

Excelentíssima Senhora Presidente
Ministra CÁRMEN LÚCIA
Supremo Tribunal Federal
Brasília - DF

URGENTE – Comissão Especial constituída em 09/02/2017

Classe: SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (1310) | Mandado de Segurança (1336)¹

Assunto: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO (9985) | Controle de Constitucionalidade (10645) | Processo Legislativo (10647)²

Ementa: Mandado de Segurança. Deputados Federais. PEC 287/2016. Ausência de estudo atuarial. Exigência dos artigos 40 e 201 da Constituição da República e do artigo 1º da Lei 9.717/98. Direito à prévia discussão e aprovação da proposta por colegiado que conte com a participação dos trabalhadores. Exigência do artigo 10 da Constituição e dos artigos 3º a 5º da Lei 8.213/91. Suspensão da tramitação e anulação dos atos.

ADELMO CARNEIRO LEÃO, brasileiro, casado, Deputado Federal, CPF 139.293.486-91, Identidade M 36453, com domicílio na Câmara dos Deputados, Anexo IV, Gabinete 231, CEP: 70.160-900, Brasília-DF; **WELITON FERNANDES PRADO**, brasileiro, solteiro, Deputado Federal, CPF 847.198.506-34, Identidade MG-6.544.359, com domicílio na Câmara dos Deputados, Anexo IV, Gabinete 862, CEP: 70.160-900, Brasília-DF; **ROBINSON ALMEIDA**, brasileiro, casado, Deputado Federal, CPF 364.649.455-72, Identidade 313457352 SSP BA, com domicílio na Avenida Cardeal da Silva, 1774, apto. 202, bairro Federação, CEP: 40.231-250, Salvador-BA; **MARIA MARGARIDA MARTINS SALOMÃO**, brasileira, solteira, Deputada Federal, CPF 135.210.396-68, Identidade M-1.387.404, com domicílio na Rua São Sebastião, 1225, bairro Santa Helena, CEP: 36.015-410, Juiz de Fora-MG; **WALDENOR ALVES PEREIRA FILHO**, brasileiro, casado, Deputado Federal, CPF 108.666.555-49, Identidade 883.641-86 SSP-BA, com domicílio na Avenida Alberto Leal, 700, bairro Candeias, CEP: 45028-070, Vitória da Conquista-BA; **RUBENS OTONI GOMIDE**, brasileiro, casado,

¹ A classe segue a estrutura das Tabelas Processuais Unificadas do Conselho Nacional de Justiça, com adesão do Supremo Tribunal Federal em 2008. Fonte: http://www.cnj.jus.br/sgt/consulta_publica_classes.php. Consulta em 07/02/2017.

² O assunto segue a estrutura das Tabelas Processuais Unificadas do Conselho Nacional de Justiça, com adesão do Supremo Tribunal Federal em 2008. Fonte: http://www.cnj.jus.br/sgt/consulta_publica_assuntos.php. Consulta em 07/02/2017.

Deputado Federal, CPF 133.347.271-49, Identidade 356545 SSP-GO, com domicílio na Alameda das Alpinias, Condomínio Sunflower, CEP 75.126-400, Anápolis-GO; **VALMIR PRASCIDELLI**, brasileiro, solteiro, Deputado Federal, CPF 051.949.428-85, Identidade 9420117 SSP-SP, com domicílio na Câmara dos Deputados, Anexo IV, Gabinete 837, CEP: 70.160-900, Brasília-DF; **ENIO JOSÉ VERRI**, brasileiro, casado, Deputado Federal, CPF 397.377.058-04, Identidade 1.973.095 PR, com domicílio na Rua Santos Dumont, 1133, bairro Vila Operário, CEP: 87050-100, Maringá-PR; **FRANCISCO DE ASSIS CARVALHO GONÇALVES**, brasileiro, casado, Deputado Federal, CPF 156.704.613-15, Identidade 390123 SSP PI, com domicílio na Rua Demerval Lobo, 1530, apto. 101, bairro Jóquei, CEP: 64.048-100, Teresina-PI; **AFONSO BANDEIRA FLORENCE**, brasileiro, casado, Deputado Federal, CPF 177.341.505-00, Identidade 151275327 SSP-BA, com domicílio na Alameda Piatã, 17, apto. 1103, bairro Campinas de Brotas, CEP: 40275-010, Salvador-BA; **PAULO FERNANDO DOS SANTOS**, brasileiro, divorciado, Deputado Federal, CPF 144.332.904-59, Identidade 266808 SSP-AL, com domicílio na Câmara dos Deputados, Anexo IV, Gabinete 366, CEP: 70.160-900, Brasília-DF; **JOÃO CARLOS SIQUEIRA**, brasileiro, solteiro, Deputado Federal, CPF 724.256.106-00, Identidade MG5456145, com domicílio na Câmara dos Deputados, Anexo IV, Gabinete 743, CEP: 70.160-900, Brasília-DF; **GIVALDO VIEIRA DA SILVA**, brasileiro, casado, Deputado Federal, CPF 987.672.327-87, Identidade 812132 SSP-ES, com domicílio na Câmara dos Deputados, Anexo IV, Gabinete 805, CEP: 70.160-900, Brasília-DF; **LUIZ ALBUQUERQUE COUTO**, brasileiro, solteiro, Deputado Federal, CPF 020.430.334-68, Identidade 110.097 SSP-PB, com domicílio na Rua Leôncio Lopes da Silveira, 89, apto. 302, bairro Jaguaribe, CEP: 58.015-640, João Pessoa-PB; **DIONILSO MARCON**, brasileiro, casado, Deputado Federal, CPF 434.343.390-00, Identidade 1043783438, com domicílio na Câmara dos Deputados, Anexo IV, Gabinete 569, CEP: 70.160-900, Brasília-DF; **JOSÉ CARLOS NUNES JÚNIOR**, brasileiro, casado, Deputado Federal, CPF 100.097.283-68, Identidade 178970 SSP MA, com domicílio na Rua Canadá, 7, bairro Calhau, CEP: 65067-480 São Luís-MA; **EDMILSON BRITO RODRIGUES**, brasileiro, em união estável, Deputado Federal, CPF 090.068.262-00, Identidade 2105665, com domicílio na Avenida Conselheiro Furtado, 3405, bairro Guamá, CEP: 66063-060, Belém-PA; **LUIZIANNE DE OLIVEIRA LINS**, brasileira, solteira, CPF 382.085.633-15, Identidade 95002402951, com domicílio na Rua Dr. José Lourenço, 1227, bairro Aldeota, CEP: 60.115-281, Fortaleza-CE; **CARLOS ALBERTO ROLIM ZARATTINI**, brasileiro, solteiro, CPF 003.980.998-63, Identidade 4417827, com domicílio na Câmara dos Deputados, Anexo IV, Gabinete 808, CEP: 70160-900, Brasília-DF; **ARLINDO CHIGNALIA JUNIOR**, brasileiro, casado, CPF 068.211.461-87, Identidade 4626765, com domicílio na Câmara dos Deputados, Edifício Principal – Anexo I, ala A, Gabinete 4, CEP: 70160-900, Brasília-DF; **LEONARDO CUNHA DE BRITO**, brasileiro, casado, CPF 631.822.462-91, Identidade 0228098 SSP AC, com domicílio na Câmara dos Deputados, Anexo IV, Gabinete 619, CEP: 70160-900, Brasília-DF; **GILBERTO JOSÉ SPIER VARGAS**, brasileiro, casado, Deputado Federal, CPF 279.057.990-34, Identidade 4042364028, com domicílio na Câmara dos Deputados, Anexo IV, Gabinete 858, CEP: 70160-900, Brasília-DF; **REGINALDO LÁZARO DE OLIVEIRA LOPES**, brasileiro, solteiro, Deputado Federal,

CPF 903.308.626-34, Identidade M-6.387.321, com domicílio na Câmara dos Deputados, Anexo IV, Gabinete 426, CEP: 70160-900, Brasília-DF; **HELDER SALOMÃO**, brasileiro, casado, Deputado Federal, CPF 768.087.427-15, Identidade 632.132 SSP-ES, com domicílio na Câmara dos Deputados, Anexo III, Gabinete 573, CEP: 70160-900, Brasília-DF; **JOSÉ MENTOR GUILHERME DE MELLO NETTO**, brasileiro, casado, Deputado Federal, CPF 537.158.438-71, Identidade 3.831.428-9, com domicílio na SQL 205-B-508, Brasília-DF; **VICENTE PAULO DA SILVA**, brasileiro, casado, Deputado Federal, CPF 129.953.984-04, Identidade 10240771, com domicílio na Câmara dos Deputados, Anexo IV, Gabinete 740, CEP: 70160-900, Brasília-DF; **ARNALDO FERIA DE SÁ**, brasileiro, Deputado Federal, CPF 219.114.528-00, Identidade 2907631, com domicílio na Câmara dos Deputados, CEP: 70160-900, Brasília-DF; **PEDRO FRANCISCO UCZAI**, brasileiro, casado, Deputado Federal, CPF 477.218.559-34, Identidade 1499882, com domicílio na Câmara dos Deputados, Anexo IV, CEP: 70160-900, Brasília-DF, por seus procuradores constituídos (mandato anexo), que recebem intimações e notificações em Brasília-DF, no SAUS, quadra 5, bloco N, salas 212 a 217, edifício OAB, com suporte no inciso LXIX do artigo 5º, alínea “d” do inciso I do artigo 102, todos da Constituição de República, e Lei nº 12.016, de 2009, impetram **MANDADO DE SEGURANÇA**, com pedido de **MEDIDA LIMINAR**, contra ato abusivo e ilegal do **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, do **PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**, do **PRESIDENTE DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**, e do **PRESIDENTE DA COMISSÃO ESPECIAL** destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 287, de 2016 (ou 287-A), autoridades públicas vinculadas à **União**³, conforme segue:

1. SÍNTESE DO OBJETO

Este mandado de segurança pretende obstar a tramitação da Proposta de Emenda Constitucional nº 287, de 2016, anulando-se os atos praticados até então, porque a proposta não foi acompanhada do prévio estudo atuarial, violando-se formalidade processual legislativa prevista nos artigos 40 e 201 da Constituição da República de 1988 e artigo 1º da Lei 9.717, de 1998, que também exige prévia discussão e aprovação colegiada (Conselho Nacional de Previdência Social), com participação dos trabalhadores, requisito previsto no artigo 10 da Constituição e nos artigos 3º, 4º e 5º da Lei 8.213/91.

2. ATO ABUSIVO E ILEGAL

A Proposta de Emenda Constitucional nº 287, de 2016, de autoria do Poder Executivo (documento anexado), foi apresentada em 5 de dezembro de 2016 à Câmara dos Deputados. A referida proposta “altera os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras

³ Pessoa jurídica de Direito Público, indicada nos termos do artigo 6º da Lei 12.016, de 2009.

providências”, modificando profundamente o Regime Geral e o Regime Próprio de Previdência Social. Ao texto da emenda foi anexada a EMI nº 140/2016 MF.

No estágio atual, conforme o calendário regimental da Câmara dos Deputados, a proposta foi aprovada pela Comissão de Constituição em Justiça (em tempo recorde) e está sob a responsabilidade da **Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 287-A, de 2016**, criada em Ato da Presidência daquela casa legislativa, assinado em 03 de fevereiro de 2017 e lido no plenário em 07 de fevereiro de 2017, às 14h02min, depois constituída em novo Ato da Presidência, agora de 09 de fevereiro de 2017, lido em plenário no mesmo dia, às 14h08min.

Ao contrário do mero aperfeiçoamento das regras existentes, trata-se de agravamento das condições para aposentadorias e pensões, direito social e fundamental de cada cidadão brasileiro, daí que as formalidades para seu protocolo e tramitação são imprescindíveis.

Entre as formalidades exigidas para o adequado processo legislativo está o prévio estudo atuarial que confirme a necessidade das modificações pretendidas, a pretexto de preservar o equilíbrio dos regimes.

Esse documento não acompanhou a exposição de motivos anexa à PEC 287/2016 (EMI nº 140/2016 MF).

Se não fosse suficiente, o projeto que originou a PEC 287/2016 foi elaborado à revelia do Conselho Nacional de Previdência Social, órgão superior da Administração Federal de deliberação colegiada, com representação dos trabalhadores e do governo, cuja finalidade, entre outras, é justamente a de discutir assuntos de interesse previdenciário dos trabalhadores.

Conforme se observa das atas de reunião desse Conselho, do ano de 2016, disponíveis em seu sítio eletrônico oficial, inexistiu debate sobre as ideias do Governo acerca da Reforma Previdenciária.

Malgrado o então Secretário de Política de Previdência Complementar do Ministério da Previdência Social, o Sr. Marcelo Abi-Ramia Caetano, ao tomar posse como Conselheiro na **227ª Reunião ocorrida em 02/06/2016** e ter afirmado que iria **“construir uma reforma a partir do diálogo”** (grifos nossos), o que ocorreu foi absoluta ausência de discussão com os trabalhadores no âmbito daquele Conselho sobre a reforma da previdência.

Mais, noutra reunião, o conselheiro Pascoal Carneiro, na **233ª reunião, havida em 17/11/2016**, última ata disponibilizada no *site* daquele Conselho, registrou, no Item “Informes” da ata, não haver nada de oficial por parte do Governo sobre a proposta de reforma da previdência social. (cf. inclusa ata de reunião)

Citada PEC cria critérios para a aposentação desconectados da realidade, tais como a exigência de elevada idade e excessivo tempo de contribuição para a obtenção de aposentadoria integral, principalmente ao levar-se em consideração as disparidades das regiões do país; a redução da proteção dos trabalhadores expostos a agentes nocivos à saúde, professores e rurícolas; e a possibilidade de concessão de pensão por morte e benefício assistencial em valor inferior ao salário mínimo.

Segundo apresentação do Sr. Marcelo Abi-Ramia Caetano, titular da Secretaria de Previdência, órgão vinculado ao Ministério da Fazenda, durante entrevista oficial coletiva, ocasião em que noticiou à imprensa o teor da PEC, as razões para a reforma são a “evolução populacional” e a “fragilidade financeira” do sistema.

Aludida PEC, que versa sobre assunto deveras complexo, não obstante ter sido apresentada à Câmara dos Deputados em 05/12/2016, foi despachada em 07/12/2016, teve o Relator designado pela Comissão de Constituição e Justiça em 08/12/2016, que, no mesmo dia, apresentou o seu parecer pela admissibilidade da PEC visando assegurar o regular exercício do Poder Constituinte derivado por aquela Casa, que restou aprovado pela citada Comissão⁴ em 14/12/2016.

Em síntese, o Presidente da República encaminhou a proposta à Câmara dos Deputados sem ter submetido tal documento à necessária e prévia discussão sobre a reforma da previdência no âmbito do Conselho Nacional de Previdência, o que malferiu o art. 10 da Constituição Federal de 1988 c/c os arts. 3º ao 5º da Lei nº 8.213 de 1991. Pior, não apresentou os necessários estudos atuariais que apuraram o suposto déficit atuarial, condição formal para a legitimidade material das radicais alteração aos Regimes Próprio e Geral, contidas na PEC 287/2016, descumprindo as exigências dos artigos 40 e 201 da Constituição Federal de 1988, e do artigo 1º da Lei 9.717, de 1998.

Na sequência, o Presidente da Câmara dos Deputados se omitiu ao dever de devolver o projeto ao seu autor, dada a ausência de requisitos essenciais à tramitação, enquanto o Presidente da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados conduziu (em ato comissivo) a sessão que deliberou pela admissibilidade da PEC nº 287/2016, em flagrante violação às regras mencionadas.

Novamente, o Presidente da Câmara, embora detenha o poder-dever, pelo princípio da hierarquia e eficiência, de anular os atos de órgãos vinculados à sua estrutura funcional que sejam inválidos (poder de supervisão), criou a Comissão Especial para análise do mérito do projeto, dando continuidade ao processo legislativo viciado por violação a regras

⁴Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2119881>. Acesso em 10 de fevereiro de 2017.

fundamentais de direito social, que: (a) asseguram a participação do trabalhador nos órgãos públicos colegiados, notadamente o Conselho Nacional de Previdência Social, em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação; (b) determinam às instituições de previdência pública do país observar critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios e geral de previdência social.

2. CABIMENTO

Trata-se de interesse a ser protegido mediante mandado de segurança, nos termos do inciso LXIX do artigo 5º da Constituição⁵, bem como do artigo 1º da Lei 12.016, de 2009⁶, pois, além de não serem cabíveis os *habeas corpus* e o *habeas data*, visa proteger direito líquido e certo à adequada proposição e tramitação legislativas.

O remédio constitucional é cabível porque há uma sucessão de atos omissivos e comissivos abusivos e ilegais das autoridades coatoras, que violam direito líquido e certo dos impetrantes ao devido processo legislativo, neste caso sustentado pelos requisitos de prévio estudo atuarial e prévia análise/aprovação colegiada previstos na Constituição, ambos inexistentes.

Confirma-se a legitimidade passiva das autoridades impetradas, ora indicadas, porque o direito decorrente dos artigos 10, 40 e 201 da Constituição e dos artigos 3º, 4º e 5º da Lei 8.213/91, foi violado:

(i) Pelo Presidente da República, ao encaminhar proposta sem ouvir o Conselho Nacional de Previdência Social e sem apresentar estudo atuarial que justificasse as medidas propostas;

(ii) Pelo Presidente da Câmara dos Deputados, que supervisiona os trabalhos da Câmara (artigo 16 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados - RICD) e se omitiu no dever de arquivar ou devolver à ao Autor (da proposição), ainda que para suprimento de formalidade, qualquer proposição evidentemente inconstitucional (artigos 17, II, “d” e “e” c/c 137, § 1º, do RICD) e, sequer, convidou o relator na CCJC para esclarecer o parecer apresentado e aprovado em poucos dias após o protocolo da PEC (artigo 17, III, “d”, do RICD), que ignorou as inconstitucionalidades formais existentes;

⁵ Constituição de República: Art. 5º (...) LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por “habeas-corpus” ou “habeas-data”, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público;”

⁶ Lei 12.016, de 2009: “Lei 12.016, de 2009: “Art. 1º Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas-corpus, ou habeas data, sempre que, ilegalmente ou com abuso do poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça.”

(iii) Pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados (representada por seu Presidente) que admitiu a proposta (artigo 202 do RICD), sem que ela obedecesse aos requisitos formais de apreciação, enquanto poderia ter negado admissão.

Também deve integrar o polo passivo o Presidente da Comissão Especial formada no dia 03/02/2017, por ato da Presidência da Câmara, pois é o órgão responsável pela próxima etapa na apreciação da PEC 287 (artigo 202, § 2º, do RICD), cuja tramitação deve ser imediatamente suspensa.

A legitimidade ativa dos impetrantes, em face do procedimento adotado pelas autoridades coatoras, encontra eco em julgados do Supremo Tribunal Federal, do que é exemplo:

CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO: CONTROLE JUDICIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. I. - **O parlamentar tem legitimidade ativa para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de leis e emendas constitucionais que não se compatibilizam com o processo legislativo constitucional. Legitimidade ativa do parlamentar, apenas.** II. - Precedentes do STF: MS 20.257/DF, Ministro Moreira Alves (leading case), RTJ 99/1031; MS 21.642/DF, Ministro Celso de Mello, RDA 191/200; MS 21.303-AgR/DF, Ministro Octavio Gallotti, RTJ 139/783; MS 24.356/DF, Ministro Carlos Velloso, "DJ" de 12.09.2003.
(STF, MS 24642, Relator: Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 18/02/2004, DJ 18-06-2004)

Em decisão liminar recente (documento anexado), proferida em **04/02/2017** pelo Ministro Barroso no **Mandado de Segurança nº 34562**, foi suspensa a sanção da nova lei geral das telecomunicações (alvo de muitas polêmicas), porque não respeitou o devido processo legislativo. Na oportunidade, a impetração se deu por um grupo de Senadores, em razão da não apreciação de seus recursos durante a tramitação do PLC 79/2016. Ao decidir, disse o Ministro Barroso:

DECISÃO: Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. PROJETO DE LEI APROVADO EM COMISSÃO DO SENADO FEDERAL. RECURSO PARA SUBMISSÃO DA MATÉRIA AO PLENÁRIO DA CASA (CF, ART. 58, § 2º, I). 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. Impossibilidade de remessa de projeto de lei à sanção presidencial antes de exame fundamentado sobre recursos interpostos para submeter a matéria ao Plenário do Senado Federal (CF, art. 58, § 2º, I). 3. Liminar deferida parcialmente.

1. Trata-se de mandado de segurança, com requerimento de medida liminar, impetrado por treze Senadores da República, no dia 20.12.2016, contra ato do Presidente do Senado Federal. [...] 18. Antes de examinar o primeiro requisito, referente à plausibilidade do direito pleiteado, reitero premissa que firmei ao proferir decisão no MS 34.327/DF: 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. 19. À primeira vista, a controvérsia apresentada nestes autos parece estar vinculada tanto ao cumprimento da Constituição, como ao funcionamento da democracia.

A decisão mencionada acima, embora citada em tópico sobre o cabimento do mandado de segurança por parlamentar, também serve para lembrar a urgência evidente de medida liminar no caso da PEC 287, seja pela impossibilidade de tramitação de proposta, que não cumpriu formalidades essenciais ao protocolo e andamento da proposta, seja pela velocidade da tramitação até este momento, inconciliáveis com a importância que a matéria representa para o futuro dos Regimes Próprio e Geral de Previdência Social e com a ausência, mas necessária, discussão com os trabalhadores, conforme assegura a Constituição Federal.

Para se ter a exata compreensão do ato impugnado, não é necessária a instrução probatória, porquanto as provas acostadas aos autos demonstram a prática ilegal e abusiva das autoridades coatoras, violando direito líquido e certo dos impetrantes⁷.

Não se enquadrando nas vedações do artigo 5º da Lei 12.016, de 2009⁸, não há impedimento à impetração do mandado de segurança, competindo ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar originalmente este *mandamus*, nos termos da alínea “d” do inciso I do artigo 102 da Constituição de República.

Por fim, a impetração é tempestiva, pois o ato do Presidente da República ocorreu em 05 de dezembro de 2016 e o ato de aprovação da CCJC da Câmara ocorreu em 14/12/2016 (tramitação anexado), pelo que não se esgotou o prazo decadencial previsto no artigo

⁷ “Direito líquido e certo é aquele que se apresenta manifesto na sua existência, delimitado na sua extensão e apto a ser exercitado no momento da impetração.” (Hely Lopes Meireles, Arnaldo Wald e Gilmar Mendes, Mandado de segurança, 27 ed. Malheiros, p. 36 a 38.

⁸ Lei 12.016, de 2009: “Art. 5º Não se concederá mandado de segurança quando se tratar: I - de ato do qual caiba recurso administrativo com efeito suspensivo, independentemente de caução; II - de decisão judicial da qual caiba recurso com efeito suspensivo; III - de decisão judicial transitada em julgado.

23 da Lei 12.016, de 2009⁹

4. DIREITO LÍQUIDO E CERTO

4.1. Violação aos artigos 40 e 201 da Constituição e 1º da Lei 9717/97

Os artigos 40 e 201 da Constituição exigem que o RPPS e o RGPS observem critérios que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial. Sob essa premissa, qualquer mudança na definição de requisitos como idade mínima, tempo de contribuição e carências, assim como critérios de cálculo e reajuste de benefícios devem passar por prévio estudo que respeite as equações típicas do cálculo atuarial.

Ao RPPS, a exigência atuarial foi repetida pelo artigo 1º da Lei 9.717, de 1998. Causa estranheza a dificuldade de se apresentar o adequado estudo à PEC 287, considerando a exigência “avaliação atuarial inicial e em cada balanço utilizando-se parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios”¹⁰.

Não se trata de mera orientação para a gestão administrativa. O estudo atuarial é requisito formal para a regularidade material das condições previdenciárias em qualquer regime, em especial quando objeto de alteração constitucional.

Isso não ocorre ao acaso, pois há uma relação de vinculação que permeia os institutos do regime. O sistema é correlacionado em todas as partes e nada pode ser usado para finalidade diversa.

Como disse o Ministro Marco Aurélio ao tratar de tentativa de aumento de custeio previdenciário, invocando a dupla via do artigo 195, § 5º, da Constituição:

[...] à regra segundo a qual nenhum benefício da seguridade social poderá ser criado, majorado, ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total, correspondente à relativa exigibilidade de causa eficiente para a majoração, sob pena de esta última discrepar do móvel que lhe é próprio, ligado ao equilíbrio atuarial entre contribuições e benefícios, implicando, aí sim, um adicional sobre a renda do trabalhador.¹¹

⁹ Lei 12.016, de 2009: “Art. 23. O direito de requerer mandado de segurança extinguir-se-á decorridos 120 (cento e vinte) dias, contados da ciência, pelo interessado, do ato impugnado.”

¹⁰ Lei 9.717, de 1998: “Art. 1º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios: I - realização de avaliação atuarial inicial e em cada balanço utilizando-se parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios;”

¹¹ STF. ADIN 790-4/DF. Pleno. Relator: Ministro Marco Aurélio. 26 de fevereiro de 1993. DJ 23.04.1993. p. 6918.

Ao não instruir a PEC 287/2016 com o suporte atuarial próprio, que apontasse para a necessidade de redução de benefícios com aumento de requisitos, pautado em análises de longo prazo com receita e despesa historicamente consolidadas e hermeticamente inseridas no cálculo atuarial, o Poder Executivo apresentou proposta constitucionalmente inválida, com o que se manteve conivente até aqui o Poder Legislativo.

Diante disso e considerando que o Ministério da Fazenda já explicitou a motivação do envio da PEC nº 287/2016, qual seja a “evolução populacional” e a “fragilidade financeira”, resta ao seu titular apresentar os estudos atuariais que subsidiaram a elaboração da sobredita Proposta.

A garantia desse equilíbrio se concretiza mediante a realização de estudos atuariais, que projetam, mediante a eleição de hipóteses biométricas, financeiras e econômicas, as receitas que serão arrecadadas a longo prazo e os correspondentes compromissos financeiros do regime, conforme reza o artigo 5º da Portaria MPS nº 403/2008¹², tudo a ser ratificado em parecer atuarial.

E é com base nesse estudo atuarial, dada a fixação, por lei, da base de cálculo para o desconto das contribuições, que são estipuladas as alíquotas dos trabalhadores e dos empregadores, entre outros requisitos e critérios previdenciários.

Atualmente, no que se refere ao RGPS, ante o disposto no inciso XI do art. 167 da CF/88, as alíquotas dos trabalhadores e patrões - para custearem os benefícios de que cuida a Lei nº 8.213/91 - estão fixadas na Lei nº 8.212/91.

Por sua vez, as alíquotas dos servidores públicos amparados por RPPS e das entidades patronais estão previstas nas leis dos respectivos entes federados, que também estabeleceram os benefícios que são assegurados pelos RPPS.

Nota-se assim que as leis do RGPS e dos RPPS estabelecem determinado “plano de custeio” para um certo “plano de benefícios”, devendo haver entre eles estrita correlação de forma que o sistema permaneça equilibrado atuarialmente no longo prazo.

Sucede que a PEC nº 287/2016 propôs profundas alterações nas regras de elegibilidade e formas de cálculo dos benefícios do RGPS e dos RPPS sem, contudo, promover desoneração nos seus respectivos planos de custeio.

Todavia, como a PEC nº 287 não apresentou proposta de redução dos planos de

¹² Confira art. 5º da Portaria MPS nº 403/2008.

custeio dos RGPS e dos RPPS, o suposto desequilíbrio atuarial deve ser comprovado.

Com efeito, o pretenso (e não equacionado em fórmula atuarial) desequilíbrio atuarial do sistema previdenciário é afirmado na **EMI nº 140/2016 MF, de 05/12/2016**¹³, em seu item 1, anexada à PEC nº 287/2016, por meio da qual o Exmº Ministro de Estado da Fazenda faz alusão à necessidade de buscar o equilíbrio do sistema no longo prazo e apresenta proposta de reforma previdenciária ao Presidente da República, nos seguintes termos:

1. [...] A realização de tais alterações se mostra indispensável e urgente, para que possam ser implantadas de forma gradual e **garantam o equilíbrio e a sustentabilidade do sistema para as presentes e futuras gerações**. Como uma das razões da PEC apontadas pelo Ministério da Fazenda, por sua Secretaria de Previdência, é a “fragilidade financeira” do sistema, caber-lhe-ia apresentar os **estudos atuariais que tenham apurado o alardeado déficit atuarial e que, ao mesmo tempo, tenham lastreado as propostas de alteração do sistema previdenciário contidas na PEC nº 287/2016**. (grifos nossos)

Assim, **considerando** que a Previdência do país se constitui patrimônio público intangível, **considerando** que nenhum benefício previdenciário poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total¹⁴, é de se concluir que nenhum benefício previdenciário poderá ter as suas regras de elegibilidade e forma de cálculo agravadas em desfavor dos segurados do RGPS e dos RPPS **sem a feitura de estudos que apontem desequilíbrio atuarial e, ao mesmo tempo, fundamentem a proposição dos gravames contidos na PEC nº 287/2016**.

Diante do até aqui exposto, como o Presidente da República encaminhou a PEC 287 à Câmara dos Deputados sem, contudo, ter apresentado a essa Casa Legislativa os **competentes e necessários estudos atuariais** que tenham apurado o suposto e alardeado déficit atuarial e que, ao mesmo tempo, tenham, também, supostamente lastreado as propostas de alteração do sistema previdenciário contidas na PEC 287/2016, que são exigidos para que as instituições de previdência pública do país observem critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios e geral de previdência, resta evidenciada a violação do disposto nos artigos 40 e 201 da Constituição Federal de 1988.

Pela mesma razão, contrariou-se o artigo 1º da Lei 9.717, de 1998 que, se

¹³Disponível

em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=BC0766C442A4F585D8A2FE6385416332.proposicoesWebExterno1?codteor=1514975&filename=PEC+287/2016.

¹⁴Art. 195, § 5º, da Constituição Federal de 1988.

devidamente aplicado em cada balanço previdenciário, notadamente pelo que dispõe seu inciso I, permitiria o oferecimento de adequado demonstrativo atuarial a qualquer pretensão de projeto legislativo, compreendendo vários exercícios previdenciários.

4.2. Violação ao artigo 10 da Constituição da República e aos artigos 3º, 4º e 5º da Lei 8213, de 1991

Após longo período de ausência de participação da sociedade na Previdência Social, época em que o Governo Militar extinguiu os Institutos de Aposentadoria e Pensão e centralizou a sua gestão, mediante a criação do Instituto Nacional da Previdência Social¹⁵, a Constituição Federal de 1988, inspirada pelos ventos de cidadania e democracia, restabeleceu tal garantia por seu art. 10, adiante transcrito, consagrando o **princípio da participação social na política previdenciária**:

Art. 10 - É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.

Alinhado ao princípio retro, Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2011)¹⁶, ante o esgotamento do modelo democrático representativo puro, assevera a necessidade de dar concretude à **democracia substantiva**, “*que se realiza, fundamentalmente, pela possibilidade de uma permanente instilação de valores, interesses, necessidades e aspirações na ação governamental, bem como pelo constante acompanhamento e controle exercido pelos órgãos neutrais [...] de zeladoria de interesses, instituídos no Estado para este fim*”, e. g., o Conselho Nacional de Previdência Social.

Aqui cabe registrar que a participação social (democracia substantiva, nas palavras de Moreira Neto) não pretende abandonar o modelo representativo puro, mas sim complementá-lo, como forma garantir a interpenetração das práticas participativas nas instituições, de reconfiguração e alargamento da representação política.

Nessa mesma direção, Lígia Helena Hahn Lüchmann (2007)¹⁷ reconhece a inevitabilidade da penetração da participação na representação e defende a participação social, não como substituição, mas como uma via de reconfiguração e alargamento da representação política.

¹⁵Decreto-Lei nº 72, de 1966.

¹⁶MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Poder, Direito e Estado: o Direito Administrativo em tempos de globalização. Belo Horizonte: Fórum, 211.

¹⁷LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova*, São Paulo, n. 70, 2007, p. 139-170. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452007000100007&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 24Ago.2008.

Isso porque uma representação legítima requer a participação ativa dos cidadãos e das organizações. Para a legitimidade da representação fazer-se presente, depende da capacidade de articulação da sociedade, bem como do grau de disposição do Estado em criar o ambiente político propício à realização dessa partilha de poder.

E caso o Governo não proporcione esse ambiente democrático substantivo, o que ocorreu com a apresentação da PEC 287, cabe à sociedade reclamar a sua instituição via da participação de seus representantes nos órgãos colegiados públicos criados para tal finalidade, *in casu*, o Conselho Nacional de Previdência Social, criado pela Lei nº 8.213 de 1991, adiante tratada.

Em 1990, por meio do Decreto nº 99.350, foi criado o Instituto Nacional do Seguro Social, ocasião em que o Instituto Nacional da Previdência Social foi fundido com o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social e, no ano seguinte, em 1991, seguindo o avanço da democratização das políticas sociais, foi publicada a **Lei nº 8.213**, que, por meio do seu **art. 3º**, ao dar concretude ao princípio da participação na política de previdência social previsto no art. 10 da Constituição de 1988, criou o **Conselho Nacional de Previdência Social, órgão superior colegiado de deliberação da política previdenciária brasileira.**

O CNPS tem como atribuições (**art. 4º, Lei nº 8.213**), entre outras, estabelecer diretrizes gerais da política previdenciária; participar da sua gestão; além de buscar a efetivação do seu caráter democrático, que preconiza gestão quadripartite, com a presença de trabalhadores, empregadores, governo e aposentados.

Ainda em relação ao CNPS, referida **Lei nº 8.213/91, em seu art. 5º**, obriga os órgãos governamentais a:

- **prestarem** toda e qualquer informação necessária ao adequado cumprimento das competências do CNPS, fornecendo inclusive **estudos técnicos**;

- **encaminharem ao CNPS**, com antecedência mínima de dois meses do seu envio ao Congresso, **a proposta orçamentária detalhada da Previdência Social.**

Em síntese, **considerando** o quão impactante para a sociedade são as propostas contidas na PEC 287/2016, **considerando** que não foram apresentados estudos técnicos pela União, especialmente atuariais, que justificassem o seu teor, **considerando** que compete à União prestar informações e estudos técnicos ao CNPS sobre a matéria previdenciária, **considerando**

que a União Federal é obrigada a enviar ao CNPS a proposta orçamentária previdenciária antes de remetê-la ao Congresso, **a União também possui o dever de discutir com os trabalhadores proposta de reforma previdenciária no âmbito do órgão colegiado criado para tal mister, o Conselho Nacional de Previdência, antes de enviar ao Congresso Proposta de Emenda Constitucional – o que não o fez –, razão deste *writ*.**

Mais, se a União tem o dever legal de enviar previamente proposta orçamentária detalhada da Previdência, relativa ao plano de benefícios vigente, ao CNPS para depois remetê-la ao Congresso, com razão redobrada deve observar esse requisito de legitimidade ao enviar proposta de uma mera reforma previdenciária.

E não objetem as autoridades coatoras que a PEC 287/2016 foi tempestiva, válida e legitimamente apresentada ao Conselho Nacional de Previdência em 08/12/2016¹⁸, posto que a mesma já havia sido apresentada à Câmara dos Deputados em 05/12/2016, o que torna inócua essa iniciativa flagrantemente antidemocrática.

Assim, constatada a violação ao disposto no art. 10 da Constituição Federal de 1988, c/c os arts. 3º ao 5º da Lei nº 8.213/91, a tramitação legislativa não pode prosseguir.

4.3. Violação ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados

Nesse tópico, discorre-se sobre a violação aos artigos 16, 17, II, “d” e “e” c/c 137, § 1º, 17, III, “d”, e 202, I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em sucessivas omissões dos Presidentes da Câmara e da Comissão de Constituição e de Justiça e Cidadania, na iminência de se repetir na Comissão Especial.

A omissão do Presidente da Câmara dos Deputados, consiste em faltar com o seu dever de supervisionar os trabalhos da Câmara (artigo 16), ao que se conecta o não arquivamento ou devolução ao Presidente da República, autor da proposição (artigos 17, II, “d” e “e” c/c 137, § 1º, do RICD), ainda que para suprimento de formalidade, a PEC 287/2016 com evidente vício de formação (falta do diagnóstico atuarial e aprovação do CNPS), imprescindível para a instrução do seu mérito. Em sequência, omitiu-se em obter esclarecimentos do relator da proposta na CCJC (artigo 17, III, “d”, do RICD), que ignorou as inconstitucionalidades formais existentes.

O Parecer do Relator designado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania opinou pela admissibilidade da PEC¹⁹, que se assim se manifestou:

¹⁸Disponível em: < <http://www.previdencia.gov.br/2016/12/cnps-reforma-da-previdencia-e-apresentada-ao-conselho-nacional-de-previdencia-social/>>. Acesso em: 8fev.2017.

¹⁹Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2119881>>. Acesso em: 20dez.2016.

Examinando seu conteúdo, vemos que não há qualquer atentado à forma federativa de Estado; ao voto direto, universal e periódico; à separação dos poderes e aos direitos e garantias individuais. Foram, portanto, respeitadas as cláusulas pétreas expressas no art. 60, § 4º da Constituição Federal.

Ocorre que, como visto, o Exmº Presidente da Câmara dos Deputados, via do Ofício nº 13/SGM/P/2017, de 12/01/2017, informou aos ora requerentes, os subscritores Fernando Ferreira Calazans e Roberto de Carvalho Santos, que todos os documentos que acompanharam a PEC nº 287/2016 estão disponíveis no sítio eletrônico daquela Casa e que **eventuais estudos atuariais não juntados pelo Poder Executivo quando da apresentação da proposição deveriam ser a ele solicitados**, denotando, de forma expressa e evidente, que os necessários estudos atuariais não foram apresentados pelo Governo como forma de justificar as alterações por ele inseridas na PEC 287/2016.

Nesse diapasão, conclui-se que a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados deliberou pela admissibilidade da PEC nº 287/2016 em seus aspectos constitucionais sem, contudo, terem sido avaliados os necessários estudos atuariais que apontem o desequilíbrio do sistema de previdência social do país e, ao mesmo tempo, fundamentem a proposição dos gravames insertos na PEC nº 287/2016.

Por essa razão, qualquer medida que pretenda modificar as regras do sistema previdenciário nacional deve ser precedida de estudos atuariais que apontem a necessidade e a medida dos ajustes que almeja implementar, sob pena de serem considerados inválidos por malferirem o disposto nos artigos 40 e 201 da Constituição Federal de 1988.

Assim, resta injurídica a decisão da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania que deliberou pela admissibilidade da PEC 287/2016, que propõe alterar – e de maneira profunda – o regime previdenciário do país, haja vista que desconsiderou a imprescindível necessidade de exame de estudos atuariais que apontassem referido déficit e que justificassem os gravames impostos aos cidadãos brasileiros e propostos pelo Poder Executivo.

Dada a criação da Comissão Especial, responsável pelo parecer de mérito à PEC 287, não há como prosseguir com a análise até que as etapas anteriores sejam saneadas, seja pela apresentação de nova proposta com demonstrativo atuarial adequado ou pela suspensão da tramitação da proposição atual até que as duas exigências sejam cumpridas pelo Presidente da República, a saber: aprovação do anteprojeto no Conselho Nacional de Previdência Social, acompanhada da apresentação de estudo atuarial dos regimes geral e próprios de previdência.

5. DA MEDIDA LIMINAR

A tutela jurisdicional deve ser tempestiva, nos termos do inciso LXXVIII do artigo 5º da Constituição da República, que assegura a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. Só assim distribui-se o inevitável ônus do tempo do processo, a restar essa sobrecarga não apenas ao impetrante, mas também às autoridades públicas impetradas.

Entre os meios que garantem a celeridade da tramitação processual, o inciso III do artigo 7º da Lei 12.016, de 2009, autoriza o juízo, ao despachar a inicial do mandado de segurança, a adotar providência necessária equivalente à suspensão do ato que, quando omissivo, representa a determinação de que se pratiquem os atos exigidos, quando há fundamento relevante e do ato impugnado puder resultar a ineficácia da medida²⁰.

É o caso.

Plausíveis os fundamentos da demanda, que, pelas regras constitucionais e das Leis 8.213/91 e 9.717/98, exigem estudo atuarial e aprovação do CNPS em etapas prévias ao protocolo da proposta de emenda à constituição, conforme demonstraram os parágrafos antecedentes.

A urgência decorre do risco de aprovação da PEC 287/2016, hipertrofiado pela celeridade impressa até aqui à sua tramitação, já admitida na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara, com Comissão Especial criada para análise de mérito.

Portanto, deve ser suspensa liminarmente a tramitação da PEC 287 até julgamento final do *mandamus*.

6. DOS PEDIDOS

Ante o exposto, pede:

(a) a concessão de **medida liminar** para determinar ao Presidente da Câmara dos Deputados e ao Presidente da Comissão Especial destinada a proferir parecer à PEC 287 (ou 287-A), de 2016, que suspendam a tramitação da referida proposta até julgamento final deste mandado de segurança;

²⁰ Lei 12.016, de 2009: “Art. 7º Ao despachar a inicial, o juiz ordenará: (...) III - que se suspenda o ato que deu motivo ao pedido, quando houver fundamento relevante e do ato impugnado puder resultar a ineficácia da medida, caso seja finalmente deferida, sendo facultado exigir do impetrante caução, fiança ou depósito, com o objetivo de assegurar o ressarcimento à pessoa jurídica.”

(b) concedida a medida liminar, em qualquer hipótese, a expedição de ofício e intimação às autoridades impetradas, conforme autoriza o artigo 4º da Lei 12.016, de 2009, para que cumpram a liminar;

(c) a notificação das autoridades impetradas, para que prestem as informações que entenderem necessárias, no prazo de até 10 dias, conforme prevê o artigo 7º, inciso I, da Lei 12.016, de 2009²¹;

(d) concomitantemente, a ciência da Advocacia-Geral da União, órgão de representação judicial da pessoa jurídica de direito público interessada, sobre o processo em trâmite, enviando-lhe cópia da inicial sem documentos, nos termos do artigo 7º, II²², da Lei 12.016, de 2009;

(e) findo o prazo a que se refere o artigo 7º, I, da Lei 12.016, de 2009, a remessa dos autos ao Procurador-Geral da República, para que opine, nos termos do artigo 12 da Lei 12.016, de 2009;

(f) no mérito, a concessão da segurança, para confirmar a liminar e, em relação à PEC 287 (ou 287-A), de 2016:

(f.1) anular a aprovação do parecer de admissibilidade pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e demais atos posteriores ao protocolo da proposta;

(f.2) determinar à Presidência da República que envie mensagem modificativa à proposta, apresentando documento que comprove a aprovação da proposição pelo Conselho Nacional de Previdência Social, acompanhado de demonstrativo de estudo atuarial que confirme as mudanças exigidas no projeto;

(f.3) determinar ao Presidente da Câmara dos Deputados e ao Presidente da Comissão Especial destinada a proferir parecer à proposta que se abstenham de dar seguimento à proposição, enquanto o Presidente da República não apresentar documento que comprove a aprovação da proposição pelo Conselho Nacional de Previdência Social, acompanhado de demonstrativo de estudo atuarial que confirme as mudanças exigidas no projeto.

²¹ Lei 12016/2009: “Art. 7º Ao despachar a inicial, o juiz ordenará: (...) I - que se notifique o coator do conteúdo da petição inicial, enviando-lhe a segunda via apresentada com as cópias dos documentos, a fim de que, no prazo de 10 (dez) dias, preste as informações;”

²² Lei 12016/2009: “Art. 7º Ao despachar a inicial, o juiz ordenará: (...) II - que se dê ciência do feito ao órgão de representação judicial da pessoa jurídica interessada, enviando-lhe cópia da inicial sem documentos, para que, querendo, ingresse no feito;”

(g) para melhor organização dos trabalhos dos advogados constituídos, requerem a expedição das publicações no nome do advogado Rudi Meira Cassel, OAB/DF nº 22.256, nos termos do artigo 272, § 2º, do Código de Processo Civil.

Atribui-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais).

Brasília, 10 de fevereiro de 2017.

[assinado eletronicamente]

Rudi Meira Cassel
OAB/DF nº 22.256

Fernando Ferreira Calazans
OAB/MG 93.234

Roberto de Carvalho Santos
OAB/MG 92.298

Jean Paulo Ruzzarim
OAB/DF 21.006

Daniel Felipe de Oliveira Hilario
OAB/MG 124.356

Juliana Benício Xavier
OAB/MG 112.059