

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO  
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF**

**ANDRÉ PEIXOTO FIGUEIREDO LIMA**, brasileiro, casado, Deputado Federal, RG nº 5.540.938-2/SSP-CE, CPF nº 259.055.033-20, e-mail: dep.andrefigueiredo@camara.leg.br, podendo ser encontrado no seu endereço profissional, localizado no gabinete nº 940 do Anexo IV da Câmara dos Deputados, Praça dos Três Poderes, CEP 70.160-900, Brasília/DF; **DARCI POMPEO DE MATTOS**, brasileiro, solteiro, Deputado Federal, RG nº 16.486-OAB/RS, CPF nº 283.468.900-87, e-mail: dep.pompeodemattos@camara.leg.br, podendo ser encontrado no seu endereço profissional, localizado no gabinete nº 704 do Anexo IV da Câmara dos Deputados, Praça dos Três Poderes, CEP 70.160-900, Brasília/DF; **JOSÉ LEÔNIDAS DE MENEZES CRISTINO**, brasileiro,

casado, Deputado Federal, RG nº 804.415/SSP-CE, CPF nº 121.059.613-04, e-mail: dep.leonidascristino@camara.leg.br, podendo ser encontrado no seu endereço profissional, localizado no gabinete nº 948 do Anexo IV da Câmara dos Deputados, Praça dos Três Poderes, CEP 70.160-900, Brasília/DF; **GUSTAVO BONATO FRUET**, brasileiro, divorciado, Deputado Federal, RG nº 1.558.179-4/SSP-PR, CPF nº 644.463.799-68, e-mail: dep.gustavofruet@camara.leg.br, podendo ser encontrado no seu endereço profissional, localizado no gabinete nº 827 do Anexo IV da Câmara dos Deputados, Praça dos Três Poderes, CEP 70.160-900, Brasília/DF; **TÚLIO GADÊLHA SALES DE MELO**, brasileiro, solteiro, Deputado Federal, RG nº 7.788.203-SDS/PE, CPF nº 060.162.984-17, e-mail: dep.tuliogadilha@camara.leg.br, podendo ser encontrado no seu endereço profissional, no Anexo IV da Câmara dos Deputados, gabinete nº 360, Praça dos Três Poderes, CEP 70.160-900, Brasília/DF, todos doravante chamados de **Impetrantes**, por intermédio de seus advogados, com fundamento nos artigos 5º, LXIX, e 102, I, "d", da Constituição, impetrar:

### **MANDADO DE SEGURANÇA**

com pedido liminar, *inaudita altera parte*, contra ato do **PRESIDENTE DA MESA DO SENADO FEDERAL**, ora figurando como **Autoridade Coatora**, encontrado na sede deste, na Praça dos Três Poderes, Palácio do Congresso Nacional, Salão Azul, Zona Cívico-Administrativa, CEP 70.165-900, Brasília/DF, integrante, para fins do artigo 6º da Lei Federal nº 12.016/2009, da **UNIÃO**, pessoa jurídica de direito público interno, cujos procuradores podem ser encontrados no Setor de Autarquias Sul (SAS), Quadra 3, Lote 5/6, Edifício Multi Brasil Corporate, CEP 70.070-030, Brasília/DF, pelos fundamentos de fato e razões de direito a seguir.

## 1. Dos fatos

Em 05/11/2019 (terça-feira), o **Presidente da República**, acompanhando do **Ministro de Estado Chefe da Casa Civil** e do **Ministro de Estado da Economia**, compareceu ao Senado Federal para cerimônia de entrega de “*um pacote de propostas elaboradas pela equipe econômica do governo para reformar o Estado brasileiro*” (doc. 2).

Além de registro fotográfico (doc. 2), segundo órgão oficial de imprensa do Senado: “[s]ão três propostas de emenda à Constituição (PECs): a emergencial, que pretende reduzir gastos obrigatórios, a do pacto federativo, que muda a distribuição de recursos entre União, estados e municípios, e a que revisa fundos públicos” (doc. 2).

As proposições foram encaminhadas à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ do Senado Federal (doc. 3), em 06/11/2019 (quarta-feira). No entanto, figurou como autor o **Senador Fernando Bezerra Coelho** (MDB/PE), Líder do Governo no Senado Federal, com o apoio constitucional exigido para a iniciativa (doc. 4).

Sucedem que, nessas circunstâncias, a apresentação das citadas Propostas de Emenda à Constituição – PECs nº 186/2019 (Emergencial), nº 187/2019 (Revisão dos Fundos) e nº 188/2019 (Pacto Federativo), de iniciativa do **Presidente da República**, subtraiu da Câmara dos Deputados a condição de Casa iniciadora.

O **Presidente do Senado Federal**, ora **Autoridade Coatora**, no exercício da competência descrita no inciso X do artigo 48 do Regimento Interno do Senado Federal – RISF, ao dar processamento à matéria – cujo ato é o objeto desta impetração –, incorreu em ilegalidade, em prejuízo de direito líquido e certo dos **Impetrantes**, como se detalha na sequência.

## 2. Da legitimidade ativa

Em preliminar, anote-se que a legitimidade ativa dos **Impetrantes** depreende-se do exercício de mandato parlamentar, em linha com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – STF. Confira-se:

O parlamentar, fundado na sua condição de co-partícipe do procedimento de formação das normas estatais, dispõe, por tal razão, da prerrogativa irrecusável de impugnar, em juízo, o eventual descumprimento, pela Casa Legislativa, das cláusulas constitucionais que lhe condicionam, no domínio material ou no plano formal, a atividade de positivação dos atos normativos” (MS nº 23.565, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 10/11/1999).

Essa orientação é tranquila na prática da jurisdição constitucional brasileira e, por isso, não representa óbice ao conhecimento deste *mandamus*.

## 3. Da ilegalidade

No mérito, a pretensão objeto neste *writ* consiste em reconhecer a ilegalidade do ato consumado pela **Autoridade Coatora** que procedeu à tramitação de propostas de emenda à Constituição de iniciativa do **Presidente da República**, mas tendo o Senado Federal como Casa iniciadora e não a Câmara dos Deputados.

Formalmente, as PECs nº 186/2019 (Emergencial), nº 187/2019 (Revisão dos Fundos) e nº 188/20219 (Pacto Federativo) foram de iniciativa do **Senador Fernando Bezerra Coelho** (MDB/PE), Líder do Governo no Senado Federal, com a subscrição de mais o terço constitucional necessário, nos termos do inciso I do artigo 60 da Constituição.

Esse expediente, no entanto, foi um artifício para esconder o verdadeiro autor das proposições legislativas, o **Presidente da República**. Tanto que ele compareceu, como relatado, em cerimônia destinada à entrega das propostas, fato não só notório – e, portanto, que prescinde de prova (CPC, art. 374, I) –, mas independente disso, amplamente registrado (doc. 2).

É claro que não haveria sentido em sustentar, como aqui se faz, a simulação na iniciativa das proposições, se ausente regra que impedisse o **Presidente da República** a encaminhá-las diretamente ao Senado, como uma leitura sumária da Constituição parece indicar, especialmente, do artigo 60 – que, embora cuide dessa espécie de processo legislativo, é silente a respeito.

Ocorre que não se pode arguir, com o fito de descaracterizar o ardil ora denunciado, que a regra do artigo 64 da Constituição – a qual elege a Câmara como Casa iniciadora – aplica-se apenas aos projetos de lei, de sorte que, na falta de previsão semelhante no capítulo atinente às emendas à Constituição, haveria faculdade do **Presidente da República** em remetê-las à Câmara ou ao Senado.

Esse foi o argumento, aliás, defendido pelo Senador Bernardo Cabral, ao proferir, sobre a questão, o Parecer nº 692/1995, pela CCJ do Senado. Para ele, não haveria lacuna na Constituição que autorizasse analogia ou extensão normativa da norma do seu artigo 64, que, sendo excepcional, “*deve ser interpretada de forma estrita, abrangendo, apenas, a hipótese do projeto de lei*” (doc. 5).

Todavia, a reconstrução histórica da Constituição aponta o contrário, isto é, que houve sim um vazio não intencional deixado pelo constituinte originário. Veja-se que, do anteprojeto do relator até o projeto da comissão de sistematização (doc. 6), havia disposição de que apenas os projetos de lei iniciariam na Câmara,

mas porque até aí as emendas à Constituição seriam votadas em sessão conjunta do Congresso Nacional.

Mesmo sem emendas sobre o tema (doc. 7), quando o texto foi consolidado no primeiro substitutivo do relator, na comissão de sistematização, previu-se, então, que as emendas à Constituição seriam votadas separadamente pelas duas Casas – redação promulgada e vigente até hoje. Foi a partir desse momento em que o texto passou a coexistir com a regra da Casa iniciadora relativa aos projetos de lei.

Recuperando essa evolução do texto, evidencia-se que não houve um silêncio eloquente da Constituição em relação à Casa iniciadora de suas emendas, mas sim uma lacuna resultante do processo de construção de seu texto. O constituinte acabou por se omitir com relação à Casa iniciadora porque, antes, sendo em sessão conjunta, não havia necessidade de enunciar regra a respeito.

Daí que, para o intérprete, sobretudo, os investidos de um espaço de conformação autêntica da Constituição, como o são os legisladores no exercício do poder constituinte derivado, impõe não só reconhecer essa lacuna, mas, principalmente, integrá-la pela inteligência do disposto no artigo 64 da Constituição.

Até porque esse entendimento se consolidou na **prática institucional** da Câmara e do Senado. **Primeiro**, enquanto o Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD expressamente refere-se à apreciação de proposta de emenda à Constituição apresentada pelo **Presidente da República** (art. 201, I), isso não ocorre no RISF, conquanto haja menção à oferecida por Assembleias Legislativas (art. 212, II).

**Em segundo lugar, a fortiori ratione,** ambos os regimentos internos contêm normas de reenvio determinando, mediante remissão, a aplicação da disciplina dos projetos de lei às propostas de emenda à Constituição (RICD, art. 202, § 8º, e RISF, 372), de forma que, sendo assim, é imperativo que proposições dessa última espécie tenham como Casa iniciadora a Câmara dos Deputados.

Assim, longe de retratar matéria *interna corporis*, essas disposições regimentais exprimem, em rigor, **normas constitucionais não escritas** que regem a dinâmica do devido processo legislativo através do costume, ou seja, “*na prática reiterada de determinados atos ou comportamentos não previstos formalmente na Constituição, mas adotados efetivamente pelos órgãos do Poder Público*”<sup>1</sup>.

Ora, *se* é certo, como demonstrado, que há uma regra de estatura constitucional – ainda que por força de convenção ou analogia –, na linha de que a Câmara é a Casa iniciadora das propostas de emenda à Constituição, **então** a apresentação das PECs nº 186/2019 (Emergencial), nº 187/2019 (Revisão dos Fundos) e 188/20219 (Pacto Federativo) pelo **Presidente da República**, malgrado através de Senadores, configurou flagrante abuso de poder.

Do ponto de vista probatório, é importante destacar que não só o **Presidente da República** assinalou a autoria da proposição em cerimônia no Senado (doc. 3), como o próprio **Ministro de Estado da Economia** anunciou e detalhou as indigitadas PECs como programa de governo batizado de *Plano Mais Brasil – Transformação do Estado*, tudo em entrevista coletiva de imprensa junto de sua equipe em auditório nas dependências daquela repartição pública (doc. 6).

---

<sup>1</sup> LISBOA, Carolina Cardoso Guimarães. *Normas Constitucionais Não Escritas*. Lisboa, Almedina, 2015, p. 72.

A **Autoridade Coatora**, por sua vez, ao deflagrar a tramitação de propostas de emenda à Constituição – com a remessa da matéria à CCJ do Senado, cuja ordem é o **ato coator** propriamente dito –, em usurpação da competência legislativa da Câmara dos Deputados, incorreu em **ilegalidade** que desafia a impetração do presente mandado de segurança, na forma dos artigos 5º, LXIX, e 102, I, “d”, da Constituição.

#### **4. Do direito líquido e certo ao devido processo legislativo das emendas à Constituição (CF, art. 5º, LIV)**

Em paralelo, o **direito líquido e certo** dos **Impetrantes** que se requer proteção (CF, art. 5º, XXXV) remonta à **observância do devido processo legislativo** (CF, art. 5º, LIV, e 59, I). Ele tanto não pode ser submetido a transigir com a apontada ilegalidade no exercício de suas atribuições, quanto, em razão delas, tem o poder-dever (interesse) de coibi-la. É o entendimento do Supremo:

CONSTITUCIONAL. PODER LEGISLATIVO: ATOS: CONTROLE JUDICIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. PARLAMENTARES. I. - O Supremo Tribunal Federal admite 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. II. - Precedentes do STF: MS 20.257/DF, Ministro Moreira Alves (*leading case*) (RTJ 99/1031); MS 20.452/DF, Ministro Aldir Passarinho (RTJ 116/47); MS 21.642/DF, Ministro Celso de Mello (RDA 191/200); MS 24.645/DF, Ministro Celso de Mello, "D.J." de 15.9.2003; MS 24.593/DF, Ministro Maurício Corrêa, "D.J." de 08.8.2003; MS 24.576/DF, Ministra Ellen Gracie, "D.J." de 12.9.2003; MS 24.356/DF, Ministro Carlos Velloso, "D.J." de 12.9.2003. III. - Agravo não provido. (MS nº 24.667/DF-AgR, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, julgado em 04/12/2003)

Saliente-se que, no particular, a pretensão ora deduzida pelos **Impetrantes** concerne ao aspecto mais fundamental de sua investidura no cargo de Deputado Federal, que é a primazia e a preferência, com o início dos debates na Câmara, nas discussões de maior relevância nacional, como o são, por natureza, as que se veiculam nas propostas de emenda à Constituição.

Noutras palavras, o direito dos **Impetrantes** defendido neste *writ* se depreende do amplo rol de competências legislativas que lhe investe a Constituição para o exercício de seu mandato parlamentar (CF, art. 59), inclusive na condição de **constituente derivado** (CF, art. 60, § 2º), e do que emerge, em última análise, também a legitimidade judicial para assegurar sua efetividade.

#### **5. Da medida cautelar: plausibilidade jurídica e perigo na demora**

As alegações articuladas evidenciam a **probabilidade do direito** (*fumus boni iuris*) e o **risco ao resultado útil do processo** (*periculum in mora*), justificando a prestação de tutela de urgência a resguardar a higidez da garantia do devido processo legislativo (CF, art. 5º, LXIX) em que, por força de seu mandato parlamentar, investidos os **Impetrantes** (CF, art. 5º, LIV, e 59, V).

A verossimilhança das alegações fáticas decorre da prova inequívoca e pré-constituída ora colacionada em anexo (material divulgado por órgãos oficiais de divulgação, registros audiovisuais e fotográficos, o extrato de tramitação legislativa pertinente e os documentos constituintes sobre a lacuna constitucional indicada), a qual permite reconstruir a narrativa da inicial e a correlação aos fundamentos jurídicos pertinentes.

Ademais, incontestemente a plausibilidade jurídica do direito afirmado, considerando satisfeitos os requisitos do inciso LXIX do artigo 5º da Constituição,

sendo, de um lado, flagrante a **ilegalidade** decorrente da tramitação de propostas de emenda à Constituição de iniciativa do Presidente da República tendo o Senado como Casa iniciadora; e, de outro, o imperativo de proteção do **direito líquido e certo** dos **Impetrantes** aos mecanismos que lhe asseguram o devido processo legislativo (CF, art. 5º, LIV e 59, V).

Com relação ao **risco de perecimento do objeto do causa** (*periculum in mora*), é forçoso reconhecer que a tramitação das indigitadas proposições legislativas, representa por si só uma ameaça concreta à regularidade do processo legislativo e, principalmente, à precedência constitucional das discussões na Câmara como Casa iniciadora, em prejuízo do **Impetrantes** e, no limite, da própria vitalidade institucional da política nacional.

## 6. Dos pedidos

Ante o exposto, os **Impetrantes** requerem:

- a) a concessão de medida liminar, *inaudita altera parte*, para:
  - a.1) determinar à **Autoridade Coatora** que remeta à Câmara dos Deputados as PECs nº 186/2019 (Emergencial), nº 187/2019 (Revisão dos Fundos) e 188/2019 (Pacto Federativo); ou,
  - a.2) alternativamente, suspender a tramitação das referidas proposições até decisão definitiva nesta impetração;
- b) depois, a adoção das providências descritas nos incisos I e II do artigo 7º e, ainda, no artigo 12 da Lei Federal nº 12.016/2009;

c) enfim, a confirmação da liminar, concedendo-se a segurança para, reconhecendo-se tratar de proposições de iniciativa do **Presidente da República**, tornar definitiva a remessa à Câmara dos Deputados para apreciar, na qualidade de Casa iniciadora, as PECs nº 186/2019 (Emergencial), nº 187/2019 (Revisão dos Fundos) e 188/20219 (Pacto Federativo).

Dá-se a causa o valor de R\$ 10,00 (dez reais).

Brasília/DF, 9 de novembro de 2019.

**Marcos Rivas**  
OAB/DF nº 46.431

Documentos:

- 1 – Procurações;
- 2 – Publicação do Senado Federal
- 3 – Ficha de Tramitação das PECs;
- 4 – PECs nº 186/2019 (Emergencial), nº 187/2019 (Revisão dos Fundos) e nº 188/20219 (Pacto Federativo);
- 5 – Parecer nº 692/1995;
- 6 – Documentos da Constituinte;
- 7 – Emendas de Plenário e Populares apresentadas ao Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização;
- 8 – Anúncio Plano Mais Brasil no Ministério da Economia;