

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI, PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

FABIANO CONTARATO (“impetrante” ou “autor”), brasileiro, casado, Senador da República, portador da cédula de identidade R.G. nº 682.250 (SSP/ES) e inscrito no CPF/MF nº 863.645.617-72, com endereço profissional na Praça dos Três Poderes, Palácio do Congresso Nacional, Senado Federal, Anexo 2, Ala Afonso Arinos, Gabinete 06, endereço eletrônico sen.fabianocontarato@senado.leg.br;

RANDOLPH FREDERICH RODRIGUES ALVES, brasileiro, solteiro, Senador da República, portador da Carteira de Identidade nº 050360, expedido, pela SSP-AP, inscrito no CPF sob o nº 431.879.432-68;

JOENIA BATISTA DE CARVALHO, brasileira, Deputada Federal, indígena **WAPICHANA**, portadora da carteira de identidade nº 90475, inscrita no CPF/MF sob o nº 323.269.982-00, com endereço na Praça dos Três Poderes, Palácio do Congresso Nacional, - Câmara dos Deputados, Anexo IV, Gabinete 231, todos por intermédio de seu advogado e bastante procurador que esta subscreve, procuração anexa (Doc.), vêm, com fundamento no art. 5º, XIX da CF, c/c art. 1º da Lei nº 12.016, de 2009, impetrar

MANDADO DE SEGURANÇA

c/ pedido de tutela de urgência em caráter liminar

Contra ato coator praticado pelo **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, Sr. Jair Messias Bolsonaro, pela reedição inconstitucional da Medida Provisória nº 886, de 18 de junho de 2019, que altera a Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, para dispor sobre a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios.

I – Síntese da demanda

1. Trata-se Mandado Segurança impetrado por parlamentares para, liminarmente, suspender em razão de vício inconstitucionalidade formal os efeitos e a tramitação dos art. 21, XIV e §2º e 37, XXI, da Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019; com nova redação dada pela Medida Provisória nº 886, de 18 de junho de 2019.
2. Em verdade, a Medida Provisória ora impugnada **consiste na reedição de diversos pontos rejeitados pelo Congresso Nacional** da MP 870, de 1º de janeiro de 2019, que “estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios”.
3. A reedição de Medida Provisória é expressamente vedada pelo art. 62, §10, da Constituição Federal. Desse modo, o ato impugnado fere o direito líquido e certo dos autores ao devido processo legislativo, sendo passível de concessão de segurança para sua proteção, na forma do art. 5º, XIX da Constituição Federal c/c art. 1º da Lei nº 12.016, de 2009.

II – Dos fatos

4. Em 19 de junho de 2019, a Presidência da República editou a Medida Provisória nº 886, cuja ementa dispõe:

Altera a Lei nº 13.844, de 18 junho de 2019, a Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, a Lei nº 12.897, de 18 de dezembro de 2013, a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, e a Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, para dispor sobre a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios.
5. A medida trata, em grande medida da reedição de dispositivos que foram tratados na primeira medida provisória do atual Governo, popularmente conhecida como a “MP da reforma administrativa”, de número 870, de 1º de janeiro de 2019.
6. O projeto foi remetido para análise do Poder Legislativo, por intermédio do Congresso Nacional. Nesse contexto, o texto foi alterado e passou a tramitar como Projeto de Lei de Conversão nº 10, de 2019. No âmbito da tramitação da medida

provisória no Congresso Nacional, diversos dispositivos foram rejeitados pelos parlamentares, em deliberação dos respectivos plenários.

7. A rejeição do Poder Legislativo alcançou especificamente as seguintes alterações sugeridas pelo Executivo relativa à competência do Ministério da Agricultura para identificar, delimitar, demarcar e registrar terras ocupadas por indígenas (art. 21, XIV, e §2º, I, da MP 870). Conforme cópia do Projeto de Lei de Conversão anexa, a competência para demarcação de terras indígenas foi mantida junto ao Ministério da Justiça, por decisão soberana do Congresso Nacional.

8. Encaminhada mensagem de aprovação do Projeto de Lei de Conversão (“PLV”) ao Poder Executivo, o texto foi parcialmente sancionado e transformado na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019. O art. 37, XXI, do PLV, que versava sobre a competência do Ministério da Justiça para dispor sobre direitos dos índios foi vetada, sob a seguinte justificativa:

Mensagem nº 254, de 18 de junho de 2019.

Razões dos vetos

Os dispositivos propostos inseridos, por intermédio de emenda parlamentar, remodelando regras de competência, funcionamento e organização de órgão do Poder Executivo e alterando os interesses compreendidos no objeto da norma, invadindo a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor por decreto sobre tal matéria, nos termos da alínea ‘a’ do inciso VI do art. 84 da Constituição da República de 1988. Ademais, é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo a iniciativa das leis que tratem de organização administrativa, serviços públicos e pessoal, conforme prevê a alínea ‘a’ do inciso II do §1º do art. 61 da CR de 1988 (v.g. STF, ADI 3.254, Plenário, j. 16.11.2005).

9. Contudo, posteriormente, o Poder Executivo reeditou a matéria, por meio da Medida Provisória nº 886, para tentar fazer valer sua vontade de maneira flagrantemente inconstitucional. Para que não reste dúvidas quanto à igualdade dos projetos, apresenta-se abaixo tabela comparativa dos textos:

Medida Provisória nº 870, de 2019	Projeto de Lei de Conversão nº 10, de 2019	Lei nº 13.844, de 2019	Medida Provisória nº 886, de 2019
--	---	-------------------------------	--

Art. 21. Constitui área de competência do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento:	Art. 21. Constituem áreas de competência do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento:
...
XIV – reforma agrária, regularização fundiária de áreas rurais, Amazônia Legal, terras indígenas e quilombolas;	XIV – reforma agrária, regularização fundiária de áreas rurais, Amazônia Legal e terras quilombolas;	XIV - reforma agrária, regularização fundiária de áreas rurais, Amazônia Legal e terras quilombolas;	XIV - reforma agrária, regularização fundiária de áreas rurais, Amazônia Legal, terras indígenas e terras quilombolas;
...
§ 2º A competência de que trata o inciso XIV do caput , compreende:	§ 2º A competência de que trata o inciso XIV do caput deste artigo compreende a identificação, o reconhecimento, a delimitação, a demarcação e a titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos.	§ 2º A competência de que trata o inciso XIV do caput deste artigo compreende a identificação, o reconhecimento, a delimitação, a demarcação e a titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos.	§ 2º A competência de que trata o inciso XIV do caput compreende a identificação, o reconhecimento, a delimitação, a demarcação e a titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos e das terras tradicionalmente ocupadas por
I - a identificação, a delimitação, a demarcação e os registros das terras tradicionalmente ocupadas por indígenas ; e			
II - a identificação, o reconhecimento, a delimitação, a			terras tradicionalmente ocupadas por

demarcação e a titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos.			indígenas.
...
<i>A competência sobre direitos dos índios estava no Ministério da Mulher, conforme artigo 43, I, i: i) direitos do índio, inclusive no acompanhamento das ações de saúde desenvolvidas em prol das comunidades indígenas, sem prejuízo das competências do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.</i>	Art. 37. Constituem áreas de competência do Ministério da Justiça e Segurança Pública:

	XXI - direitos dos índios, inclusive acompanhamento das ações de saúde desenvolvidas em prol das comunidades indígenas;	XXI - (VETADO)	XXI - direitos dos índios, incluído o acompanhamento das ações de saúde desenvolvidas em prol das comunidades indígenas, observado o disposto no inciso XIV do caput e no § 2º do art. 21;

10. Desse modo, evidencia-se que os dispositivos impugnados têm conteúdo idêntico à medida provisória nº 870 já rejeitados pelo Congresso Nacional na atual sessão legislativa.

11. A medida viola diretamente o direito ao devido processo legislativo, notadamente o disposto no art. 62, § 10, da Constituição Federal. Tem-se, portanto,

clara violação ao direito subjetivo ao devido processo legislativo, impondo-se a concessão da ordem ora requerida.

III – Do direito

III.1– Preliminares

a) Da legitimidade ativa

9. Cumpre destacar, inicialmente, que esta Suprema Corte possui entendimento consolidado acerca da legitimidade ativa de parlamentares para impetrarem mandado de segurança em defesa do devido processo legislativo constitucional.

10. Nesse sentido, entre muitos outros precedentes, o MS 24.667- AgR, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 23.04.2004; e o MS 24.642, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 18.06.2004, nos seguintes termos:

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. III – Inocorrência, no caso, de ofensa ao processo legislativo, C.F., art. 60, § 2º, por isso que, no texto aprovado em 1º turno, houve, simplesmente, pela Comissão Especial, correção da redação aprovada, com a supressão da expressão ‘se inferior’, expressão dispensável, dada a impossibilidade de a remuneração dos Prefeitos ser superior à dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. IV. - Mandado de Segurança indeferido.

11. Nessa perspectiva, sendo os impetrantes parlamentares federais no regular exercício dos mandatos, detêm plena legitimidade ativa para questionar, perante esse Supremo Tribunal Federal, atos legislativos que, como ocorre no presente caso, “não se compatibilizam com o processo legislativo constitucional”.

12. Há, ainda, nessa Corte, o entendimento que a matéria deve tramitar na Casa Legislativa a que pertence o impetrante. Justamente o presente caso: a ação tem por

objeto Medida Provisória que tramita, inicialmente, junta às duas casas do Congresso Nacional, em comissão mista, na forma do art. 62, §9º, da Constituição Federal.

b) Da tempestividade

13. Nos termos do art. 23 da Lei nº 12.016/2009, que disciplina o mandado de segurança individual e coletivo, o direito de requerer mandado de segurança é extinto após decorridos cento e vinte dias a partir da ciência, pelo interessado, do ato impugnado. Conforme cópia do Diário Oficial da União anexa, a Medida Provisória impugnada foi publicada em 19 de junho de 2019. Comprovada, portanto, a tempestividade da demanda.

II – Do mérito – ofensa à vedação de reedição de Medida Provisória na mesma sessão legislativa

14. Cuida-se, na hipótese, de clara condução ilegal do processo legislativo, contrário às diretrizes constitucionais, conforme se explicitará a seguir.

15. A Medida Provisória nº 886, de 18 de junho 2019, por se caracterizar, material e formalmente, como repetição de dispositivos rejeitados pelo Congresso Nacional da Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro 2019, ofende, diretamente, o art. 62, § 10 da Constituição, que estabelece:

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

(...)

§ 10. É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

16. Em face do desrespeito a esse comando limitador da prerrogativa do Presidente da República, mais uma vez traz-se a essa Corte Suprema o tema da indevida utilização das medidas provisórias como meio de sobrepor-se, autocraticamente, à ação do Poder Legislativo.

17. Nesse sentido o entendimento do STF, ao julgar a ação direta de inconstitucionalidade 3.964/DF, ocasião em que reafirmou a inconstitucionalidade da reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória revogada:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA LIMINAR. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 394/07, QUE “DÁ NOVA REDAÇÃO AO § 3º DO ART. 5º DA LEI Nº 10.826, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2003”. LEI QUE “DISPÕE SOBRE REGISTRO, POSSE E COMERCIALIZAÇÃO DE ARMAS DE FOGO E MUNIÇÃO, SOBRE O SISTEMA NACIONAL DE ARMAS – SINARM”. 1. Num exame prefacial, tem consistência a alegação de que a MP no 394/07 é mera reedição de parte da MP no 379/07. Isto porque a mais recente incorpora temas da mais antiga, sem o aporte de modificações substanciais. São os temas: a) da prorrogação do prazo para renovação de registros de propriedade de armas de fogo, expedidos pelos órgãos estaduais; b) da fixação dos valores das taxas a recolher em caso de registro de armas, renovação do certificado de registro, expedição de porte da arma, etc. 2. Impossibilidade de reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória revogada. Tese contrária importaria violação do princípio da Separação de Poderes, na medida em que o Presidente da República passaria, com tais expedientes revocatório-reedicionais de medidas provisórias, a organizar e operacionalizar a pauta dos trabalhos legislativos. Pauta que se inscreve no âmbito do funcionamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e, por isso mesmo, matéria de competência privativa dessas duas Casas Legislativas (inciso IV do art. 51 e inciso XIII do art. 52, ambos da CF/88). 3. De outra parte, o ato de revogação pura e simples de uma medida provisória outra coisa não é senão uma auto-rejeição; ou seja, o autor da medida a se antecipar a qualquer deliberação legislativa para proclamar, ele mesmo (Poder Executivo), que sua obra normativa já não tem serventia. Logo, reeditá-la significaria artificializar os requisitos constitucionais de urgência e relevância, já categoricamente desmentidos pela revogação em si. 4. Medida liminar deferida para suspender a eficácia da MP no 397/07 até o julgamento de mérito desta ação direta de inconstitucionalidade¹.

18. No âmbito da Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.984-3/DF, o Ministro Carlos Ayres Britto corroborou o entendimento transcrito:

Também gostaria de dizer que anotei algo que foi antecipado pelo Ministro Sepúlveda Pertence: uma vez revogada a medida provisória, é evidente que ela não poderá ser reeditada no curso da presente sessão legislativa. Não há como fazê-lo. O Presidente da república decaiu do seu poder de dispor sobre a matéria mediante medida provisória. É uma consequência natural.

¹ STF. Plenário. MC/ADI 3.964/DF. Rel.: Min. CARLOS BRITTO. 12/12/2007, maioria. DJ eletrônico 65, 11 abr. 2008.

19. Ressalte-se que a Medida Provisória anterior foi proposta no primeiro dia do atual mandato. Assim, a referida norma só foi efetivamente apresentada e apreciada no momento de início da atual sessão legislativa ordinária, em 2 de fevereiro de 2019. Evidente, portanto, que a vedação de reedição alcança a MP 870, que teve seus efeitos suspensos até instalação do Congresso, na forma do art. 18, único, da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional.

20. A sistemática desse Presidente da República em governar por Decretos e Medidas Provisórias, passando por cima do Congresso Nacional, integrado pelos legítimos representantes do povo, mais uma vez se reafirma.

21. Ele, que se elegeu com o discurso da “nova política”, mas até agora falou claramente o que seria isso, demonstra, por suas atitudes, que a política a que se propõe é a do autoritarismo, a da imposição de sua vontade ao Congresso Nacional e, conseqüentemente, ao povo brasileiro.

22. Vale lembrar que a vedação para apreciação de matéria rejeitada ou prejudicada alcança inclusive propostas de iniciativa parlamentar, consoante teor do art. 60, §5º, da Constituição Federal, que diz:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

(...)

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada **não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.**

23. No mesmo sentido a restrição contida no art. 67:

Art. 67. A matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da **maioria absoluta** dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional.

24. Nesse cenário, é cristalina a orientação do constituinte no sentido de que deve o Poder Legislativo deliberar sobre determinada matéria apenas uma vez por sessão legislativa, em homenagem inclusive aos princípios do pluralismo político (CF, art. 1º, V) e da eficiência (CF, art. 37, *caput*).

25. Tem-se, portanto, a violação ao direito líquido certo ao devido processo legislativo, por meio do ato do Presidente da República, ao editar Medida Provisória que perdeu a eficácia por decurso de prazo, na mesma sessão legislativa.

II.2 Dos pressupostos da medida liminar

26. O art. 7º, III, da Lei 12.019, de 2009, dispõe:

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.

27. A medida ora pleiteada comporta prestação liminar, *inaudita altera pars*, o que desde já se requer, eis que presentes todos os pressupostos necessários para o seu deferimento.

28. O fundamento relevante para suspensão do ato emerge da própria natureza pública das informações e da repercussão social da matéria. Sabe-se que a concessão e demarcação de terras indígenas é tema de profundo interesse social e cuja a importância alcança populações inteiras, cuja proteção jurídica é inafastável.

29. A plausibilidade jurídica da concessão da liminar encontra-se devidamente caracterizada no presente *mandamus*, tendo em vista que o impetrante irressigna-se contra flagrante inconstitucionalidade da reedição da medida, verificável com a simples leitura do art. 62, §10, da Constituição Federal.

30. Por fim, a incidência do *periculum in mora* repousa, ainda, no prejuízo acarretado ao impetrante acaso a decisão não seja exarada antes da deliberação da matéria junto ao Congresso Nacional. A grave inconstitucionalidade afronta a ordem democrática, inclusive com efeitos na autonomia do Poder Legislativo, conforme demonstrado acima.

31. Desse modo, imprescindível se faz a concessão da medida liminar para suspender os efeitos da norma impugnada, nos termos do art. 7º, III, da Lei n.º 12.016, de 2009.

III – Dos pedidos

Diante do exposto, requerem o impetrante:

- a) A concessão de medida liminar, *inaudita altera pars*, para suspender os efeitos dos art. 21, XIV e §2º e 37, XXI, da Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019; com redação dada pela norma impugnada;
- b) No mérito, seja concedida a ordem para reconhecer a violação do direito dos autores ao devido processo legislativo constitucional e consequente inconstitucionalidade formal dos art. 21, XIV e §2º e 37, XXI, da Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019; com redação dada pela Medida Provisória nº 886, de 18 de junho de 2019;
- c) Sejam notificadas as autoridades coatoras para prestarem informações no prazo legal, nos termos do art. 7º, I da Lei nº 12.016/2009;
- d) Seja dada ciência do feito à Advocacia Geral da União, nos termos do art. 7º, II da Lei nº 12.016/2009;
- e) Seja notificado o ilustre representante do Ministério Público, para, nos termos do artigo 12 da Lei nº 12.016/2009, opinar acerca da presente demanda.
- f) Por fim, sejam as publicações efetuadas em nome do advogado subscritor.

Nesses termos, pede deferimento.

Brasília, 19 de junho de 2019.

Guilherme Aurélio Zalique de Oliveira Alves

OAB/GO nº 47.010

Rol de anexos:

1. Documentos de identificação dos autores;
2. Procuração outorgada;

3. Cópia do ato impugnado (Medida Provisória nº 886, de 18 de junho de 2019);
4. Cópia da MP editada anteriormente (Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019);
5. Cópia da norma proveniente da conversão da MP 870/2019 (Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019);
6. Cópia do Projeto de Lei de Conversão nº 10, de 2019, conforme aprovado pelo Senado Federal.
7. Cópia da Mensagem do Poder Executivo nº 254, de 2019.
8. Guia de custas e comprovante de pagamento.