



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

Nº 278296/2016 – ASJCIV/SAJ/PGR

Mandado de Segurança 34448 – DF

Relator: Ministro **Roberto Barroso**

Impetrante: Jandira Feghali e outro(a/s)

Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados

CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO LEGISLATIVO. PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL. NOVO REGIME FISCAL. VIOLAÇÃO DE CLÁUSULAS PÉTREAS. CONCLUSÃO DA APRECIÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS E REMESSA AO SENADO FEDERAL. PREJUDICIALIDADE.

1 – Com a conclusão dos dois turnos de apreciação e votação da PEC 241/2016 na Câmara dos Deputados e a remessa da matéria ao Senado Federal, exauriu-se a possibilidade de o Presidente da Câmara dos Deputados interferir no trâmite da proposição para impedir o seu curso, em prejuízo do pedido veiculado na presente impetração.

2 – Parecer pela extinção do processo sem resolução do mérito, tendo em vista a perda superveniente do objeto.

Trata-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado, na forma dos arts. 5º, LXIX, c/c 102, I, *d*, da Constituição Federal, por Jandira Feghali, Luciana Barbosa de Oliveira Santos, Daniel Gomes de Almeida, Angela Albino, Maria do Socorro Jô Moraes, Francisco Lopes da Silva, Alice Mazzuco Portugal (Deputados Federais pelo partido PCdoB) e Afonso Bandeira Florence

(Deputado Federal pelo Partido dos Trabalhadores – PT), contra o Presidente da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, com a finalidade de obstar a tramitação da Proposta de Emenda Constitucional 241/2016, com substitutivo, e obter o seu arquivamento definitivo, por compreender que a proposição tende a abolir as cláusulas pétreas relativas à separação de Poderes; ao voto direto, secreto, universal e periódico; e aos direitos e garantias individuais.

Narram os impetrantes que a autoridade impetrada submeteu a proposição legislativa, destinada a alterar o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias Federal para instituir novo regime fiscal, à Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara dos Deputados em 16 de junho de 2016.

O parecer pela admissão da proposta foi acolhido, em 9 de agosto de 2016 e, na sequência, relatam os impetrantes, foi criada a Comissão Especial que apreciaria e aprovaria, em 6 de outubro de 2016, o parecer do Relator com o respectivo substitutivo, em contrariedade ao posicionamento adotado por parlamentares integrantes das Bancadas do PCdoB e do PT.

Diante previsão de ocorrência de sessão plenária para apreciação e votação do parecer emitido pela Comissão Especial na PEC 241/2016 na data de 10 de outubro de 2016, formulam pleito de concessão da ordem mandamental, sob o pálio dos seguintes argumentos:

1) a aludida proposta de emenda à Constituição incide em ilegalidade e abuso de poder, porquanto, além de se impor, na atual legislatura, à administração direta e indireta do Poder Executivo Federal, aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Tribunal de Contas da União, ao Ministério Público da União e à Defensoria Pública da União, “*projeta limitações às gestões administrativas de 5 (cinco) Governos Federais e de 5 (cinco) legislaturas*”, prevendo o condicionamento do teto de despesas primárias às do exercício anterior, corrigidas pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA ou de outro índice que o venha a substituir, até 2026, e, após, a possibilidade de alteração do método de correção dos limites por projeto de lei de iniciativa do Presidente da República, o que lhe confere inadmissível proeminência em face dos demais Poderes;

2) a PEC tende a abolir a separação de Poderes por:

I. restringir a autonomia orçamentária do Poder Judiciário e do Poder Legislativo à variação anual de índice implementado por entidade sujeita à supervisão do Poder Executivo Federal;

II. concentrar, na figura do Chefe do Poder Executivo, a possibilidade de propor alteração no método de correção dos limites das despesas dos órgãos da União não vinculados ao Executivo, no § 7º do art. 102, a ser inserido no ADCT, o

que também desborda do plexo de iniciativas reservadas do art. 61, § 1º, II, da Constituição Federal;

III. conter perspectiva de limitação grave e relevante (art. 102, § 2º), sob enfoque orçamentário, dos poderes constitucionalmente atribuídos à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal, aos Tribunais cujo funcionamento é custeado pela União, ao Ministério Público, ao CNJ, ao CNMP e à Defensoria Pública;

IV. pretender afastar a Lei de Diretrizes Orçamentárias como baliza para a elaboração dos orçamentos dos Poderes e instituições indicados no item 2.III, suprimindo a liberdade dos parlamentares federais de apreciar os limites e as prioridades de despesas federais;

V. limitar o alcance da atividade jurisdicional e legiferante no que se refere à implementação de sentenças e à eficácia de leis relativas à concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação da remuneração de servidores públicos, como se depreende do art. 104, I, da PEC 241/2016, o que também malfez os direitos e garantias fundamentais, por colidir frontalmente com o princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário (art. 5º, XXXV, da Constituição);

3) o golpe contra a existência dos direitos ao voto direto, secreto, universal e periódico é atribuído à restrição da possibilidade de exercício pleno da representação popular pelos parlamentares de legislaturas futuras;

4) a vulneração ao cerne de direitos e garantias fundamentais decorre tanto da supressão da liberdade de exercício da função legislativa típica e da restrição do controle difuso de constitucionalidade da futura emenda constitucional (citada no item 2.V) quanto dos fundamentos contidos nos Votos em Separado das Bancadas do PCdoB, do PT e do PSOL, na Comissão de Constituição, Justiça, Cidadania e Redação da Câmara dos Deputados, e nos Votos em Separado das Bancadas do PCdoB e do PT, na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, anexos aos autos.

Os impetrantes juntam documentação relativa ao trâmite, desde a origem, da proposição legislativa em comento, bem como cópia da Nota Técnica 82/2016, expedida pela Secretaria de Relações Institucionais da Procuradoria-Geral da República, para corroborar os fundamentos da demanda.

O pedido de liminar foi indeferido. Colhe-se da ementa da decisão do Ministro Relator:

DIREITO CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL. NOVO REGIME FISCAL. PEDIDO DE SUSTAÇÃO DA TRAMITAÇÃO, POR VIOLAÇÃO DE CLÁUSULA PÉTREA.

1. O controle de constitucionalidade de emendas constitucionais tem caráter excepcional e exige inequívoca afronta a alguma cláusula pétrea da Constituição. Mais excepcional ainda é o controle preventivo de constitucionalidade, visando a impedir a própria tramitação de proposta de emenda constitucional.
2. O Congresso Nacional, funcionando como poder constituinte reformador, é a instância própria para os debates públicos acerca das escolhas políticas a serem feitas pelo Estado e pela sociedade brasileira, e que envolvam mudanças do texto constitucional. Salvo hipóteses extremas, não deve o Judiciário coibir a discussão de qualquer matéria de interesse nacional.
3. Por significarem severa restrição ao poder das maiorias de governarem, cláusulas pétreas devem ser interpretadas de maneira estrita e parcimoniosa. Não há, na hipótese aqui apreciada, evidência suficiente de vulneração aos mandamentos constitucionais da separação de Poderes, do voto direto, secreto, universal e periódico e dos direitos e garantias individuais.
4. A responsabilidade fiscal é fundamento das economias saudáveis, e não tem ideologia. Desrespeitá-la significa determinar o futuro com déficits, inflação, juros altos, desemprego e todas as consequências negativas que dessas disfunções advêm. A democracia, a separação de Poderes e a proteção dos direitos fundamentais decorrem de escolhas orçamentárias transparentes e adequadamente justificadas, e não da realização de gastos superiores às possibilidades do Erário, que comprometem o futuro e cujos ônus recaem sobre as novas gerações.
5. Por certo, há risco de setores mais vulneráveis e menos representados politicamente perderem a disputa por recursos escassos. Porém, esta não é uma questão constitucional, mas política, a ser enfrentada com mobilização social e consciência cívica, e não com judicialização.
6. Medida liminar indeferida.

Informações foram prestadas pela Presidência da Câmara dos Deputados, com pedido de extinção do feito sem resolução do mérito ou de denegação da ordem.

A União requereu ingresso no feito e apresentou considerações sobre a exordial do *writ*, requerendo o reconhecimento da perda de objeto, a declaração de ilegitimidade ativa dos impetrantes ou a denegação da segurança.

Vieram, então, os autos com vista à Procuradoria-Geral da República, para manifestação como *custos legis*, aos 9 de novembro de 2016.

Esses, em síntese, são os fatos de relevo.

Sem tecer maiores considerações sobre o cabimento da medida, revela-se a necessária a extinção do processo sem julgamento de mérito.

O mandado de segurança foi proposto aos 7 de outubro de 2016, data em que o substitutivo da proposição legislativa aludida já contava com parecer favorável da Comissão Especial e aguardava submissão ao Plenário da Câmara dos Deputados.

Indeferido o pleito de liminar, por decisão firmada em 10 de outubro de 2016, foi a matéria discutida e votada em primeiro e segundo turnos na citada Casa Legislativa, com subsequente re-

mensagem ao Senado Federal, em 26 de outubro de 2016, onde foi numerada como PEC 55/2016.

Com a remessa ao Senado Federal exauriu-se a possibilidade de o Presidente da Câmara dos Deputados, ao qual se imputa o ato coator, interferir no trâmite da proposição para impedir o seu curso, que é o objetivo almejado pelos impetrantes. Incontornável, nesse cenário, a conclusão de que o pedido veiculado na exordial ficou prejudicado.

A situação é em tudo semelhante à apreciada no Mandado de Segurança 24656, em que suscitada contrariedade ao art. 60, § 4º, I, da Constituição Federal pelo texto da PEC 41/2003. A manifestação do E. Procurador-Geral da República Claudio Fonteles naqueles autos, na qualidade de *custos legis*, foi assertiva quanto ao ponto:

[...] a Mesa da Câmara dos Deputados não se constitui mais em autoridade coatora, conforme apontado na inicial, sendo, pois, impossível a prática de qualquer ato ou decisão pela Presidência da Câmara dos Deputados com relação à tramitação da PEC 41/2003. Situação configuradora de evidente de perda de objeto.

Da orientação acima não dissentiu o Ministro Carlos Velloso, que julgou prejudicado o Mandado de Segurança 24656 (DJ, 17 dez. 2003).

Na mesma linha, o Ministro Celso de Mello julgou prejudicado o Mandado de Segurança 24645, também contra o trâmite da PEC 41/2003, quando a proposta já estava no Senado, por assim compreender a situação:

Vê-se, desse modo - considerados os próprios limites materiais que circunscrevem a postulação mandamental -, que não se revela possível, a esta Corte, proferir decisão que se projete para além do âmbito de incidência estritamente delineado nesta sede processual, em ordem a paralisar, não mais na Câmara dos Deputados (objeto exclusivo do pedido mandamental), mas, agora, no Senado da República, a tramitação da proposta de emenda à Constituição concernente à Reforma Tributária.

Bem por isso é que, em situação idêntica à de que ora se cuida, já se reconheceu, no que concerne à PEC nº 40/2003 (Reforma da Previdência), a ocorrência de hipótese configuradora de prejudicialidade da ação mandamental (MS 24.609/DF, Rel. Min. CARLOS BRITTO), tal como se registra na espécie ora em exame.

Sendo assim, e tendo em consideração as razões expostas, julgo prejudicado o presente mandado de segurança. (DJ, 27 nov. 2003)

Onde houver o mesmo fundamento, haverá o mesmo direito¹; e onde há a mesma razão de ser, deve prevalecer a mesma razão de decidir², como orientam as regras da hermenêutica jurí-

1 *Ubi eadem ratio ibi idem jus.*

2 *Ubi eadem legis ratio ibi eadem dispositio.*

dica. Nesses termos, cumpre reconhecer a necessidade de extinção do feito sem julgamento de mérito, por incidência do art. 485,VI, do Código de Processo Civil.

Ante o exposto, opina a Procuradoria-Geral da República pela extinção do processo sem resolução do mérito, tendo em vista a perda superveniente do objeto.

Brasília (DF), 16 de novembro de 2016.

Rodrigo Janot Monteiro de Barros
Procurador-Geral da República

JCCR/RNSL