que houve a eleição da Mesa Diretora para o biênio 2021/2022.

Aduz, contudo, que *“todas as exigências constitucionais para a aprovação da Emenda Constitucional nº 121/2020 foram respeitadas, tendo sido a mesma proposta por mais de 8 Deputados Estaduais e aprovada, em dois turnos de discussão e votação, por 16 (dezesesseis) dos 24 (vinte e quatro) Deputados que compõe a Casa Legislativa Estadual”*. Sustenta que a decisão impugnada causa grave lesão à ordem pública, em violação ao princípio da separação dos poderes, uma vez que teria efetuado controle judicial de ato *interna corporis* do Poder Legislativo Estadual, podendo ocasionar a sua paralisação a partir de fevereiro de 2021. Alega que a decisão que se busca suspender realizou controle de constitucionalidade formal de norma em

SS 5445 MC / AM

tese, em violação à Súmula 266 do STF. Colaciona, em defesa de seus argumentos, diversos precedentes desta Suprema Corte.

Requer, por estes fundamentos, a concessão de tutela provisória para a imediata suspensão dos efeitos da decisão liminar proferida nos autos do Mandado de Segurança nº 4008207-34/2020.8.04.0000, e, posteriormente, a confirmação da liminar, a fim de que a decisão impugnada reste suspensa até o julgamento final do processo.

É o relatório. **DECIDO.**

Ab initio, consigno que legislação prevê o incidente de contracautela como meio processual autônomo de impugnação de decisões judiciais, franqueado ao Ministério Público ou à pessoa jurídica de direito público interessada, nas causas movidas contra o Poder Público ou seus agentes, exclusivamente quando se verifique risco de grave lesão à ordem, à saúde, segurança e à economia públicas no cumprimento da decisão impugnada (art. 4º, *caput*, da Lei 8.437/1992; art. 15 da Lei 12.016/2009 e art. 297 do RISTF).

Com efeito, ao indicar tais circunstâncias como fundamentos dos incidentes de suspensão, a própria lei indica causas de pedir de natureza eminentemente política e extrajurídica, diferenciando-se das causas que geralmente justificam outros meios de impugnação de decisões judiciais e que se revelam como conceitos jurídicos indeterminados, a serem apreciados pelo julgador perante o caso concreto (ARABI, Abhner Youssif Mota. *Mandado de Segurança e Mandado de Injunção*, 2ª Edição. Salvador: Editora Juspodivm, pp. 152/153). Nesse sentido, também aponta a clássica jurisprudência desta Corte, *in verbis*:

“Suspensão de segurança: natureza cautelar e pressuposto de viabilidade do recurso cabível contra a decisão concessiva da ordem. A suspensão de segurança, concedida liminar ou definitivamente, é contracautela que visa à salvaguarda da eficácia pleno do recurso que contra ela se possa manifestar, quando a execução imediata da decisão, posto que provisória, sujeita a riscos graves de lesão interesses

SS 5445 MC / AM

públicos privilegiados - a ordem, a saúde, a segurança e a economia pública: sendo medida cautelar, não há regra nem princípio segundo os quais a suspensão da segurança devesse dispensar o pressuposto do fumus boni juris que, no particular, se substantiva na probabilidade de que, mediante o futuro provimento do recurso, venha a prevalecer a resistência oposta pela entidade estatal à pretensão do impetrante. [...]”. (SS 846/DF-AgR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ de 8/11/1996).

À luz da natureza do instituto, a cognição do Presidente do Tribunal a quem compete a análise do incidente de contracautela deve se limitar à aferição da existência de risco de grave lesão ao interesse público, além de um juízo mínimo de plausibilidade do fundamento jurídico invocado, não cabendo-lhe a manifestação quanto ao mérito propriamente dito do que discutido no processo originário, eis que o mérito deverá ser oportunamente apreciado pelo Tribunal competente na via recursal própria. Nesse sentido é a jurisprudência desta Suprema Corte, ao afirmar que *“a natureza excepcional da contracautela permite tão somente juízo mínimo de delibação sobre a matéria de fundo e análise do risco de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas”* (SS 5.049-AgR-ED, rel. Min. Presidente Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe de 16/5/2016). Na mesma linha, é o seguinte precedente:

“Agravo regimental na suspensão de liminar. Decisão na origem em que se determinou a ampliação da distância até a qual veículos particulares podem trafegar em corredores exclusivos de ônibus para acessar vias transversais. Não comprovação de lesão à ordem social e administrativa. Agravo regimental a que se nega provimento. 1. Na estreita via de pedidos de suspensão como o presente, não se procede a uma detida análise do mérito da ação principal, tampouco se permite revolvimento do respectivo quadro fático-probatório, mas apenas a análise dos requisitos elencados pela legislação de regência. 2. É inadmissível, ademais, o uso da suspensão como sucedâneo recursal. 3. Agravo regimental ao qual se nega provimento”. (SL 1.165 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli,

SS 5445 MC / AM

Presidente, Tribunal Pleno, DJe 13/02/2020, grifei).

Anote-se ademais que, além da potencialidade do ato questionado em causar lesão ao interesse público, o conhecimento do incidente de suspensão dos efeitos das decisões provisórias pelo Presidente deste Supremo Tribunal Federal está condicionado à demonstração de que a decisão foi proferida por Tribunal e de que a controvérsia instaurada na ação originária esteja fundada em matéria de natureza constitucional (STA 782 AgR/SP, Relator Min. Dias Toffoli; SS 5112 AgR/SC, Relatora Min. Cármen Lúcia; STA 729-AgR/SC, Relator Min. Ricardo Lewandowski, e STA 152-AgR/PE, Relatora Min. Ellen Gracie). Trata-se de interpretação que deflui, *a contrario sensu*, também da disposição do art. 25, *caput*, da Lei n. 8.038/1990.

In casu, o pedido de suspensão se volta contra decisão monocrática de desembargador do Tribunal de Justiça do Amazonas, proferida em mandado de segurança impetrado por parlamentares estaduais, que determinou a suspensão da vigência de Emenda à Constituição estadual e, por consequência, a validade de sessão legislativa. Haja vista ter sido a decisão impugnada proferida por Tribunal e considerada a natureza da controvérsia da causa de origem, relacionada ao controle judicial preventivo de constitucionalidade, verifico o cabimento do presente incidente perante este Supremo Tribunal Federal.

Deveras, a jurisprudência desta Corte é no sentido de ser eminentemente restrita e excepcional a possibilidade de controle judicial preventivo de constitucionalidade de atos normativos exercido por parlamentares pela via do mandado de segurança. Com efeito, assentou-se no âmbito deste Supremo Tribunal Federal entendimento no sentido de que a utilização de mandado de segurança por parlamentar no curso do processo legislativo só pode se fundar na alegação de desrespeito a normas constitucionais que regem o próprio processo legislativo ou por abolição de cláusula pétrea, não podendo, por outro lado, veicular alegação relativa à inconstitucionalidade material da proposição ou à suposta má aplicação de regras regimentais, por serem estas questões de natureza *interna corporis*. Neste sentido são os seguintes precedentes:

SS 5445 MC / AM

“CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. 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 a aspectos formais e 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 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 controle preventivo não admitido pela Constituição, 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

SS 5445 MC / AM

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 do ordenamento jurídico.

4. *Mandado de segurança indeferido*". (MS 32.033, Rel. p/ o acórdão Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, DJe 18/02/2014).

"AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. FORMA DE CONVOCAÇÃO DE REUNIÃO DE COMISSÃO. INTERPRETAÇÃO DE DISPOSITIVOS REGIMENTAIS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. ATO INTERNA CORPORIS, NÃO SUJEITO AO CONTROLE JUDICIAL. NÃO CABIMENTO DO WRIT. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. *O Supremo Tribunal Federal já assentou que os atos classificados como interna corporis não estão sujeitos ao controle judicial (Precedentes: MS 22.183, Redator para o acórdão Ministro Maurício Corrêa, DJ 12/12/1997; MS 26.062-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 4/4/2008; MS 24.356, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 12/9/2003).*

2. *In casu, restou claro que o ato praticado pelo impetrado, diante da situação fática descrita pelos impetrantes, envolveu a interpretação dos dispositivos regimentais, ficando restrita a matéria ao âmbito de discussão da Câmara dos Deputados. Dessa forma, afigura-se incabível o mandado de segurança, pois não se trata de ato sujeito ao controle jurisdicional (Precedentes: MS 28.010, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 20/5/2009, e MS 33.705 AgR, Rel. Min. Celso de Mello DJe 29/3/2016).*

3. *Agravo regimental a que se NEGA PROVIMENTO*". (MS 31.951, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 31/08/2016).

Colhe-se, ademais, da jurisprudência desta Corte que a utilização do mandado de segurança por parlamentar em face de ato praticado no curso do processo legislativo há de se dar necessariamente antes de sua

SS 5445 MC / AM

conclusão. Trata-se de entendimento consentâneo à lógica do sistema de controle de constitucionalidade insculpido na Constituição Federal, que restringe a legitimidade para o ajuizamento de ações de controle abstrato de constitucionalidade aos atores elencados em seu art. 103, além de ser conforme à jurisprudência clássica desta Corte no sentido de não ser cabível o mandado de segurança contra lei em tese (Súmula 266). Neste sentido, o seguinte precedente:

“AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO CONSTITUCIONAL. CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VETO PRESIDENCIAL. MANUTENÇÃO DO VETO PELO CONGRESSO NACIONAL. ART. 66, § 4º, DA CRFB/88. TRANSFORMAÇÃO EM NORMA JURÍDICA COM VETO PARCIAL. LEI 13.327/2016. PRECEDENTES. PREJUDICIALIDADE DO WRIT. PERDA SUPERVENIENTE DE OBJETO. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. O exercício da função legislativa se encerra com a apreciação do veto presidencial pelo Poder Legislativo, o que prejudica a análise de mandado de segurança que impugna o processo legislativo. Precedentes: MS 21.648, Rel. Min. Octavio Gallotti, Rel. p/ Acórdão: Min. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, DJ 19.09.1997; MS 20.951, Rel. Min. Aadir Passarinho, Tribunal Pleno, DJ 21.08.1992, e MS 20.910, Rel. Min. Carlos Madeira, Tribunal Pleno, DJ 05.05.1989.

2. O mandado de segurança não pode ser utilizado como mecanismo de controle abstrato da validade constitucional das leis e dos atos normativos em geral, posto não ser sucedâneo da ação direta de inconstitucionalidade. Precedentes: MS 32.809 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJe 30.10.2014, e MS 25.456 AgR, Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJ 09.12.2005.

3. In casu, o Congresso Nacional analisou e manteve o veto presidencial ao art. 20 do PLC 36/2016, sendo o projeto de lei transformado na Lei 13.327/2016, de sorte que o presente writ perdeu seu objeto.

4. Agravo interno a que se NEGA PROVIMENTO”. (MS 34.439 AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 13/11/2017).

SS 5445 MC / AM

O cotejo analítico entre a decisão cuja suspensão se requer e os precedentes mencionados revela, ao menos em sede de cognição não exauriente, que a decisão impugnada está em descompasso com a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal sobre o tema do controle judicial de constitucionalidade preventivo exercido por parlamentares pela via do mandado de segurança, do que deflui o *fumus boni iuris* da alegação do órgão autor. Isto porque o mandado de segurança de origem foi impetrado após a promulgação da Emenda nº 121/2020 à Constituição do Estado do Amazonas e a decisão impugnada se fundamentou, sobretudo, na inobservância de regras previstas no Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Amazonas, relativas à tramitação de matérias sob o regime de urgência, citando dispositivo da Constituição Estadual apenas para reprimir a celeridade com que se deram a tramitação e a aprovação da emenda no âmbito do Poder Legislativo Estadual.

Assentada a probabilidade do direito do órgão autor, nos termos acima referidos, evidencia-se, outrossim, perigo de dano na manutenção da decisão impugnada e risco à ordem pública, na medida em que se determinou, além da suspensão a vigência de Emenda Constitucional, a suspensão da validade de sessão legislativa na qual foi eleita a Mesa Diretora da Assembleia Legislativa para o próximo biênio. Estes elementos ensejam o deferimento de tutela provisória de urgência no presente incidente, até a perfectibilização do contraditório, para melhor exame da questão.

Ex positis, **DEFIRO o pedido de medida liminar**, com fundamento no art. 4º, § 7º, da Lei 8.437/92, para sustar os efeitos da decisão proferida nos autos do Mandado de Segurança nº 4008207-34.2020.8.04.0000 em curso perante Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, a fim de que sejam restabelecidas a vigência da Emenda Constitucional n. 121/2020 à Constituição do Estado de Amazonas e a validade da sessão legislativa ocorrida no dia 3/12/2020 na Assembleia Legislativa do Amazonas, até ulterior decisão no presente feito.

Comunique-se o teor desta decisão ao Tribunal de Justiça do Amazonas.

SS 5445 MC / AM

Intimem-se os impetrantes do mandado de segurança de origem, para que se manifestem sobre o presente pedido de suspensão (Lei 8.437/92 art. 4º, §2º).

Após, à Procuradoria-Geral da República, para manifestação.

Publique-se. Int.

Brasília, 9 de dezembro de 2020.

Ministro **LUIZ FUX**

Presidente

Documento assinado digitalmente

Impresso por: 51550660268 - PEDRO EDINILSON SILVA PINTO
Em: 09/12/2020 - 19:29:55