

18/08/2021

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.135 DISTRITO FEDERAL**

**RELATORA** : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**  
**REQTE.(S)** : **PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT**  
**ADV.(A/S)** : **EUGENIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO**  
**ADV.(A/S)** : **ANGELO LONGO FERRARO**  
**REQTE.(S)** : **PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT**  
**ADV.(A/S)** : **HUGO LEAL MELO DA SILVA**  
**REQTE.(S)** : **PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL - PC DO B**  
**ADV.(A/S)** : **PAULO MACHADO GUIMARÃES**  
**REQTE.(S)** : **PARTIDO SOCIALISTA DO BRASIL - PSB**  
**ADV.(A/S)** : **LUIZ ARNÓBIO BENEVIDES COVÊLLO**  
**INTDO.(A/S)** : **CONGRESSO NACIONAL**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**  
**AM. CURIAE.** : **SINDICATO DOS TRABALHADORES DE COMBATE  
AS ENDEMIAS E SAÚDE PREVENTIVA NO ESTADO  
DO RIO DE JANEIRO - SINTSAÚDE-RJ**  
**ADV.(A/S)** : **JOSELICE ALELUIA CERQUEIRA DE JESUS E  
OUTRO(A/S)**  
**ADV.(A/S)** : **RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO**  
**AM. CURIAE.** : **CONSELHO REGIONAL DE CORRETORES DE  
IMÓVEIS DO RIO DE JANEIRO - CRECI-RJ**  
**ADV.(A/S)** : **LEONARDO MACHADO SOBRINHO**  
**AM. CURIAE.** : **FEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES  
DO JUDICIARIO FEDERAL E MINISTERIO PUBLICO  
DA UNIAO**  
**ADV.(A/S)** : **PEDRO MAURICIO PITA DA SILVA MACHADO**

**VOTO - VOGAL**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES:** Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a Emenda Constitucional 19/1998, que modifica o regime jurídico e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito

## ADI 2135 / DF

Federal e dá outras providências.

O autor da ação alega, em síntese, a ocorrência de inconstitucionalidade formal, uma vez que a EC 19/1998 teria sido promulgada sem que ambas as Casas Congressuais tenham aprovado, em dois turnos de votação, as alterações ao Texto Constitucional.

Na Sessão Plenária de 2 de agosto de 2007, a Corte deferiu parcialmente a medida cautelar para suspender a eficácia do art. 39, *caput*, da Constituição Federal, com a redação da Emenda Constitucional 19/1998, bem como conferiu efeitos *ex nunc* à decisão, para determinar a subsistência da legislação editada nos termos da emenda suspensa. Eis a ementa desse acórdão:

“MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PODER CONSTITUINTE REFORMADOR. PROCESSO LEGISLATIVO. EMENDA CONSTITUCIONAL 19, DE 04.06.1998. ART. 39, *CAPUT*, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SERVIDORES PÚBLICOS. REGIME JURÍDICO ÚNICO. PROPOSTA DE IMPLEMENTAÇÃO, DURANTE A ATIVIDADE CONSTITUINTE DERIVADA, DA FIGURA DO CONTRATO DE EMPREGO PÚBLICO. INOVAÇÃO QUE NÃO OBTVEU A APROVAÇÃO DA MAIORIA DE TRÊS QUINTOS DOS MEMBROS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS QUANDO DA APRECIÇÃO, EM PRIMEIRO TURNO, DO DESTAQUE PARA VOTAÇÃO EM SEPARADO (DVS) Nº 9. SUBSTITUIÇÃO, NA ELABORAÇÃO DA PROPOSTA LEVADA A SEGUNDO TURNO, DA REDAÇÃO ORIGINAL DO *CAPUT* DO ART. 39 PELO TEXTO INICIALMENTE PREVISTO PARA O PARÁGRAFO 2º DO MESMO DISPOSITIVO, NOS TERMOS DO SUBSTITUTIVO APROVADO. SUPRESSÃO, DO TEXTO CONSTITUCIONAL, DA EXPRESSA MENÇÃO AO SISTEMA DE REGIME JURÍDICO ÚNICO DOS SERVIDORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. RECONHECIMENTO, PELA MAIORIA DO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, DA

PLAUSIBILIDADE DA ALEGAÇÃO DE VÍCIO FORMAL POR OFENSA AO ART. 60, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. RELEVÂNCIA JURÍDICA DAS DEMAIS ALEGAÇÕES DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL REJEITADA POR UNANIMIDADE.

1. A matéria votada em destaque na Câmara dos Deputados no DVS nº 9 não foi aprovada em primeiro turno, pois obteve apenas 298 votos e não os 308 necessários. Manteve-se, assim, o então vigente caput do art. 39, que tratava do regime jurídico único, incompatível com a figura do emprego público.

2. O deslocamento do texto do § 2º do art. 39, nos termos do substitutivo aprovado, para o caput desse mesmo dispositivo representou, assim, uma tentativa de superar a não aprovação do DVS nº 9 e evitar a permanência do regime jurídico único previsto na redação original suprimida, circunstância que permitiu a implementação do contrato de emprego público ainda que à revelia da regra constitucional que exige o quórum de três quintos para aprovação de qualquer mudança constitucional.

3. Pedido de medida cautelar deferido, dessa forma, quanto ao caput do art. 39 da Constituição Federal, ressaltando-se, em decorrência dos efeitos *ex nunc* da decisão, a subsistência, até o julgamento definitivo da ação, da validade dos atos anteriormente praticados com base em legislações eventualmente editadas durante a vigência do dispositivo ora suspenso.

4. Ação direta julgada prejudicada quanto ao art. 26 da EC 19/98, pelo exaurimento do prazo estipulado para sua vigência.

5. Vícios formais e materiais dos demais dispositivos constitucionais impugnados, todos oriundos da EC 19/98, aparentemente inexistentes ante a constatação de que as mudanças de redação promovidas no curso do processo legislativo não alteraram substancialmente o sentido das proposições ao final aprovadas e de que não há direito adquirido à manutenção de regime jurídico anterior.

## ADI 2135 / DF

6. Pedido de medida cautelar parcialmente deferido.”  
(ADI 2135-MC/DF, Red. p/ o acórdão Min. Ellen Gracie (art. 38, IV, b, do RISTF), Tribunal Pleno, j. 2.8.2007, DJe 7.3.2008)

De se observar que, no exame da medida cautelar, o Plenário desta Corte, em julgamento parcial de mérito, declarou o prejuízo desta ação no que diz respeito ao art. 26 da EC 19/1998.

Na Sessão do Pleno de 3 de setembro de 2020 apregou-se o feito, e iniciou-se o julgamento do **mérito** da ação, que agora conta com a relatoria da Ministra Cármen Lúcia.

O voto de Sua Excelência, na última assentada, foi no sentido de declarar o prejuízo quanto ao art. 26 da Emenda Constitucional 19/1998 e, na parte remanescente, conhecer da ação para julgá-la parcialmente procedente, declarando a **inconstitucionalidade formal do caput do art. 39 da Constituição Federal**, na redação conferida pela EC 19/1998. Isso porque entendeu a eminente Relatora, em síntese, que a alteração da regra que prevê o Regime Jurídico Único teria sido rejeitada no primeiro turno de votação da PEC 173/1995, no instante em que o Destaque para Votação em Separado n. 9, que incidiu sobre o ponto, não logrou os 3/5 necessários para autorizar o retorno ao texto principal da matéria destacada. Conclui, assim, que houve burla ao requisito constitucional de votação em dois turnos em cada Casa do Congresso (art. 60, § 2º, CF).

O julgamento foi, logo em seguida, suspenso.

É o breve relato do necessário. **Passo a votar.**

Em que pese a referida medida cautelar ter sido referendada pelo Plenário deste STF há mais de 10 (dez) anos, entendo que o julgamento de mérito desta ação direta exige aprofundamento do debate sobre os alegados vícios de inconstitucionalidade formal da EC 19/1998, especificamente no que atine à alegada inconstitucionalidade formal do *caput* do art. 39 da CF, com a redação dada pela EC 19/1998.

Especificamente quanto à redação conferida pela Emenda ao art. 39, *caput*, da Constituição Federal, como já relatado, os requerentes arguem que a redação da PEC 173/1995, que foi submetida ao Plenário da Câmara dos Deputados em segundo turno de votação, contrariou o resultado do

## ADI 2135 / DF

Destaque para Votação em Separado (DVS) n. 09.

O referido Destaque, requerido pelo Bloco de Oposição PT/PDT/PC do B, em 1º de abril de 1997, foi assim redigido:

“Senhor Presidente,

Com base do art. 161, I e § 2º do Regimento Interno, requeremos Destaque para Votação em Separado:

- a) o inciso IX do art. 37, constante do art. 3º do Substitutivo;
- b) art. 16 do Substitutivo;
- c) “caput” do art. 39, constante do art. 5º do Substitutivo”  
(eDOC 1, fl. 403)

Na justificação do DVS, o Bloco de Oposição tece arrazoado no sentido de precisar a finalidade perseguida pelo requerimento em questão, qual seja a de manter a regra do regime jurídico dos servidores da Administração Pública:

“Este destaque visa, então, **manter a regra atual do regime jurídico único, alcançando todos os servidores da Administração direta autárquica e fundacional ocupantes de cargos permanentes**, bem assim preservar a permissão de contratação temporária por excepcional interesse público.”  
(Justificação do DVS nº 09, apresentada pelo Bloco de Oposição PT/PDT/PC do B) (eDOC 1, fl. 404).

Pela lógica do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), um dispositivo de uma PEC que seja objeto de Destaque para Votação em Separado é submetido a votação específica, posterior à votação do texto principal, de onde é oriundo: “concedido destaque para votação em separado, submeter-se-á a votos, primeiramente, a matéria principal e, em seguida, a destacada, que somente integrará o texto se for aprovada” (inc. VI, art. 162, RICD).

Para os fins da ação que ora se enfrenta, isso quer significar: se a parte destacada obtém 308 votos favoráveis (SIM), retorna ao texto

## ADI 2135 / DF

principal, e segue integrando a PEC. Diferentemente acontece se o Destaque não atinge o quórum de 308 votos, porquanto, nesse caso, o trecho destacado é suprimido da PEC – operando-se um efeito preclusivo quanto à presença do texto nas deliberações seguintes.

Pois bem. Consoante fora destacado quando do julgamento da Medida Cautelar e no voto da Ministra Cármen Lúcia, que me precedeu, o DVS n. 9 obteve 298 votos SIM, 142 votos NÃO e 8 Deputados Federais abstiveram-se (eDOC 1, fl. 418). Assim, não atingido o quórum de 3/5, os dispositivos destacados foram suprimidos.

O cerne da controvérsia enfrentada na presente ação direta, no entanto, diz respeito à correta compreensão dos efeitos que a rejeição do DVS n. 9 importou para a redação final do chamado **Vencido** e, por conseguinte, do texto da votação em segundo turno da PEC 173/1995.

Segundo a pretensão deduzida pelos Requerentes, como consectário da deliberação no DVS n. 9 far-se-ia mandatória a incidência do art. 164, inciso II, da redação vigente do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, segundo o qual “*o Presidente da Câmara dos Deputados ou de Comissão, de ofício ou mediante provocação de qualquer Deputado, declarará prejudicada matéria pendente de deliberação: II – em virtude de prejulgamento pelo Plenário ou Comissão em outra deliberação*”.

Assim, na visão dos autores, após a deliberação do Plenário do DVS n. 9, deveria o texto retornar à Comissão Especial da PEC 173/95 tão somente para que fosse procedida uma “*adequação redacional no dispositivo modificador, atendendo-se à decisão soberana do Plenário*”.

Ocorre que, quando do retorno do texto para a Comissão Especial, a matéria foi remetida ao Relator, o então Deputado Moreira Franco, que, em 08.10.1997, submeteu à deliberação da Comissão Especial proposta de Redação do Vencido em Primeiro Turno, na forma de substitutivo, o qual foi aprovado em votação na mesma ocasião. Dentre as alterações redacionais propostas pelo relator, Deputado Moreira Franco, e que foram aprovadas pela Comissão Especial, continha-se a proposta de **transpor** a redação então veiculada no **§ 2º para o caput do art. 39**.

Na visão dos Requerentes, este teria sido o momento em que se

consumou a antijuridicidade da tramitação, eis que: *“inobstante os expressos limites impostos à sua atuação, o Exmo. Sr. Relator ofereceu aos membros da Comissão um novo Substitutivo, consolidando a Redação do Vencido, que não apenas desconhece esses limites como também afronta, flagrantemente, a Constituição Federal”* (eDOC 1, p. 27).

Isso porque, ainda de acordo com a petição inicial *“arvorando-se no papel de Constituinte monocrático e solitário, o Relator não se resumiu a consolidar o que decidiu o Plenário. Fez alterações de redação em dispositivos que não foram emendados em Plenário, e fez alterações de mérito em dispositivos que foram objeto de emendas ou destaques votados pelo Plenário”* (eDOC 1, p. 32).

Bem examinado o curso do processo legislativo, no entanto, percebe-se que a deliberação tomada pela Comissão Especial se baseou em uma **interpretação distinta** daquela veiculada pelo Partido Político ora Requerente quanto ao que efetivamente foi deliberado pelo Plenário da Câmara na votação do DVS n. 9.

No item “c” do DVS n. 9, vê-se que o requerimento para votação em separado incide sobre o **“caput’ do art. 39, constante do art. 5º do Substitutivo”**. **Ou seja, destacou-se uma fração do art. 5º do Substitutivo do Relator**, a saber:

“Art. 39 Lei de iniciativa de cada Poder da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios instituirá política remuneratória e planos de carreira obedecendo aos princípios de mérito e da capacitação continuada e à natureza, complexidade e atribuições dos respectivos cargos, vedados:

I – o enquadramento de cargos e empregos públicos sem observância do plano de carreira;

II – a instituição de gratificações, adicionais, abonos, prêmios e outras vantagens remuneratórias, ressalvados:

a) o adicional por tempo de serviço em valor não superior a um por cento por ano de efetivo exercício;

b) o adicional ou prêmio de produtividade, de natureza eventual, na forma da lei;

c) o adicional por atividades penosas, insalubres ou perigosas, como definido em lei específica;

d) a gratificação pelo exercício de função de confiança ou de cargo em comissão.

III – qualquer incorporação aos vencimentos dos servidores públicos, ativos e inativos, bem como às pensões, seja a que título for, ressalvado o adicional por tempo de serviço e observado o art. 37, XI e XII.”

O art. 5º do Substitutivo do Relator propusera um art. 39 com extensão bem maior, com 10 (dez) parágrafos. Entretanto, o Partido Político ora Requerente decidiu destacar apenas o *caput*.

Que se deixe muito claro: **foi tão somente a parte do art. 5º do Substitutivo do Relator acima transcrita, no caput do art. 39, que figurou como objeto do item “c” do DVS n. 9.** E foi também esse conjunto textual que, doravante, não mais poderia constar no texto a ser submetido à deliberação em Segundo Turno, porquanto a parte destacada, não angariando os 308 votos necessários, foi considerada rejeitada no Primeiro Turno de Votação.

Quando da Redação do Vencido, cuja elaboração é de competência da Comissão Especial, este colegiado **cingiu-se ao traslado do texto remanescente do § 2º do art. 39 para o caput deste mesmo artigo,** aquiescendo com a proposta do Relator Deputado Moreira Franco, que com razões ponderáveis quis evitar inconveniência que seria a aprovação de um art. 39 com vários parágrafos mas sem *caput*.

Importa sublinhar: o texto do § 2º do art. 39 fora aprovado, sim, pelo Plenário da Câmara dos Deputados, com os 308 votos. Ele constava no Substitutivo do Relator, que como tal é votado antes dos Destaques.

Tal foi muito bem percebido no voto do Ministro Nelson Jobim quando da apreciação da Medida Cautelar: *“o Deputado Moreira Franco, relator da Comissão Especial procedeu a ajustes redacionais para recolocar o projeto em linha de inteligibilidade e compreensão”*.

Como muito bem destacado por Sua Excelência, **a redação do § 2º do art. 39 contida no substitutivo anteriormente aprovado pelo Plenário não foi objeto de destaque pelo Bloco de Oposição.** Desse modo, o que houve foi tão somente a transposição de texto já previamente aprovado

**pelo Plenário da Câmara dos Deputados.** Não há como se admitir, nesse ponto, que tenha havido uma espécie de “rejeição em bloco” da matéria destacada, dado que tal instituto sequer existe.

**Com efeito: o que se destaca não é um tema, um assunto (“a extinção do Regime Jurídico Único”); o que se destaca é um texto, uma porção de uma proposição legislativa.**

São esclarecedores, nesse ponto, os debates travados na Comissão Especial na sessão de 08.10.1997, oportunidade em que o Relator da Comissão explicou a *rationale* da transposição da redação do § 2º para o *caput* do art. 39. Transcrevo abaixo as Notas Taquigráficas da referida Sessão:

“O SR. DEPUTADO MOREIRA FRANCO: Sr. Presidente, Srs. Deputados, creio que, pelas conversas e observações que senti ao longo desses dias, desde a semana passada, quando a redação do vencido foi distribuída, gostaria de tecer comentários sobre dois pontos nos quais me parece necessário o meu esclarecimento como Relator. Certamente, senão os dois, mas um deles será objeto de discussão por esta Comissão.

O primeiro diz respeito ao art. 5º do Substitutivo. O art. 5º do substitutivo, na sua redação original, dizia que o art. 39 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação. Esse art. 5º, então, deu, através do substitutivo, uma nova redação ao art. 39. Quando da votação, a mesa entendeu ser possível, e depois reformulou esta atitude, que três destaques ou dois destaques supressivos pudessem ser votados simultaneamente, valendo a votação do primeiro; em consequência, os outros destaques caíram. Aí ocorreu, quando foi apresentado pela Oposição o destaque supressivo do *caput* do art. 39. Na realidade, o que se discutiu no Plenário, o que os Deputados desta Casa discutiram foi o destaque do dispositivo que cuidava do contrato de emprego público e ainda envolvido nesse destaque estava um outro dispositivo que dizia que as questões que porventura ocorressem no contrato de emprego público seriam dirimidas pelo Tribunal de Justiça, na Justiça

Comum. Aliás, o *caput* do art. 39 não tinha absolutamente nada a ver diretamente com a questão que a Casa discutiu. Não só houve esse problema, de natureza de condução, como também a formulação apresentada foi errada. Na realidade, o que foi solicitado foi a supressão do art. 39. Não estava discutindo a Constituição Federal [*sic*], mas sim o substitutivo. O substitutivo não tinha e não tem art. 39. Na realidade, o que cuida o art. 39 é da Constituição Federal, e não do substitutivo em discussão e em votação.” (Notas Taquigráficas da Sessão de 08.10.1997)

Importante registrar que ainda que tal resultado não ficasse claro da deliberação tomada pela Comissão Especial, o assunto foi enfrentado pela própria Câmara dos Deputados, na Questão de Ordem 10.442/1997, suscitada pelos Deputados Miguel Rossetto e Maria Laura, na qual se questionou a interpretação levada a efeito pela Comissão Especial. Transcrevo a ementa da decisão, redigida pelo então Presidente da Casa Deputado Michel Temer:

“Ementa decisão: Decide questões de ordem suscitadas pelos Deputados Maria Laura e Miguel Rossetto nas sessões de 8 e 9 de outubro, respectivamente, sobre a redação do vencido à PEC 173, de 1995, (Reforma Administrativa), em que alegam que a Comissão ao elaborar o mencionado texto promoveu alterações de mérito na proposição não decorrentes de decisão do plenário, extrapolando sua competência regimental, nos seguintes termos:

1) O Presidente não tem como resolver o questionamento em sede de questão de ordem, pois trata-se de mérito da proposição;

2) a matéria, se não fosse de mérito, poderia ser examinada pelo Presidente, se oferecido recurso contra decisão sobre questão de ordem levantada na Comissão;

3) **cabe ao Plenário, soberanamente, aprovar a redação do vencido, em ambos os turnos de votação;**

4) as impugnações à redação oferecida pela Comissão

Especial contidas nas questões de ordem são, em tese, recebidas pelo Presidente como emendas de redação, devendo ser oportunamente formalizadas como tais.” (Questão de Ordem 10.442/1997, 50ª Legislatura, Sessão Plenária de 09.10.1997, Presidente Deputado Michel Temer. Publicação: Diário da Câmara dos Deputados de 10.10.1997)

**Atentemos para o item 3 da ementa acima transcrita.** Nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados é competência privativa da Comissão Especial a Redação do Vencido de Propostas de Emenda à Constituição (RICD, art. 197). E, após elaborada a redação pela Comissão (aprovação final em 06.11.1997), ela foi discutida e votada pelo Plenário da Câmara dos Deputados. Enfatizo: **quem decide se a Redação do Vencido é adequada, ou não, é o Plenário da Câmara dos Deputados.** E no caso da PEC 173/1995, a Redação do Vencido foi aprovada pela maioria do Plenário: 267 votos favoráveis e 143 contrários (Sessão Deliberativa de 12.11.1997).

Dessa forma, e considerando que **a redação integra o turno de votação (RICD, art. 195, § 1º)**, parece-me inverossímil cogitar que o *caput* do art. 39 da Constituição não foi objeto de votação em dois turnos. Foi, sim. O texto foi aprovado em primeiro turno, embora localizado no § 2º do art. 39 do Substitutivo do Relator e, após a Redação do Vencido, deslocado para o *caput*. Em segundo turno, a mesma redação obteve maioria de 3/5 da Câmara dos Deputados.

A inconstitucionalidade formal ora postulada, com todas as vênias, apenas existiria caso fosse crível sustentar que do art. 60, § 2º, da Constituição Federal se extrai uma obrigação, em face da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, no sentido de que as Casas respeitem cartesianamente a numeração do artigo que antecede o texto normativo, sob pena de se consubstanciar uma mudança de conteúdo e, assim, a não configuração da votação em dois turnos do texto. A hipótese flerta com o absurdo. **Modificar o lugar de um texto de dispositivo contido em uma proposição legislativa não é suficiente para desfigurá-la.**

Assim, e com todas as vênias aos que pensam em sentido diverso,

## ADI 2135 / DF

não há parâmetro algum na Constituição Federal que possa servir de fundamento para a declaração da inconstitucionalidade do *caput* do art. 39, na redação estabelecida pela EC 19/1998 – sendo certo, a esta altura, que o texto foi votado, sim, em dois turnos de votação na Câmara dos Deputados.

Note-se que a inconstitucionalidade formal que se sustenta nesta ação parece fazer as vezes de um “recurso hierárquico impróprio”: dirigido ao Supremo Tribunal Federal em face da decisão da Comissão Especial e do Plenário da Câmara, na fixação da Redação do Vencido, que integrou o Primeiro Turno de votação.

Mas a jurisprudência deste Tribunal é caudalosa no sentido de deferir às Casas do Congresso Nacional ampla liberdade de conformação quanto à sua organização interna. Como preleciona o eminente Ministro Alexandre de Moraes, “não é possível ao Poder Judiciário, em relação às regras internas das *Casas Legislativas*, 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” (MS 36.243/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 7.2.2019).

Com efeito, é tradicional o posicionamento da doutrina que vislumbra na **autonomia dos parlamentos**, por um lado, uma **autonomia normativa**, materializada na competência para produzir atos normativos primários, e, por outro lado, uma **autonomia organizacional**, referente à atribuição para determinar seu funcionamento interno, seus procedimentos e suas próprias estruturas. (MIDIRI, Mario. *L'autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*. Pádua: Cedam, 1999, p. 93-95). Trata-se de um poder instrumental, no sentido de que é funcionalmente orientado a servir às competências finalísticas do Poder Legislativo, mas nem por isso menor em dignidade constitucional. (CHAFETZ, Josh. *The Congress's Constitution: Legislative Authority and the Separation of Powers*. New Haven: Yale University Press, 2017, p. 267 e ss.).

Coerentemente, a autonomia da Casa de Leis, portanto, deve abranger não apenas o “*momento normativo*”, em que se expede uma

## ADI 2135 / DF

norma regimental, mas também o “*momento de sua aplicação*”, consoante bem delineado em recente decisão da Corte Constitucional da Itália, a *Ordinanza* 17/2019:

“Também a intervenção desta Corte encontra um limite no princípio da autonomia das Câmaras, constitucionalmente garantido, em particular, nos artigos 64 e 72 da Constituição.

A jurisprudência constitucional já reconheceu que a autonomia dos órgãos constitucionais ‘não se exaure na normatização, porquanto compreende – coerentemente – o **momento aplicativo das próprias normas**, incluídas as escolhas pertinentes à concreta adoção das medidas apropriadas a assegurar sua observância’ (por último, Sentença n. 262, de 2017). Tal momento aplicativo compreende ‘os remédios contra os atos e os comportamentos que incidem negativamente sobre as funções de cada um dos parlamentares e que prejudicam o correto desenvolvimento dos trabalhos.’” (Sentença n. 379, de 1996) (**Corte Constitucional da Itália**, *Ordinanza* 17/2019, de 10.1.2019, Relatora Marta Cartabia, consideração de direito n. 3.5)

Na mesma trilha, o Supremo Tribunal Federal tem decidido não ser passível de conhecimento a pretensão que busca revisar a aplicação de normas afetas a procedimentos das Casas do Congresso Nacional, mormente quando a causa de pedir articula com suposta incorreção dos critérios interpretativos adotados:

“Mandado de segurança. **Pretendida revisão ou correção de atos que se subsumem ao conceito de matéria ‘interna corporis’.** Indagação em torno de critérios interpretativos concernentes a **preceitos regimentais orientadores de deliberações congressuais.** Temas que, em razão de sua natureza mesma, devem ser resolvidos, exclusivamente, na esfera do próprio Poder Legislativo. Consequente imunidade ao controle jurisdicional. A vedação do ‘judicial review’ como expressão do postulado da **divisão funcional do poder** (CF, art.

## ADI 2135 / DF

2º). Doutrina. Precedentes. Mandado de segurança não conhecido.” (MS 24.104/DF, Rel. Ministro Celso de Mello, DJe 10.9.2015)

“Agravos Regimental em Mandado de Segurança. 2. Oferecimento de denúncia por qualquer cidadão imputando crime de responsabilidade ao Presidente da República (artigo 218 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados). 3. Impossibilidade de interposição de recurso contra decisão que negou seguimento à denúncia. Ausência de previsão legal (Lei 1.079/50). 4. **A interpretação e a aplicação do Regimento Interno da Câmara dos Deputados constituem matéria ‘interna corporis’, insuscetível de apreciação pelo Poder Judiciário.** 5. Agravos regimental improvido.” (MS 26.062-AgR/DF, de minha relatoria, DJe 4.4.2008)

Ainda no que se refere à insindicabilidade da interpretação regimental, mencione-se: MS 34.181/DF, Rel. Min. Luiz Fux, decisão monocrática, DJe 10.5.2016 (interpretação de dispositivo regimental que regula a votação e o uso da palavra pelos líderes no pedido de autorização para a abertura de processo de *impeachment*); MS 33.731/DF, Rel. Min. Luiz Fux, decisão monocrática, DJe 17.11.2015 (forma de escolha do presidente e integrantes de comissão especial para debater projeto de lei); MS 34.120/DF, Rel. Min. Rosa Weber, decisão monocrática, DJe 14.4.2016 (substituição de membro titular ausente na votação do Parecer do Relator em Comissão Especial da Câmara dos Deputados constituída com o objetivo de apreciar denúncia contra Presidente da República por crime de responsabilidade); MS 34.115/DF, Rel. Min. Edson Fachin, decisão monocrática, DJe 13.4.2016 (definição do rito de apreciação do Parecer da Comissão Especial pelo Plenário da Câmara dos Deputados no processo de *impeachment*); MS 34.040/DF, Rel. Min. Teori Zavascki, decisão monocrática, DJe 8.3.2016 (descumprimento de acordo para votação em determinada data de vetos com destaque).

Diante dessas considerações, divirjo da eminente Ministra Cármen Lúcia, Relatora, para **julgar improcedente** o pedido formulado nesta

## ADI 2135 / DF

ação.

Tendo em vista o largo lapso temporal desde o deferimento da medida cautelar nestes autos, entendo mais prudente, por razões de segurança jurídica e relevante interesse social, atribuir à presente decisão eficácia *ex nunc*. Esclareço, **ainda em modulação**, na linha do proposto pelo Ministro Flávio Dino, ser vedada a transmutação de regime dos atuais servidores, como medida necessária para evitar tumultos administrativos e previdenciários.

**É como voto.**

Revisado