

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, MINISTRO JOSÉ ANTONIO DIAS TOFFOLI**

**MANDADO DE SEGURANÇA COM PEDIDO LIMINAR**  
**| DISTRIBUIÇÃO COM URGÊNCIA |**

**ALIEL MACHADO BARK<sup>1</sup>**, vem, respeitosamente, por seus advogados, perante Vossa Excelência, com fundamento no artigo 5º, LXIX e LV, e artigo 1º da Lei nº. 12.016/2009 impetrar o presente **MANDADO DE SEGURANÇA COM PEDIDO LIMINAR** em face de ato praticado pelo **PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, SR. DEPUTADO RODRIGO FELINTO IBARRA EPITÁCIO MAIA<sup>2</sup>**, e pelo **PRESIDENTE DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA LUIS FELIPE BONATTO FRANCISCHINI<sup>3</sup>**, requerendo-se, nos termos do art. 7º, II da Lei 12.016/2009, que se dê ciência do feito ao órgão de representação judicial da mencionada Casa, com base nas razões de fato e de direito a seguir apresentadas.

---

<sup>1</sup> Brasileiro, casado, Deputado Federal, portador da Carteira de Identidade nº 103291992, expedida pela SESP/PR, inscrito no CPF sob o nº 069.080.529- 23, com domicílio legal na Câmara dos Deputados, Anexo IV, Gabinete 220, CEP nº 70.160-900, Brasília – DF.

<sup>2</sup> CPF n. 005.900.487-83, brasileiro, Deputado Federal, com endereço funcional para citação no Palácio do Congresso Nacional, Praça dos Três Poderes, Brasília - DF, CEP 70160- 900.

<sup>3</sup> CPF n. 083.175.089-86,, brasileiro, Deputado Federal, com endereço funcional para citação no Palácio do Congresso Nacional, Praça dos Três Poderes, Brasília - DF, CEP 70160- 900, Gabinete 265, Anexo III.

## **I. QUESTÕES PRIMEIRAS: TEMPESTIVIDADE, LEGITIMIDADE ATIVA E CABIMENTO**

1. O artigo 23 da Lei nº. 12.016 de 2009 fixa prazo decadencial de cento e vinte dias para impetração de mandado de segurança a partir da ciência do ato impugnado pelo interessado. Na presente demanda, impugnam-se atos consubstanciados na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados nos dias atuais, além do caráter também preventivo desse *writ*. Como nenhum ato questionado ultrapassa o prazo legal, verifica-se que o presente mandado de segurança se afigura plenamente **tempestivo**.

2. No que diz respeito à **legitimidade ativa** do Impetrante, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica ao admitir a impetração de mandado de segurança por Parlamentar, no exercício de seu mandato, a fim de tutelar direito líquido e certo à observância do devido processo legislativo. A esse respeito, confira-se:

“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”. (MS 32033, Relator Min. GILMAR MENDES, Relator Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 20/06/2013)”

3. Já no que se refere ao **cabimento** deste mandado de segurança, saliente-se, antes de tudo, que a controvérsia aqui versada apresenta estrutura eminentemente constitucional, e como o precedente acima antecipou, em excepcionais situações, em que o vício de inconstitucionalidade de uma posição ainda em trâmite 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

4. A discussão é de conhecimento da Corte. Em abril de 2013, o Excelentíssimo Ministro Gilmar Mendes, por vislumbrar possível violação ao direito público subjetivo do parlamentar de não se submeter a processo legislativo inconstitucional, deferiu, monocraticamente, liminar para suspender a tramitação de projeto de lei. No final de junho daquele mesmo ano, o Plenário do STF, ao apreciar a ação, revogou a liminar anteriormente concedida e denegou o mandado de segurança (STF. Plenário. MS 32033/DF, rel. orig. Min. Gilmar Mendes, red. p/ o acórdão Min. Teori Zavascki, 20/6/2013).

5. Mas uma questão ficou clara, não no mérito, mas sim na discussão sobre o cabimento: para o Supremo Tribunal, se o vício de inconstitucionalidade está diretamente relacionado aos aspectos formais e procedimentais da atuação legislativa (regras de processo legislativo), é admitida a impetração de mandado de segurança com a finalidade de corrigir tal vício, **antes e independentemente da final aprovação da norma.**

6. Assim se consolidou que, em regra, não se deve admitir a propositura de ação judicial para se realizar o controle de constitucionalidade prévio dos atos normativos. **Entretanto, há duas exceções em que é possível o controle de constitucionalidade prévio realizado pelo Poder Judiciário:**

a) caso a proposta de emenda à Constituição seja manifestamente ofensiva à cláusula pétrea;

b) na hipótese em que a tramitação do projeto de lei ou de emenda à Constituição violar regra constitucional que discipline o processo legislativo.

7. Como se passa a demonstrar abaixo, especialmente dessa exceção que se trata aqui. Dessa maneira, plenamente cabível a presente impetração para assegurar direito líquido e certo do Parlamentar ao devido processo legislativo previsto no art. 58, caput, da CF, e à observância das normas do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

## II. RESUMO DOS FATOS

8. O principal modelo de Previdência social do mundo é o sistema de repartição, no qual as contribuições dos trabalhadores ativos pagam os benefícios dos aposentados e pensionistas. É como funciona a previdência no Brasil e na maior parte dos países ainda hoje.

9. Mas existe outro tipo de sistema previdenciário, que opera com outra lógica: o **sistema de capitalização**, baseada em poupanças individuais. Cada trabalhador poupa recursos, que são guardados em uma conta própria. No momento da aposentadoria, o trabalhador conta apenas com os recursos que ele mesmo guardou enquanto trabalhava.

10. A transição de um sistema de repartição para um de capitalização não é fácil e é, em especial, altamente custosa aos cofres públicos. Isso porque os aposentados do regime de repartição, que não tinham contas individuais, continuam a existir e seus benefícios continuam a ser pagos. Se a capitalização é instaurada repentinamente, o governo não pode mais pagar os benefícios desses aposentados com as contribuições dos trabalhadores. Estas passam a ficar guardadas nas contas individuais. Ou seja, exige-se grande volume de recursos públicos para continuar a bancar o regime anterior. Por isso, os governos que mantêm previdências de repartição normalmente buscam outras medidas para resolver os problemas de sustentabilidade. O mais comum é o endurecimento das regras do sistema.

11. Como subterfúgio, não enfrentando o problema, o Governo buscou um **caminho inconstitucional**, e que foi ignorado pela Câmara dos Deputados, especialmente na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. A presente impetração se volta contra autoridades do Legislativo que não tomaram as cautelas constitucionais exigidas, fazendo com que uma proposição que contraria o texto constitucional não tenha o devido processo legislativo. Trata-se aqui, essencialmente, de uma questão procedimental.

12. Ao apresentar a **Proposta de Emenda Constitucional nº 6 de 2019**, de iniciativa do Executivo, o Governou declara à sociedade que fará a migração de sistemas, deixará a repartição e adotará a previdência capitalizada.

13. Ocorre que o regime de capitalização anunciado pela PEC nº 6/2019 provocará uma mudança estrutural no Previdência Social. Trata-se de uma grande reforma

no perfil do Estado brasileiro no campo da proteção social que implicará na retirada parcial de uma de suas mais importantes funções. Seria, portanto, de mais alta relevância avaliar os impactos fiscais dessa proposta de Emenda Constitucional que reduzirá consideravelmente a dimensão do sistema de repartição para abrir espaço a um sistema de capitalização.

14. Tal mudança implicará, no curto e médio prazos, **um custo de transição** relacionado à redução da receita do sistema de repartição. Isso porque parte da arrecadação deste regime (utilizada, para o pagamento de aposentadorias de hoje e do futuro próximo) passaria a compor as reservas a serem capitalizadas em contas individuais, para o pagamento de benefícios futuros dos ingressantes no sistema de capitalização.

15. Nesse sentido, é fundamental avaliar a magnitude dos ***custos de transição*** de uma eventual reforma que propõe a redução das receitas do RGPS e do RPPS, enquanto o estoque de idosos ainda precisa receber os benefícios de aposentadorias e pensões.

16. Sabe-se que, no caso do Chile, exemplo utilizado pelo próprio Governo, a transição para o regime de capitalização custou caro aos chilenos. Segundo dados da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal, no Chile o déficit previdenciário passou de 3,8% do PIB em 1981, ano da sua implantação, para 6,4% em 1982 e seguiu acima de 5% do PIB nos vinte anos seguintes. E depois desse enorme sacrifício fiscal, nove em cada dez aposentados naquele país recebe, hoje, menos de 60% do salário mínimo e que quase metade dos aposentados encontram-se abaixo da linha de pobreza.

17. Qualquer discussão, portanto, dependeria de saber como o governo pretende cobrir o déficit previdenciário que irá se elevar nos próximos 20 anos e em quanto se elevará a dívida pública. O amplo conhecimento e domínio da sociedade, principalmente dos tomadores de decisão, no governo e no congresso nacional, serão decisivos para que se tome o rumo certo nas importantes trajetórias para a Previdência no país.

18. Todavia, assim não procedeu o governo. A todo momento o texto da PEC nº 6/2019 fala apenas em um cenário futuro:

- “Até que entre em vigor a lei que altere o plano de custeio do regime próprio de previdência social da União...” (art. 14)
- “Até que entre em vigor a nova lei que altere o plano de custeio do Regime Geral de Previdência Social...” (art. 34)
- “Até que seja editada lei que altere o plano de custeio do RGPS...” (item 73)

19. Sem nenhum indicativo sobre os custos da transição de sistema, a PEC apenas adia indevidamente a discussão orçamentária, fixando que as regras do sistema de capitalização ainda serão definidas em lei complementar.

20. Enfim, seguindo o trâmite inicial, a proposta está analisada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que se pronunciará sobre sua admissibilidade, no prazo de cinco sessões do Plenário. Antes disso, já poderia a própria Presidência da Casa identificar que a proposição não preenche os requisitos básicos.

21. Nessa fase, a CCJ analisa basicamente se a proposta fere alguma cláusula pétrea da Constituição (como direitos e garantias individuais, separação dos Poderes etc.) e, de uma forma geral, a congruência com o texto constitucional.

22. Ocorre que o Relator da Proposta na CCJ, Deputado Delegado Marcelo Freitas, sequer citou a necessidade de indicação de fonte de custeio, de impacto orçamentário, etc. O texto do parecer nem mesmo cita o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, segundo o qual a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. O juízo de constitucionalidade da proposição está incompleto, insuficiente.

23. E o Presidente da CCJ nada fez, a exemplo do Presidente da Câmara. Com a votação em vias de ocorrer, **a CCJ poderá aprovar um texto sabidamente inconstitucional no mérito e que contraria um dispositivo constitucional expresso sobre processo legislativo.**

24. Se a proposta for admitida, o Presidente da Câmara designará uma comissão especial para o exame apenas do mérito da proposição. Essa comissão terá o prazo de 40

sessões do Plenário, a partir de sua formação, para aprovar um parecer. E após a publicação do parecer e intervalo de duas sessões, a proposta será incluída na ordem do dia do Plenário, onde será submetida a dois turnos de discussão e votação.

25. Ou seja, a tramitação caminhará rapidamente para apreciação no plenário tendo saltado um momento crucial: a apreciação de sua constitucionalidade na CCJ, enfim, a análise se foram cumpridas as exigências constitucionais (previstas no art. 195 da Constituição e no art. 133 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias), em especial quanto à indicação fonte de custeio para as obrigações por ela criadas (custo de transição entre sistema de repartição para capitação), seu impacto orçamentário, e compatibilidade com o Novo Regime Fiscal, criado pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016.

26. Como se explicará adiante, a tramitação de uma proposição desse porte, sem que se saiba o impacto orçamentário e a fonte de custeio para as obrigações por ela criadas, precisa ser obstada até que se cumpra o devido processo legislativo.

**27. Os responsáveis pela tramitação do processo são indicados como autoridades coatoras pois o curso da proposição na Casa é conduzido por eles e segue em contrariedade ao que diz a Constituição.**

28. Seja o Presidente, ao despachar encaminhando à CCJ mesmo ciente de que a proposição não atendia os requisitos mínimos, podendo **arquivá-la de plano** (art. 17, II, “d”, do Regimento Interno); ou **devolver ao autor por não atendimento das formalidades e por contrariar a Constituição** (art. 137 e §1º do Regimento Interno); seja o Presidente da Comissão, ao convocar reunião para votação da PEC na ausência de indicação de fonte de custeio e impacto orçamentário, o que a torna flagrantemente inconstitucional; certo é que **o devido processo legislativo está lesado e precisa ser reavido.**

29. Enfim, a PEC faz o compromisso do Governo com a futura capitalização do sistema, mas o detalhamento sobre o funcionamento desse regime capitalizado, e especialmente como custear a sua adoção, constará da lei complementar que o instituirá. Esse adiamento contraria a Constituição, e no curso da tramitação da proposição.

### III. DIREITO LÍQUIDO E CERTO AO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO

30. Há dispositivos constitucionais de duas naturezas desrespeitados pela Câmara dos Deputados. Em primeiro lugar, cite-se o texto da Constituição quando diz que:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: (...)

**§ 5º Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.**

31. Ora, a criação de um sistema novo, supostamente benéfico à população (como afirma o texto que acompanha a PEC), implica em custo, porém a mesma proposição não aponta qual seria a **fonte de custeio total**.

32. A doutrina afirma que *“o dispositivo vem ressaltar a importância do equilíbrio financeiro e atuarial da previdência social, evitando-se a concessão ou aumento irresponsável de benefícios”*.<sup>4</sup> Ou ainda, reconhece-se o princípio constitucional não só proíbe a criação de novos benefícios, como reafirmam a destinação das contribuições previdenciárias. Sendo assim, o § 5º do art. 195, em verdade, se, de um lado, estabelece uma vinculação necessária entre as ações públicas de seguridade social e seu custeio, de outro, não impede que se possa instituir ou aumentar contribuição sem benefício novo. O que não se pode, pois, isso sim, é aumentar o custeio sem que se guarde necessariamente a finalidade justificadora do exercício da competência tributária, qual seja, a aplicação dos recursos na seguridade social.<sup>5</sup>

33. A Reforma da Previdência proposta dispõe que os RPPS e o RGPS instituem sistemas de capitalização individual, na forma que venha a ser disposto em lei

---

<sup>4</sup> IBRAHIM, Fábio Zambite. *Curso de Direito Previdenciário*. 10.ed. Niterói: Impetus, 2007, p. 108.

<sup>5</sup> FORTES, Simone Barbisan; PAULSEN, Leandro. *Direito da Seguridade Social*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 334.

complementar a ser publicada, sendo admitida a adoção do regime de capitalização nacional. Ou seja, adiou-se a discussão sobre como custear a transição.

34. Segundo o Regimento Interno da Câmara (art. 53), antes da deliberação do Plenário, ou quando esta for dispensada, as proposições, exceto os requerimentos, serão apreciadas (inciso III) pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para o exame dos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa, e, juntamente com as comissões técnicas, para pronunciar-se sobre o seu mérito, quando for o caso. E mais: é **terminativo o parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, quanto à constitucionalidade ou juridicidade da matéria** (art. 54, I).

35. Caso a CCJ não analise, discuta e vote a ausência de fonte de custeio, sua função primordial terá sido ignorada, e a tramitação correrá no sentido de julgar o mérito da proposição sem que questões constitucionais tenham sido devidamente apreciadas.

36. Ora, vê-se que a PEC nº 6 apresenta previsão de renúncia previdenciária, de trabalhadores e empregadores, para o Regime Geral de Previdência Social. Esses recursos serão deslocadas para o regime de capitalização. Mesmo assim, a proposta não apresenta qualquer estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro nem explicita como essas mudanças afetarão o RGPS, muito menos qual o resultado dessas mudanças para o equilíbrio financeiro e atuarial do Regime. Por isso, ainda mais grave, na sua tramitação há literal ofensa a dispositivo do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere **despesa** obrigatória ou renúncia de receita **deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro**. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

Art. 114. A tramitação de proposição elencada no caput do art. 59 da Constituição Federal, ressalvada a referida no seu inciso V, quando acarretar aumento de despesa ou renúncia de receita, será **suspensa** por até vinte dias, a requerimento de um quinto dos membros da Casa, nos termos regimentais, para análise de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal.

37. É clarividente que **a proposição legislativa em questão cria e altera despesas obrigatórias sem estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.**

38. Não havia condição de por em votação na CCJ uma proposição cuja estrutura contraria a Constituição, uma vez que nem mesmo no voto a ser discutido, do Sr. Relator, há essa análise. Como nos próximos passos da tramitação se vota o mérito, alguma providência precisa ser tomada com urgência e de forma enérgica a corrigir os rumos da proposição.

39. Nesse sentido, até antes mesmo do novo regime fiscal que é ainda mais rígido em termos de criação de despesa (Emenda Constitucional nº 95, de 2016) há que se destacar a jurisprudência firmada pelo **Supremo Tribunal Federal** em um dos casos mais paradigmáticos em matéria previdenciária, qual seja, “cotas de pensão”. A tese tinha como objeto a pretensão de revisar os benefícios de pensão por morte com base na lei nova mais benéfica. Na ocasião, o STF manifestou-se no sentido de que as políticas públicas de Seguridade Social não podem estar dissociadas de suas bases contributivas:

O cumprimento das políticas públicas previdenciárias, exatamente por estar calcado no princípio da solidariedade (CF, art. 3º, I), deve ter como fundamento o fato de que **não é possível dissociar as bases contributivas de arrecadação da prévia indicação legislativa da dotação orçamentária exigida** (CF, art. 195, § 5º). (Voto da Ministra Ellen Gracie) (RE 415.454 e 416.827, Rel. Min. Gilmar Mendes)

40. O STF, no mesmo julgado, manifestou ainda que a aplicação de novos critérios de cálculo mais benéficos para a revisão de benefícios depende da indicação de prévia fonte de custeio e que a concessão dos benefícios se rege pela lei vigente naquela data.<sup>6</sup>

41. **E conforme anexos, a bem da verdade, as exigências constitucionais para tramitação da proposição (fonte de custeio, impacto orçamentário) não foram atendidas porque o Ministério da Economia não as tem.**

---

<sup>6</sup> FONSECA, Gabriela Koetz da. *Necessidade de prévia fonte de custeio para a criação e majoração das contribuições à seguridade social*. Conteudo Juridico, Brasília-DF: 30 nov. 2013.

42. Em questionamento feito pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal (Processo nº 16853.001657/2019-10), o **Ministério da Economia** foi instado a fornecer informações acerca das projeções do custo de transição para o regime de capitalização proposto na PEC nº 6/2019. É a prova cabal de que as informações não existem.

Nesse contexto, a proposta estabelece que uma futura lei complementar, a ser apresentada para avaliação do Congresso Nacional e da sociedade, estabelecerá parâmetros e mecânica de funcionamento para introdução de um pilar de capitalização. (...) Finalmente, acrescenta-se que, além de considerar as regras que venham a ser aprovadas no âmbito da PEC o alcance a ser dado para a reforma paramétrica, a introdução da capitalização deverá respeitar outras idiossincrasias do país. Assim sendo, a futura proposta de lei complementar que instituirá o novo regime de previdência social, considerando o sistema de capitalização, deverá ter em alta conta, entre outras variáveis, o grau de informalidade do mercado de trabalho, o custo fiscal de sua implementação, adequação e previsibilidade dos benefícios previdenciários a serem gerados, bem como o custo administrativo a ser suportado pelos contribuintes na gestão das contas individuais em capitalização.

**e) Haverá contribuição da União? Caso exista, quais receitas serão utilizadas e qual o percentual de contribuição?**

Assumindo que a pergunta se refere à contribuição da União como empregadora dos servidores públicos federais, esclareça-se que, no Capítulo II, que trata das alterações no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a PEC nº 6/2019 propõe a inserção de art. 115, cujo inciso VII prevê a “possibilidade de contribuições patronais e do trabalhador, dos entes federativos e do servidor, vedada a transferência de recursos públicos”. Mas, embora seja inequívoca a possibilidade do estabelecimento de contribuição patronal para o regime de capitalização previsto na PEC, **o detalhamento do novo sistema previdenciário, INCLUSIVE NO QUE SE REFERE À SUA FORMA DE FINANCIAMENTO, foi expressamente remetido à lei complementar (...)**

**h) Qual o custo estimado do pilar solidário do sistema previdenciário**

**Como já destacado, a efetiva introdução do regime de capitalização irá ocorrer posteriormente por meio de lei complementar, momento em que serão apresentadas estimativas em relação ao pilar solidário que irá garantir o salário mínimo. (...)**

j) Qual o custo estimado para o Tesouro Nacional do sistema de contas nocionais, caso venha a ser implantado? O ponto positivo do mecanismo das contas nocionais é, justamente, não implicar custo fiscal de transição, ou não envolver custos de transição associados com a migração de um regime de repartição pública – pay-as-you-go ou “PAYG” – para um esquema de capitalização. (...)

43. Veja-se claramente, em documento público, que **o Poder Executivo afirma ser incapaz de dimensionar, nesse momento, o custo fiscal de implementação do sistema de capitalização**, uma vez que muitas “variáveis” serão ainda discutidas num futuro.

44. Não se tem o dado, também, quando ao aporte da União nas contribuições, o que seria fundamental para conhecer o impacto orçamentário da medida, e ainda mais claro: afirma-se que “o detalhamento do novo sistema previdenciário, **inclusive no que se refere à sua forma de financiamento**, foi expressamente remetido à lei complementar”.

45. É impensável que a Câmara dos Deputados possa permitir a tramitação de uma proposição que abertamente deixa de prever o custeio da despesa criada. Era papel do Governo ter esses cálculos e era papel da Câmara, especialmente da CCJ, criada para tal objetivo, apreciar se havia ou não respeito à Constituição, com a estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, podendo, inclusive, fazer suspender sua tramitação.

46. Pense-se se o precedente for aberto, que a criação de cargos, realização de concursos, criação de novas empresas estatais, enfim, uma enormidade de despesas poderá ser criada sem que se apresente estimativas de custo e impacto orçamentário.

47. E quando questionado mais claramente quanto ao custo estimado do pilar solidário do sistema previdenciário, o Ministério da Economia reafirmou categoricamente que a efetiva introdução do regime de capitalização irá ocorrer posteriormente por meio de lei complementar, momento em que serão apresentadas “**estimativas em relação ao pilar solidário que irá garantir o salário mínimo**”.

48. Enfim, o Governo não tem os dados sobre os efeitos da proposição apresentada, não há previsão desses dados, e está se comprometendo apenas a ter

estimativas no futuro, após a edição de outra proposição (Lei Complementar). De maneira contraditória – e também sem apresentar embasamento atuarial que lhe sustente –, chega a afirmar que o modelo proposto pode não implicar custo fiscal de transição, ou não envolver custos de transição associados. É, na verdade, o contrário do que o mesmo ato afirma.

49. Aliás, como bem destacado em recorte da Auditoria Cidadã da Dívida, o Ministro da Economia, Paulo Guedes, fala abertamente que o montante de **1 trilhão de reais** que o Governo afirmar querer economizar com a PEC 6 terá de ser destinado aos bancos que irão gerir o sistema, ou seja, para cobrir parte do custo de transição para a Capitalização.<sup>7</sup>

50. Do exposto, é necessário preservar o **direito líquido e certo ao devido processo legislativo**. A tramitação da PEC nº 6, na forma atual, contraria o previsto no art. 195 da Constituição e no art. 133 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias, em especial quanto à ausência indicação fonte de custeio para as obrigações por ela criadas (custo de transição do sistema de repartição para capitação), seu impacto orçamentário, e compatibilidade com o Novo Regime Fiscal, criado pela Emenda Constitucional nº 95/16.

## V. DA MEDIDA LIMINAR

51. O art. 7º, III, da Lei nº 12.016/09 possibilita que se suspenda liminarmente o ato impugnado em mandado de segurança quando presentes os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

52. No presente caso, verifica-se que o ato impugnado, além de contrariar o preceito constitucional do devido processo legislativo, viola também disposição regras constitucional de tramitação de proposições no Legislativo. Assim, conforme os argumentos amplamente explorados supra, tem-se presente o requisito do *fumus boni iuris*.

---

<sup>7</sup> <https://auditoriacidada.org.br/paulo-guedes-declara-que-r-1-trilhao-de-economia-com-a-pec-6-ira-para-os-bancos/>

53. O *periculum in mora*, por outro lado, também resta evidenciado na presente hipótese, uma vez o prosseguimento da tramitação representa grave risco ao regular trâmite legislativo, o que causa, além do futuro e incerto prejuízo aos cofres públicos, prejuízo aos debates envolvendo proposição legislativa de tamanha repercussão.

54. A CCJ retomará na **terça-feira, 30.04**, a análise da PEC. Com o presente *writ*, pretende-se evitar que a proposição avance às votações de mérito antes que essa questão procedimental – porém, constitucional – seja sanada, e apreciada devidamente.

55. Seja o Presidente, ao despachar encaminhando à CCJ mesmo ciente de que a proposição não atendia os requisitos mínimos, podendo **arquivá-la de plano** (art. 17, II, “d”, do Regimento Interno); poderia **devolver ao autor por não atendimento das formalidades e por contrariar a Constituição** (art. 137 e §1º do Regimento Interno); seja o Presidente da Comissão, ao convocar reunião para votação da PEC na ausência de indicação de fonte de custeio e impacto orçamentário, o que a torna flagrantemente inconstitucional; certo é que **o devido processo legislativo está lesado e precisa ser reavido**.

56. Até que tais providências sejam devidamente tomadas pelas autoridades coatoras para adequação da proposição e de sua tramitação, **não pode haver votação**.

57. Enfim, como dizia Hely Lopes Meirelles “*a liminar não é uma liberalidade da Justiça; é medida acauteladora do direito do Impetrante, que não pode ser negada quando ocorrer seus pressupostos*”.<sup>8</sup> É disso que o impetrante precisa: medida liminar acautelatória, que resguarde o direito líquido e certo ao devido processo legislativo, na forma dos pedidos.

58. Cabe dizer que **não há irreversibilidade na medida liminar pleiteada, bem como não há interferência indevida desta Corte na autonomia do Poder Legislativo**.

---

<sup>8</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de Segurança*. 16. Ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

59. O pedido feito é apenas de suspensão temporária e acautelatória da PEC até que sejam tomadas as providências para sua regularização formal e material, em cumprimento ao disposto na Constituição de 1988, no ADCT e no Regimento Interno da Casa. Concedida a segurança e/ou cumpridas as providências acima dispostas pelas autoridades coatoras (em especial quanto à indicação fonte de custeio para as obrigações por ela criadas, seu impacto orçamentário e compatibilidade com o Novo Regime Fiscal), a proposta terá seu trâmite retomado normalmente.

60. E conforme Resolução nº 449, de 2 de dezembro de 2010, do Supremo Tribunal Federal, compete à Corte, em **plantão**, apreciar mandado de segurança contra ato de autoridade coatora sujeita à competência originária do Tribunal, cujos efeitos se operem durante o plantão ou no primeiro dia útil subsequente. E, no caso em tela, os efeitos se operam durante esse plantão estendido (que se iniciou dia 17 de abril, quarta-feira, e se encerra apenas na véspera da votação convocada no Legislativo, que ocorrerá dia 23 de abril).

61. Toda a articulação política entorno da proposição ocorre nos dias em que a Corte estará com funcionamento reduzido, apenas no plantão. Sem uma providência, nem os parlamentares nem a sociedade terão acesso aos dados necessários, quanto ao custeio e quanto ao impacto orçamentário da proposição, até a data da votação da CCJ, que justamente apreciará a constitucionalidade da medida – a partir de um voto que desconsidera isso.

62. De todo modo, caso não se entenda tratar-se de caso enquadrado na referido Resolução, seja feita a distribuição regular a Ministro Relator no próximo dia útil.

## **VI. DOS PEDIDOS**

63. Ante o exposto, requer:

- a. Seja concedida liminar *inaudita altera parte* no presente mandado de segurança, para que, vislumbrada a ilegalidade dos atos da Presidência da Câmara dos Deputados e da Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania, seja **suspensa a tomada de**

- qualquer deliberação** sobre a referida **Proposta de Emenda Constitucional nº 6 de 2019**, desconstituindo-se qualquer ato porventura já realizado, até que sejam cumpridas as exigências constitucionais, e a CCJ analise, inclua em pauta, discuta e vote a constitucionalidade da proposição, em especial quanto à indicação de fonte de custeio para as obrigações por ela criadas, impacto orçamentário, e compatibilidade com o Novo Regime Fiscal, conforme exposto acima;
- b. *Sucessivamente*, em caso de não ser o entendimento acima deste Ministro Relator (o que não se espera), seja deferida a medida liminar acautelatória acima pretendida **até que as autoridades coatoras indicadas prestem informações neste feito (art. 7º, I, Lei nº 12.016 c/c 300 e ss do CPC)**, ficando pendente a manutenção da tutela concedida às informações prestadas e até ulterior deliberação de Vossa Excelência no feito;
- c. Sejam cumpridas as providências de praxe, notificação das autoridades coatoras, nos termos do art. 7º, I, da Lei nº 12.016/09, bem como seja ouvida a Procuradoria-Geral da República no prazo de 10 (dez) dias, nos termos do art. 12 da Lei nº 12.016/09.
- d. Ao final, no mérito, que seja confirmada a liminar, concedendo a segurança para determinar que a **Proposta de Emenda Constitucional nº 6 de 2019**, só possa ser votada se cumpridas as exigências constitucionais (previstas no art. 195 da Constituição e no art. 133 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias), em especial quanto à indicação fonte de custeio para as obrigações por ela criadas (custo de transição entre sistema de repartição para capitação), seu impacto orçamentário, e compatibilidade com o Novo Regime Fiscal, criado pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016.
- e. Atribui-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), apenas para efeitos fiscais.

Brasília – DF, 18 de abril de 2019.

**LUIZ EDUARDO PECCININ**  
**OAB/PR 58101**