

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL,  
MINISTRO DIAS TOFFOLI

*“[...] em tempos de crise, a Constituição deve adquirir uma nova e reforçada aplicabilidade, deve ser aplicada com maior rigor e exigência e o Tribunal Constitucional deve ser, se se pode dizer assim, ainda mais vigilante e guardião dos direitos e garantias nela previstos do que em tempos de normalidade” .<sup>1</sup>*

Jorge Reis Novais, Professor da Faculdade de Direito da  
Universidade de Lisboa

**ALESSANDRO VIEIRA**, brasileiro, casado, Senador da República, RG 811.924 SSP/SE, CPF n. 719.437.905-82, com endereço profissional no Senado Federal, Anexo II, Ala Afonso Arinos, Gabinete 08, Brasília/DF, endereço eletrônico sen.alessandrovieira@senado.leg.br, vem, por meio de seus advogados, ao final subscritos, respeitosamente à presença de Vossa Excelência, com base no art. 5º, LXIX da Constituição Federal e art. 1º da Lei 12.016/09, impetrar

**MANDADO DE SEGURANÇA**  
**com pedido liminar**

em face do ato ilegal e abusivo, violador do devido processo legislativo constitucional, perpetrado pelo **Presidente da Câmara dos Deputados**, Sr. Rodrigo Maia, na condição de autoridade coatora, com endereço profissional no Palácio do Congresso Nacional, Praça dos Três Poderes, CEP 70.160-900, Brasília/DF, 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 aduzidas.

---

<sup>1</sup> NOVAIS, Jorge Reis. *Em defesa do Tribunal Constitucional*. Coimbra: Ed. Almedina, 2014, p. 53.

## 1. DA TEMPESTIVIDADE

Nos termos do art. 23 da Lei 12.016/09, deve-se respeitar o prazo decadencial de 120 (cento e vinte) dias para a impetração do mandado de segurança, contados da ciência do ato impugnado pelo interessado.

*In casu*, o ato impugnado, cuja descrição pormenorizada se dará nos tópicos seguintes, ocorreu no dia 03 de abril do corrente ano, no Plenário da Câmara dos Deputados, no contexto da votação da Proposta de Emenda à Constituição n. 10/2020 (docs. nn. 01 e 02).

Proposto o presente *writ* na segunda semana seguinte à prática do ato ilegal e abusivo levado a cabo pelo Presidente da Câmara dos Deputados, resta clara a sua tempestividade.

## 2. DO CABIMENTO E DA LEGITIMIDADE ATIVA

Há sólido posicionamento doutrinário e jurisprudencial no sentido da legitimidade ativa dos parlamentares, no exercício de seus mandatos, para a impetração de mandado de segurança, com o objetivo de resguardar o direito líquido e certo consubstanciado no respeito ao devido processo legislativo.

A título exemplificativo, confirmam-se precedentes da Corte Suprema:

CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DE PROJETO DE LEI. INVIABILIDADE. 1. Não se admite, no sistema brasileiro, o controle jurisdicional de constitucionalidade material de projetos de lei (controle preventivo de normas em curso de formação). **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(a): Min. GILMAR MENDES, Relator(a) p/ Acórdão: Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 20/06/2013, g.n.)

MANDADO DE SEGURANÇA – NÃO CONHECIMENTO – INTERPOSIÇÃO DE RECURSO DE AGRAVO – PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO – CONTROLE JURISDICIONAL DE SEU “ITER” PROCEDIMENTAL – **LEGITIMIDADE ATIVA, PARA ESSE EFEITO, RECONHECIDA A QUALQUER MEMBRO DAS CASAS DO CONGRESSO NACIONAL** – PRECEDENTES – POSSIBILIDADE DESSA FISCALIZAÇÃO JUDICIAL, DESDE QUE EVIDENCIADA A EXISTÊNCIA DE ALGUMA DAS SITUAÇÕES PREVISTAS NO ART. 60 DA LEI FUNDAMENTAL, QUE CONFIGURAM LIMITAÇÕES AO EXERCÍCIO DO PODER DE REFORMA DA CONSTITUIÇÃO – INADMISSIBILIDADE DE INVOCAÇÃO DE LEGISLAÇÃO MERAMENTE ORDINÁRIA, COM O OBJETIVO DE ERIGI-LA À CONDIÇÃO DE PRESSUPOSTO DE OBSERVÂNCIA NECESSÁRIA PARA EFEITO DE VÁLIDA INSTAURAÇÃO DO PROCEDIMENTO DE MODIFICAÇÃO DO TEXTO CONSTITUCIONAL – DOCTRINA – PRECEDENTES – PARECER DA DOUTA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELO NÃO PROVIMENTO DESTA ESPÉCIE RECURSAL – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. – O processo de formação das leis ou de elaboração de emendas à Constituição revela-se suscetível de controle incidental ou difuso pelo Poder Judiciário, sempre que, havendo possibilidade de lesão à ordem jurídico-constitucional, a impugnação vier a ser suscitada por membro do próprio Congresso Nacional, pois, nesse domínio, **somente ao parlamentar – que dispõe do direito público subjetivo à correta observância das cláusulas que compõem o devido processo legislativo – assiste legitimidade ativa ‘ad causam’ para provocar a fiscalização jurisdicional** – O exercício do poder reformador, embora passível de controle jurisdicional, há de considerar, unicamente, as normas de parâmetro que definem, em caráter subordinante, as limitações formais (CF, art. 60, “caput” e § 2º), as limitações circunstanciais (CF, art. 60, § 1º) e, em especial, as limitações materiais (CF, art. 60, § 4º), cuja eficácia restritiva condiciona o processo de reforma da Constituição.”

[...]

(STF, MS 34722 AgR, Relator Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 20/09/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-217 DIVULG 04-10-2019 PUBLIC 07-10-2019)

O autor do presente mandado de segurança, no exercício de mandato de Senador da República conferido pela população do Estado de Sergipe, reúne as condições exigidas para a sua propositura.

Há mais: o desrespeito às normas regimentais, como se passará a expor, não só macula o direito ao devido processo legislativo, como também fere a estrutura bicameral adotada pelo poder constituinte originário. O respeito às disposições regimentais é garantia de que o processo legislativo se desenvolverá de forma harmônica, permitindo a participação efetiva e equânime dos parlamentares do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. Cada uma das

Casas, se respeitadas as regras, poderá desempenhar adequadamente o papel de iniciadora e revisora, com as contribuições esperadas para aperfeiçoamento do texto ao final aprovado.

### 3. DOS FATOS

No dia 1º de abril de 2020, o Deputado Rodrigo Maia, Presidente da Câmara dos Deputados, juntamente com outros parlamentares, apresentou a Proposta de Emenda à Constituição n. 10/2020, conhecida como "PEC do Orçamento de Guerra", que "*institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento da calamidade pública nacional decorrente de pandemia internacional e dá outras providências*" (doc. n. 02).

Na mesma data, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados determinou:

“Submeta-se ao Plenário, excepcionalmente, tendo em vista a suspensão, determinada pelo §1º do art. 2º da Resolução n. 14/2020, das reuniões de comissões durante a emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19). Publique-se.”

Às 19h34, ainda do dia 1º de abril, deu-se a discussão, em único turno, acerca da admissibilidade de referida PEC, designando-se por relator o Deputado Hugo Motta (Republicanos/PB), que proferiu parecer favorável em plenário pela Comissão de Justiça e de Cidadania. Nessa ocasião, as vinte e seis emendas apresentadas foram rejeitadas, sem que se procedesse à justificativa individual sobre o mérito de cada uma delas (docs. nn. 03, 04 e 05):

#### **Voto do Relator**

Tendo em vista a situação de excepcionalidade de votação dessa matéria Sr. Presidente, meu voto é pela aprovação da PEC 10/2020, nos termos do substitutivo que ora apresento, quanto as Emendas o voto é pela admissibilidade e no merito pela rejeição das Emendas apresentadas.

Sala das Sessões, 1º de abril de 2020.

**Deputado Hugo Motta**  
Republicanos/PB

No dia 03 de abril, dois dias após o protocolo da Proposta de Emenda à Constituição, instalou-se às 10h da manhã sessão deliberativa extraordinária, por meio virtual, em que se

aprovou o projeto em dois turnos, encaminhando-o, por fim, ao Senado da República (docs. nn. 01 e 06).

Trata-se de atuação tempestiva por parte do Congresso Nacional, sem adentrar ao mérito da proposta, para oferecer soluções orçamentárias em momento de extrema gravidade social e econômica pelo qual atravessa o país em razão da pandemia da Covid-19.

Não há qualquer dúvida acerca do delicado momento em que o Brasil se encontra, com ameaças de demissões em massa, superlotação das unidades intensivas de tratamento, ausência de recursos suficientes para manter atividades essenciais, sobretudo na área da saúde.

Entretanto, deve-se ponderar que a alteração da Constituição Federal em tempos de crise, como se verá, deve ser considerada a *ultima ratio*, a derradeira opção de que se dispõe para que se contornem os inúmeros problemas de cada momento da história.

Não à toa, justamente por ocasionar enormes impactos no ordenamento jurídico, o constituinte fez questão de lhe exigir quórum altamente qualificado e rito exigente, merecendo o predicado de Constituição **rígida**.<sup>2</sup>

Decretada a calamidade pública, a Carta Magna deve, ainda com maior força, ser a guia e o parâmetro para as ações de todos os Poderes da República, sobretudo considerando-se que as alterações pretendidas pela Proposta de Emenda à Constituição poderiam se dar por veículos normativos de menor estatura, como leis complementares, leis ordinárias e mesmo decretos.<sup>3</sup>

Nesse contexto, convém ressaltar a pertinência da medida cautelar concedida pelo Exmo. Ministro Alexandre de Moraes na ADI n. 6357/DF para, durante o estado de calamidade pública, "*afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias*

---

<sup>2</sup> "Já a rigidez constitucional traduz a necessidade de um processo especial para a reforma da Constituição, distinto e mais complexo do que o necessário para a edição das leis infraconstitucionais, e que no caso brasileiro incluem quorum e procedimento diversos, além de limitações materiais e circunstanciais". BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 152.

<sup>3</sup> A título exemplificativo, o contorno da regra de ouro, uma das maiores preocupações da PEC, pode ser autorizado "pelo Congresso, com quórum especial e lei específica, até o encerramento do exercício financeiro, mediante o uso de fonte de custeio condicionada." É o que defendem José Roberto Afonso, mentor da Lei de Responsabilidade Fiscal, Élide Graziane Pinto, Procuradora do Ministério Público de Contas de São Paulo e Leonardo Cezar Ribeiro, analista legislativo do Senado Federal. Confira-se, a esse respeito: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-06/opinioao-calamidade-regras-fiscais-responsabilizacao-parte>.

*em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação de COVID-19".*

Autoridades têm se manifestado por diversos meios, a exemplo dos Exmos. Ministros Gilmar Mendes, desta E. Corte, e Bruno Dantas, do Tribunal de Contas da União, no sentido de que a decretação do estado de calamidade pública flexibiliza potenciais restrições à realização de ações necessárias ao combate da pandemia.

Nessa esteira, mencione-se o fato de não ter havido, por parte do Governo Federal, solicitação formal, ou mesmo apresentação, de projeto que contenha a matéria apresentada na Proposta de Emenda à Constituição n. 10/2020.

Como se passará a demonstrar a partir do tópico seguinte, a urgência do tema não pode servir como justificativa para se ignorar as garantias do devido processo legislativo, inequivocamente menosprezadas pela maneira com que vem tramitando a PEC sob exame.

#### **4. DO DIREITO**

##### **4.1 DA OFENSA AO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO: DA NECESSIDADE DE FUNDAMENTAÇÃO E DA AMPLA PARTICIPAÇÃO NO DEBATE LEGISLATIVO**

É cediço que para que se configure o devido processo legislativo, há que se respeitar todas as etapas exigidas pela Carta Constitucional, sem vícios formais de qualquer natureza, atestando-se, com isso, a sua validade, pelo menos do ponto de vista procedimental.

O processo legislativo também possui como fontes formais os regimentos parlamentares: a Constituição Federal traz, em seu art. 51, III, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, no artigo 52, XII o Regimento Interno do Senado Federal e em seu artigo 57, §3º, II, o Regimento Comum do Congresso Nacional.

Como se passará a aprofundar, o rito legislativo não se deu em conformidade com o estabelecido pela Constituição Federal e o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, de modo que o impetrante, na condição de parlamentar em pleno exercício do mandato, sofreu flagrante violação do seu direito ao devido processo legislativo, podendo ser agravada caso a proposta venha a ser analisada pelo Senado Federal.

Não se está a defender um excessivo formalismo ou um apego injustificado às formas, que estão sempre a serviço do direito material. Sucede, contudo, que a discussão da matéria sem a obediência ao devido processo legislativo poderá produzir efeitos catastróficos em enorme prejuízo da sociedade brasileira.

O primeiro vício formal identificado na tramitação da PEC n. 10/2020 diz respeito à ausência de justificação, elemento imprescindível para que os demais parlamentares possam conhecer da motivação do oferecimento de um projeto de emenda à Carta Maior (doc. n. 02):



CÂMARA DOS DEPUTADOS

“Art. 164-A. O Banco Central fica autorizado a acolher depósitos voluntários à vista ou a prazo das instituições financeiras, com prazo máximo de doze meses”.

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, convalidados os atos de gestão praticados desde 20 de março de 2020, ficando o art. 1º revogado na data de encerramento do estado de calamidade pública.

Dep. RODRIGO MAIA  
(DEM/RJ)

Como se depreende da imagem acima, a PEC de autoria do Presidente da Câmara Federal passa do último dispositivo (art. 3º) diretamente para a assinatura do subscritor, sem que se proceda à abertura do tópico de justificação.

No mesmo sentido, os votos do relator, Deputado Hugo Motta, tanto o proferido em plenário a cargo da Comissão de Justiça e Cidadania, como o final, abaixo reproduzido, não elencam fundamento algum para as tomadas de decisão (doc. n. 05):



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Deputado Federal HUGO MOTTA

**Voto do Relator**

Tendo em vista a situação de excepcionalidade de votação dessa matéria Sr. Presidente, meu voto é pela aprovação da PEC 10/2020, nos termos do substitutivo que ora apresento, e, quanto às Emendas, o voto é pela sua admissibilidade e no mérito pela rejeição de todas elas.

Sala das Sessões, 3 de abril de 2020.

**SUBSTITUTIVO**  
**Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 2020.**

Há clara ofensa, direta e reflexa, ao quanto disposto pelo § 1º do art. 107 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, redigido nos seguintes termos:

“§ 1º Deverão constar da publicação a proposição inicial, com a respectiva justificativa; os pareceres, com os respectivos votos em separado; as declarações de voto e a indicação dos Deputados que votaram a favor e contra; as emendas na íntegra, com as suas justificações e respectivos pareceres; as informações oficiais porventura prestadas acerca da matéria e outros documentos que qualquer Comissão tenha julgado indispensáveis à sua apreciação.”

Também o art. 129, I, do mesmo Regimento, é inobservado:

“Art. 129. O parecer por escrito constará de três partes:  
I – relatório, em que se fará exposição circunstanciada da matéria em exame;”

A necessidade de fundamentação, como se vê, tanto na justificativa da Proposta de Emenda à Constituição como nos relatórios subsequentes, não é apenas formal, mas material, por ser a substância mesma para os debates legislativos.

Some-se a isso o fato de que foi editado no dia 1º de abril o Ato Conjunto n. 2 das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (doc. n. 07), que pretendia regulamentar a apreciação, pelo Congresso Nacional, dos **projetos de lei** de matéria orçamentária de que trata o Regimento Comum do Congresso Nacional, elencando em seu art. 2º que os **projetos de lei** – frise-se – seriam deliberados em sessão remota em cada Casa, separadamente:



**Art. 1º** Este Ato regulamenta a apreciação, pelo Congresso Nacional, dos projetos de lei de matéria orçamentária de que trata o Regimento Comum do Congresso Nacional.

**Art. 2º** Os projetos de lei do Congresso Nacional serão deliberados em sessão remota da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, separadamente, nos termos que lhe forem aplicáveis do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2020.

*Parágrafo único.* As sessões previstas no caput serão presididas pelo Presidente do Congresso Nacional ou seu substituto regimental.

Como é notório, um Ato Conjunto das Mesas das Casas do Congresso Nacional não tem o condão de alterar ou mesmo flexibilizar as linhas mestras de processo legislativo elencadas pela Constituição Federal.

É possível que um Ato dessa natureza, em momentos de crise, ofereça um detalhamento das regras a serem seguidas, mas jamais em menoscabo de garantias previstas para alteração do maior dos diplomas de nosso ordenamento jurídico.

Evidente que referidas disposições extrapolam o poder constitucionalmente atribuído de reger internamente o processo legislativo. Se, de um lado, a Carta Magna franqueia certo espaço de conformação na elaboração, mediante regimento, da disciplina interna das Casas Legislativas, por outro lado, não é menos certo afirmar que, uma vez fixadas as disposições regimentais, tem-se o dever de estrita e rigorosa vinculação dos representantes do povo a tais normas que disciplinam o cotidiano da atividade parlamentar.

Ademais, a tramitação de Proposta de Emenda à Constituição não é contemplada pelo Ato Conjunto em tela, de modo que permanece a regra de que tenha de ser votada presencialmente.

Fato é que as sessões remotas, embora úteis para aprovação de projetos de lei que exigem apreciação urgente pelo Congresso, não podem ser a regra para as mudanças mais solenes que se fazem ao ordenamento jurídico de um país. Para se alterar a Constituição Federal, é necessário amplo debate e articulação, permitindo-se os lances políticos e a participação de todos os setores da sociedade, de modo a se chegar a um texto fiel à realidade e aos anseios do país.

A aceleração, com inerente perda da qualidade e dos debates, da tramitação de uma proposta de emenda constitucional, é extremamente indesejável e inadequada, para que não se diga contrária aos regimentos das Casas, ilegal e inconstitucional.

Para além disso, como apontou Ingo Wolfgang Sarlet no contexto do *impeachment* da ex-Presidente Dilma Rousseff, os momentos de conturbação social, como aquele vivido, podem configurar limites implícitos ao poder constitucional de reforma ou, ao menos, exigir uma postura de autocontenção (*self restraint*) do Congresso Nacional:

“Assim, se a hipótese de se reconhecer, em casos pontuais e excepcionais, limites circunstanciais implícitos, de fato é questionável (embora não incompreensível quanto ao seu desiderato), o mínimo que se pode esperar é uma postura de autocontenção (*self restraint*) por parte do atual Congresso Nacional no que diz com reformas substanciais da CF, ou, pelo menos, que mediante utilização das figuras do plebiscito ou do referendo (artigo 14 da CF), garantias políticas fundamentais de participação direta do cidadão, sejam as reformas submetidas ao crivo do povo, titular do Poder Constituinte e objeto de efetivo e amplo debate.”<sup>4</sup>

Nesse sentido, a Resolução n. 14/2020 da Câmara dos Deputados (§3º do art. 4º), ao pretender que matérias veiculadas por PECs entrem em pauta em regime de urgência, dispensando-se a normal tramitação para essa espécie normativa e subtraindo os legítimos espaços de discussão, ofende frontalmente as rigorosas disposições da Constituição Federal para o processo de seu emendamento (art. 60).

Não fosse suficiente, os atuais meios de votação remota excluem a necessária participação dos cidadãos, atores indispensáveis para conferir legitimidade ao processo legislativo:

"Ocorre que nenhum dos atos constitutivos do SDR da Câmara e do Senado fazem qualquer referência às ferramentas de controle e participação sociais, apesar de ambas as Casas já contarem com tecnologia para tanto. Justamente em tempos de crise como se vive agora, a transparência, a garantia da participação e do controle sociais devem ser preservados em quaisquer espaços de deliberação política.

[...]

Ainda mais neste momento, em que o devido processo legislativo será relativizado, valendo regras excepcionais requeridas pelo momento vivido, ao mesmo tempo em que temas de grande relevância são deliberados pelo Legislativo, a participação e o controle sociais devem estar mais atuantes do que nunca e a facilitação dessa participação passa pela oferta de soluções

---

<sup>4</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *Reformas constitucionais, limites circunstanciais ou self restraint legislativo?* Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-mai-19/reformas-constitucionais-limites-circunstanciais-ou-self-restraint>>. Acesso em 07 abr. 2020.

tecnológicas à sociedade civil que dialoguem com as inovações apresentadas aos deputados e senadores."<sup>5</sup>

Para além das questões de caráter formal, está-se diante de um perigo iminente à solidez da arquitetura federativa brasileira, como vêm apontando alguns juristas ao tratarem do mérito da PEC n. 10/2020.

Ao pretender criar um Comitê de Gestão da Crise, reunindo poderes exorbitantes para o direcionamento das medidas de contenção da crise, tem-se por consequência um enfraquecimento ou mesmo uma anulação das competências dos entes subnacionais, que são justamente aqueles que têm atuado na linha de frente do combate à pandemia.

Ainda que conte com membros de outros entes, o Comitê em questão apenas permite votos dos representantes do Governo Federal, gerando uma concentração de poderes decisórios absolutamente incompatível com o desenho federativo do país:

**"O que se pode esperar de um Comitê constituído sob tais normas, evidentemente contrárias ao equilíbrio federativo?** Não conseguimos ver esse Comitê senão como um instrumento para o Executivo federal *ditar ordens* para os entes subnacionais, *de forma a subjugá-los a sua estratégia de combate à pandemia*. Estivéssemos nós em uma situação onde o Executivo federal estivesse a liderar — pelo exemplo e convencimento dialógico — a gestão da crise com o emprego das melhores técnicas e dos melhores processos decisórios, calcados na racionalidade e na busca do bem-estar comum, e estivesse ele sofrendo resistências de Estados e Municípios que estivessem agindo de forma errática e anticientífica, talvez pudesse caber algum tipo de debate para conferir à União maiores poderes para conduzir o país neste momento. Mas esse não é o cenário em que vivemos.

Portanto, a criação de uma nova estrutura com poderes excepcionais, com controle absoluto do Executivo federal, em nada pode contribuir para o aperfeiçoamento da gestão da crise. Muito ao contrário, **corre-se elevado risco de autoritarismo federal na imposição da sua vontade aos demais entes, com consequências potencialmente trágicas para o país, incluindo incalculável perda de vidas humanas e sofrimentos imensuráveis por parte da população.**

[...]

**Concentrar poderes decisórios na União, em meio a um rito legislativo temerário e sem resguardar o essencial que é a ampliação do custeio federal em favor dos entes subnacionais, deve nos acender o alerta da escalada autoritária húngara para o enfrentamento da crise sanitária, social e econômica causada pela Covid-19.**

---

<sup>5</sup> MESTRINER, Melissa Terni; BAMBINI, Gustavo. *Sistema de Deliberação Remota deve vir acompanhado do estímulo à participação social*. Disponível em: <<https://www.jota.info/stf/supra/sistema-de-deliberacao-remota-deve-ir-acompanhado-do-estimulo-a-participacao-social-06042020>>. Acesso em 07 abr. 2020.

A pretexto de soluções rápidas e miraculosas, pode estar sendo iniciada, de fato, **uma guerra federativa contra o nosso frágil pacto constitucional civilizatório de 1988**. Em tempos de anormalidade, Ulisses se amarraria ao mastro da embarcação e se preservaria do canto das sereias. Em tempos de calamidade pública, **respeitar a federação pressupõe resguardar custeio tempestivo e suficiente mediante as leis ordinárias e complementares, as medidas provisórias e os decretos legislativos, preservando nossa Constituição dos riscos de concentração decisória e fraudes teleológicas ao seu núcleo de identidade**<sup>6</sup> (grifo nosso).

Como se antecipou na própria exposição dos fatos, há consenso entre os especialistas em Direito Financeiro acerca da desnecessidade de manejo de Proposta de Emenda à Constituição para veicular as matérias pretendidas, como se resume abaixo:

- a. Lei Complementar pode instituir regime extraordinário fiscal, financeiro e lei ordinária ou lei complementar pode instituir o regime diferenciado de contratações para enfrentamento da calamidade pública nacional decorrente de pandemia internacional e dar outras providências;
- b. Arts. 163 e 165, § 9º da CRFB conferem à União competência para legislar sobre calamidade pública, podendo ser editadas normas gerais específicas para disciplinar um regime extraordinário para as finanças públicas, dispondo sobre um regime orçamentário, financeiro e fiscal;
- c. O Presidente da República, com base nos arts. 61 e 84, inciso VI, alínea 'a' da CRFB, tem competência já prevista para instituir comitê no âmbito do Poder Executivo para ele próprio presidir, sendo desnecessário alterar a Constituição para tanto;
- d. O art. 102, inciso I, alínea 'f' da CRFB já estabelece que questões envolvendo conflito federativo são matéria de competência originária do STF. Desnecessário PEC para dizer o que já está disciplinado;
- e. Requisitos orçamentários para contratação de pessoal são matéria já prevista no art. 169 da CRFB, temas de finanças públicas e orçamento que podem ser disciplinados por lei complementar editada com fundamento nos arts.163, inciso I, e 165, § 9º da CRFB;

---

<sup>6</sup> PINTO, Élica Graziane; AMARAL, Vinícius. *PEC do "Orçamento de Guerra" captura federação em troca de parco custeio*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-abr-03/elida-amaral-pec-orcamento-guerra-captura-federacao>>. Acesso em 07 abr. 2020.

- f. Os arts. 16 e 17 da LRF disciplinam as normas para criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental e despesas obrigatórias de caráter continuado. A matéria se insere no contexto de finanças públicas e exceções para o período de calamidade pública, podendo ser disciplinada por lei complementar editada com base nos arts. 163, inciso I, e 165, § 9º da CRFB;
- g. A vinculação de recursos à finalidade específica é mantida em outros exercícios por força do art. 8º, parágrafo único da LRF. A matéria se insere no contexto de finanças públicas e pode ser alterada por lei complementar, com exceção dos mínimos constitucionais de saúde e educação, sem razão para desvincular esses limites em momento de calamidade pública, ausente um amplo e democrático debate com a sociedade, por meio do Plenário Virtual. Há saída na própria Constituição;
- h. Em 2019, a União descumpriu, em R\$ 185 bilhões, a regra de ouro prevista no art. 167, inciso III da CRFB, o que levou o Congresso Nacional aprovar a Lei n. 13.843, de 17/06/2019, por meio da qual foi aberto um crédito de R\$ 248,9 bilhões, exigindo-se, tão somente, maioria absoluta. A matéria se insere no Capítulo das Finanças Públicas e o Congresso Nacional pode autorizar previamente, por lei complementar, a regulamentação de regime diferenciado de finanças públicas (art. 163, inciso I, da CRFB), autorizando o Executivo a realizar operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital, como o fez em 2019 por meio de lei ordinária;
- i. A compra e venda de direitos creditórios e títulos privados de crédito em mercados secundários é matéria complexa, com risco elevado e que merece um debate mais amplo. Entretanto, se for da vontade do Congresso Nacional discutir a matéria, isso pode ocorrer em sede de lei complementar com fundamento no art. 163, incisos I e IV da CRFB, além do art. 165, § 9º, para disciplinar regras orçamentárias específicas para o período da calamidade pública nacional em razão de crise sanitária;
- j. O direito ao acesso a informação está previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da CRFB. A matéria encontra-se disciplinada nos arts. 48 e 48-A da LRF e na Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527, de 2011). Regras específicas para o período da calamidade pública podem ser editadas mediante decreto legislativo, lei ordinária e lei complementar;

- k. O art. 192 da CRFB estabelece que o sistema financeiro nacional será regulado por leis complementares. Atualmente, o Bacen é regido pela Lei 4.595, de 1964, a que a jurisprudência do STF reconhece o status de lei complementar nos temas para os quais a Carta Política exige quórum especial. Novas hipóteses de depósito, a exemplo do depósito voluntário que se pretende instituir por emenda constitucional, poderão ser disciplinadas por lei complementar com fundamento no art. 192 da CRFB.

#### 4.2 DA INAFASTABILIDADE DA JURISDIÇÃO DA EGRÉGIA SUPREMA CORTE

Tendo em vista o princípio da separação dos poderes, surge compreensível a legítima preocupação dos Tribunais em se manterem afastados de questões congressuais *interna corporis* e, pois, imunes ao controle judicial.

Não é disso, porém, que estamos a tratar no caso em tela. Antes, o quadro narrado indica a ocorrência de graves transgressões a normas regimentais, implicando, ao fim e ao cabo, nefasta violação do devido processo legislativo, isto é, do “conjunto de normas constitucionais que regulam a produção das leis em sentido material”. Afinal, como bem pondera Leonardo Augusto de Andrade Barbosa, “a violação de normas dos regimentos internos das Casas Legislativas que reproduzam ou possam ser diretamente reconduzidas à Constituição equivale à violação da própria Constituição”<sup>7</sup>.

Nesse sentido também caminha Hely Lopes Meirelles, ao distinguir as questões *interna corporis* daquelas relacionadas à aplicação do Regimento Interno das Casas Legislativas. Para Meirelles, “as Câmaras Legislativas não estão dispensadas da observância da Constituição, da lei em geral e do Regimento Interno em especial”<sup>8</sup>.

Nas sempre precisas palavras do vice-decano desta Suprema Corte, Ministro Marco Aurélio Mello, o desrespeito às regras regimentais “não se faz ao abrigo de imutabilidade jurisdicional, sob pena de reinar no seio das Casas Legislativas a babel, passando a maioria a ditar, para cada caso concreto, o que deve ser observado. As normas instrumentais, tenham ou não idoneidade constitucional, conferem a certeza quanto aos meios a serem utilizados e exsurtem como garantia maior à participação parlamentar” (STF, MS n. 22.503/DF, rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 06.06.1997).

---

<sup>7</sup> BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *Processo Legislativo e Democracia*. Belo Horizonte, 2010 pp. 159-160.

<sup>8</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de Segurança*: ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, “habeas data”, ação direta de inconstitucionalidade, ação declaratória de constitucionalidade e arguição de descumprimento de preceito fundamental. 24<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 40.

Daí porque tornou-se consenso entre juristas e profissionais do Direito a premissa de que a higidez do processo legislativo é direito subjetivo do parlamentar, como se verifica pelo já exposto entendimento doutrinário e jurisprudencial, que reconhece a legitimidade ativa do parlamentar para coibir atos que comprometam o processo legislativo.

Com efeito, interpretações criativas (e, como no caso, abusivas) da Constituição Federal e do Regimento Interno – especialmente no que não facultam qualquer margem de discricionariedade às Casas Legislativas, como o são as normas alusivas ao trâmite de Propostas de Emendas à Constituição – não devem ser toleradas pelo Órgão de cúpula do Judiciário, sob pena de subverter-se a própria noção de Estado Democrático de Direito, que repele qualquer desrespeito aos direitos públicos subjetivos titularizados pelos membros do Congresso Nacional.

Por oportuno, vale mencionar lição lapidar do Min. Luiz Fux em decisão proferida, em 14.12.2016, no MS n. 34.530-MC, quando em jogo pedido de concessão de ordem por Parlamentar, no exercício do mandato, a fim de tutelar direito líquido e certo à observância do devido processo legislativo constitucional. Na ocasião, Sua Excelência bem pontuou a *“impropriedade da visão que qualifica as discussões sobre transgressões a normas regimentais como questões interna corporis, imunes ao controle judicial”*, nos seguintes termos:

“Subjacente a tal orientação encontra-se um resquício da concepção ortodoxa do princípio da separação de poderes, que, de certa forma, ainda visualiza a existência de domínios infensos à intervenção judicial, reservados que seriam à instituição parlamentar, responsável pela solução final de toda e qualquer matéria emergente no seu interior. Tal concepção, todavia, não é a mais adequada. Em um Estado Democrático de Direito, como o é a República Federativa do Brasil (CF, art. 1º, *caput*), é paradoxal conceber a existência de campos que estejam blindados contra a revisão jurisdicional, adstritos tão somente à alçada exclusiva do respectivo Poder. Insulamento de tal monta é capaz de comprometer a própria higidez do processo legislativo e, no limite, o adequado funcionamento das instituições democráticas. Daí por que se impõe revisitar esta atávica jurisprudência do Tribunal.”

Com efeito, admitir a sindicabilidade judicial nas hipóteses de estrito descumprimento das disposições regimentais é, nas palavras do Min. Luiz Fux, *“zelar pelo cumprimento das regras do jogo democrático, de modo a assegurar o pluralismo necessário e exigido constitucionalmente no processo de elaboração das leis”*.

Não se pretende, a toda evidência, provocar prematura e açodada intervenção do Judiciário em domínio jurídico e político de formação dos atos normativos em curso no

Parlamento, enveredando-se em espécie de controle de constitucionalidade preventivo vedado pela Constituição, eis que subtrairia dos outros Poderes da República, sem justificação plausível, a prerrogativa constitucional a estes conferida.

Tampouco se trata, como observado alhures, de defender um excessivo formalismo ou um apego injustificado à forma, em detrimento do conteúdo. Tal qual observado pelo professor Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira, os requisitos formais do devido processo legislativo “são, de uma perspectiva normativa, condições processuais que devem garantir um processo legislativo democrático, ou seja, a institucionalização jurídica de formas discursivas e negociais que, sob condições de complexidade da sociedade atual, devem garantir o exercício da autonomia jurídica – pública e privada – dos cidadãos”.

O que está em questão, sublinha o professor da Universidade Federal de Minas Gerais, “é a própria cidadania em geral e não [apenas] o direito de minorias parlamentares ou as devidas condições para a atividade legislativa de um parlamentar “X” ou “Y”. Trata-se da defesa da garantia do pluralismo no processo de produção legislativa, na defesa da própria democracia enquanto respeito às regras do jogo”.<sup>9</sup>

A ressaltar essa óptica, vale acrescentar que os fatos ora narrados, a revelarem quadro de atropelo a regras regimentais e constitucionais dizem respeito ao processo legislativo em campo da maior importância, ou seja, de emenda ao texto constitucional – o qual, considerado o caráter rígido da Carta de 1988, recebeu tratamento específico e privilegiado pelo constituinte originário.

Deve o Poder Judiciário, pois, assegurar a observância do devido processo legislativo, para assim cumprir o seu papel como guardião da ordem democrática. Trata-se do único dos Poderes constituídos que pode evitar que atos flagrantemente abusivos produzam seus efeitos, legando ao país uma lei que, além de absolutamente condenável em seu conteúdo, pode vir a ser promulgada em menoscabo dos princípios mais elementares do processo legislativo.

## 5. DA CONCESSÃO DE LIMINAR

Dispõe o art. 7º, III, da Lei 12.016/90 que, ao despachar a inicial, o juiz ordenará “que se suspenda o ato que deu motivo ao pedido, quando houver fundamento relevante e do ato impugnado

---

<sup>9</sup> OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. *Devido Processo Legislativo*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2001, p. 25-26.



*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".*

O *fumus boni iuris* se verifica pela afronta aos arts. 107, § 1º e 129, I, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, com base nos fundamentos elencados no tópico anterior.

O *periculum in mora*, por sua vez, pode ser constatado pelos efeitos nocivos que podem vir a ser produzidos diante da falta de observância do rito adequado para a discussão e votação da matéria, **já pautada para esta segunda-feira, dia 13 do corrente mês, no Senado Federal**, comprometendo a própria harmonia federativa (docs. nn. 06 e 08).

Roga-se, assim, a concessão de medida liminar para suspender os efeitos da votação da Proposta de Emenda à Constituição n. 10/2020 realizada em meio virtual pelo Plenário da Câmara dos Deputados em 03 de abril do corrente ano, bem como da continuidade da tramitação no Senado Federal, concedendo-se, ao final, a segurança para, observada a necessidade de votação presencial, condicionar o reinício do processo legislativo à confecção de relatórios e justificativas nos termos regimentais.

## 6. DOS PEDIDOS

Ante o exposto, requer:

- a) a concessão de medida liminar para a suspensão dos efeitos da votação da Proposta de Emenda à Constituição n. 10/2020 realizada em meio virtual pelo Plenário da Câmara dos Deputados em 03 de abril do corrente ano, bem como da continuidade da tramitação no Senado Federal;
- b) a confirmação, ao final, da medida liminar *supra*, para, observada a necessidade de votação presencial, condicionar o reinício do processo legislativo à confecção de relatórios e justificativas nos termos regimentais;
- c) a notificação do Sr. Presidente da Câmara dos Deputados, em cumprimento ao art. 7º, I da Lei 12.016/09;
- d) a intimação da União para que, querendo, integre o polo passivo do presente *mandamus*, com fulcro nos arts. 6º e 7º, II, da Lei 12.016/09, por meio da Advocacia-Geral da União.

- e) a notificação da Procuradoria-Geral da República, que opinará no prazo improrrogável de 10 (dez) dias, conforme dispõe o art. 12 da Lei 12.016/09.

Dá-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 para fins de alçada, juntando-se o comprovante de recolhimento de custas processuais.

Termos em que,  
Pede deferimento.

Brasília/DF, 13 de abril de 2020.

**Eduardo Ubaldo Barbosa**  
OAB/DF n. 47.242

**Ana Luísa Rocha**  
OAB/DF n. 64.379