

EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL.

EMENTA

Mandado de Segurança com pedido de medida liminar

PRELIMINARMENTE. LEGITIMIDADE ATIVA e COMPETÊNCIA DO STF. Direito público subjetivo de parlamentares ao devido processo legislativo, para impugnar atos que o prejudiquem. Jurisprudência pacífica do STF.

ATO COATOR. Indeferimento de requerimento formulado por Parlamentares para suspensão da tramitação da PEC 06/2019 (“Reforma da Previdência”), suspensão esta constitucionalmente obrigatória, por força do art. 114 dos ADCT da CF/88.

MÉRITO

1. Ausência de comprovação da estimativa de impacto orçamentário-financeiro da renúncia fiscal logicamente decorrente da PEC n.º 06/2019 (e dos estudos que supostamente a embasaram), pela adoção do regime da capitalização privada de aposentadorias. Violação do art. 113 do ADCT da CF/88, que exige que a proposição legislativa já traga, consigo, tal estimativa (ônus da prova do Proponente da PEC). 1.1. Não-suspensão da tramitação, por vinte dias, a requerimento de um quinto dos membros da Casa: violação do art. 114 do ADCT da CF/88. Suspensão constitucionalmente obrigatória, “ope legis”, por imposição constitucional expressa: inexistência de “discricionariedade” para concedê-la ou não.

MEDIDA LIMINAR para suspensão da tramitação da PEC n.º 06/2019 até que referida estimativa de impacto orçamentário-financeiro e referidos estudos que supostamente a embasaram sejam apresentados.

CONCESSÃO DA SEGURANÇA para declarar a nulidade da deliberação realizada na CCJC de 23.04.2019 e, eventualmente, de outras deliberações realizadas (caso indeferida a liminar), para novo(s) debate(s) e nova(s) deliberação(ões), após ciência dos(as) parlamentares sobre as explicações do Proponente desta PEC sobre referida estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a apresentação dos estudos em questão, para resguardo do direito público subjetivo de parlamentares ao devido processo legislativo.

JANDIRA FEGHALI, brasileira, médica, divorciada, portadora do RG nº 035238062 DETRAN/RJ, inscrita no CPF nº 434.281.697-00, atualmente no exercício de Deputada Federal pelo PCdoB/RJ, Líder da Minoria na Câmara dos Deputados, com endereço na Esplanada dos Ministérios, Praça dos Três Poderes, Câmara dos Deputados, Gabinete 622 - Anexo IV, endereço eletrônico <dep.jandirafeghali@camara.leg.br>,

IVAN VALENTE, Deputado Federal pelo PSOL/SP, Líder da Bancada do Partido do Partido Socialismo e Liberdade na Câmara Federal, brasileiro, casado, portador da CI nº 35034877 SSP-SP, CPF nº 37655582815, título de eleitor nº 1033244530141 – Zona 259 – Seção 627; com endereço na Praça dos Três Poderes – Câmara dos Deputados, gabinete 716, anexo IV, e endereço eletrônico <dep.ivanvalente@camara.leg.br>,

MARCELO FREIXO, Deputado Federal pelo PSOL/RJ, Vice-líder da Bancada do Partido do Partido Socialismo e Liberdade na Câmara Federal, brasileiro, divorciado, deputado federal, portador da identidade nº 066274192 IFP/RJ e CPF nº 956.227.807-72, título de eleitor nº 0695 9364 0370, Zona 017 e Seção 0194, com endereço na Praça dos Três Poderes – Câmara dos Deputados, gabinete 725, anexo IV, e endereço eletrônico <dep.marcelofreixo@camara.leg.br>, e

TALÍRIA PETRONE SOARES, Deputada Federal pelo PSOL/RJ, brasileira, solteira, professora, portadora do RG Nº 12.608.655-2, expedido pelo DETRAN-RJ, inscrita no CPF sob o nº 111.382.957-52, com endereço profissional sito à Câmara dos Deputados, Praça dos Três Poderes, Gabinete 623-Anexo IV, Brasília-DF- CEP 70160-900, e endereço eletrônico <dep.taliriapetrone@camara.leg.br>,

DANIEL GOMES DE ALMEIDA, brasileiro, casado, técnico em instrumentação industrial, no exercício de mandato de Deputado Federal pelo PCdoB/BA, Líder da Bancada do PCdoB na Câmara dos Deputados, residente e domiciliado na cidade de Salvador/BA e

estabelecido no Gabinete nº 317, do Anexo IV, da Câmara dos Deputados, Brasília – DF,

ALICE MAZZUCO PORTUGAL, brasileira, divorciada, farmacêutica, no exercício de mandato de Deputada Federal pelo PCdoB/BA, residente e domiciliada na cidade de Salvador/BA e estabelecida no Gabinete nº 420, do Anexo IV, da Câmara dos Deputados, Brasília – DF,

MÁRCIO JERRY SARAIVA BARROSO, brasileiro, divorciado, jornalista e redator, no exercício de mandato de Deputada Federal pelo PCdoB/MA, residente e domiciliado na cidade de São Luiz/MA e estabelecido no Gabinete nº 372, do Anexo III, da Câmara dos Deputados, Brasília – DF,

MARCIVANIA DO SOCORRO DA ROCHA FLEXA, brasileira, solteira, professora, no exercício de mandato de Deputada Federal pelo PCdoB/AP, residente e domiciliada na cidade de Macapá/AP e estabelecida no Gabinete nº 338, do Anexo IV, da Câmara dos Deputados, Brasília – DF,

ORLANDO SILVA DE JESUS JUNIOR, brasileiro, casado, no exercício de mandato de Deputado Federal pelo PCdoB/SP, residente e domiciliado na cidade de São Paulo/SP e estabelecido no Gabinete nº 923, do Anexo IV, da Câmara dos Deputados, Brasília – DF,

MARIA PERPÉTUA DE ALMEIDA, brasileira, casada, professora, no exercício de mandato de Deputada Federal pelo PCdoB/AC, residente e domiciliada na cidade de Rio Branco/AC e estabelecida no Gabinete nº 310, do Anexo IV, da Câmara dos Deputados, Brasília – DF,

RENILDO VASCONCELOS CALHEIROS, brasileiro, solteiro, geólogo, no exercício de mandato de Deputado Federal pelo PCdoB/PE, residente e domiciliado na cidade de Recife/PE e estabelecido no Gabinete nº 915, do Anexo IV, da Câmara dos Deputados, Brasília – DF,

ALESSANDRO LUCCIOLA MOLON, professor, casado, portador do RG 075754143 IFP/RJ, inscrito no CPF sob o número 014.165.767-70, atualmente no exercício do mandato de deputado federal pelo PSB/RJ, Líder da Oposição na Câmara, com endereço na Praça dos Três Poderes – Câmara dos

Deputados, gabinete 304, anexo IV e endereço eletrônico:
<dep.alessandromolon@camara.leg.br>,

PAULO ROBERTO SEVERO PIMENTA, brasileiro, jornalista, casado, portador da cédula de identidade de 2024323822 – SSP/RS e CPF 428449240-34, atualmente no exercício do mandato de Deputado Federal pelo PT/RS, Líder do Partido dos Trabalhadores na Câmara Federal, com endereço na Praça dos Três Poderes – Câmara dos Deputados, gabinete 552, anexo IV, e endereço eletrônico <dep.paulopimenta@camara.leg.br>,

ANDRÉ PEIXOTO FIGUEIREDO LIMA, brasileiro, advogado, portador do RG 54509382 SSP/CE, inscrito no CPF sob o número 259.055.033-20, atualmente no exercício do mandato de Deputado Federal pelo PDT/CE, Líder do Partido Democrático Brasileiro na Câmara dos Deputados, com endereço na Praça dos Três Poderes – Câmara dos Deputados, gabinete 940, anexo IV, e endereço eletrônico: <dep.andrefigueiredo@camara.leg.br>, e

FRANCISCO TADEU BARBOSA DE ALENCAR, brasileiro, procurador da fazenda, casado, inscrito na OAB/PE 11.498 e no CPF sob o número 35284420420, atualmente no exercício do mandato de Deputado Federal pelo PSB/PE, Líder do Partido Socialista Brasileiro, com endereço na Praça dos Três Poderes – Câmara dos Deputados, gabinete 820, anexo IV, e endereço eletrônico: <dep.tadeualencar@camara.leg.br>,

JOSÉ NOBRE GUIMARÃES, brasileiro, solteiro, advogado, atualmente no exercício do mandato de Deputado Federal, vice-líder da Minoria na Câmara dos Deputados, inscrito no CPF sob o n. 093.245.773-87, endereço eletrônico dep.joseguimaraes@camara.leg.br, com domicílio profissional em Brasília, na Praça dos Três Poderes, Palácio do Congresso Nacional, Câmara dos Deputados, anexo IV, gabinete 306, CEP 70160-900

vêm, por seus advogados, que constarão dos instrumentos de mandato que serão juntados no prazo do art. 104, §1º, do CPC (cf. explicitado ao final dos pedidos), com

fundamento no disposto no inc. LXXI do art. 5º da Constituição Federal e no art. 1º e seguintes da Lei Federal n.º 12.016/2009, impetrar o presente

MANDADO DE SEGURANÇA
com pedido liminar

contra ato do **PRESIDENTE DA MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, DEPUTADO FEDERAL RODRIGO FELINTO IBARRA EPITÁFIO MAIA**¹, brasileiro, casado, economista, eleito pelo DEM/RJ, residente e domiciliado no Rio de Janeiro e estabelecido na Presidência da Câmara dos Deputados, localizada na Praça dos Três Poderes, Brasília/DF, CEP 70160-900², de acordo com as razões que passam a expor:

1. OBJETO DO PRESENTE MANDADO DE SEGURANÇA

O presente mandado de segurança se insurge contra a decisão do Sr. Presidente da Câmara dos Deputados, por intermédio da qual indeferiu o Requerimento formulado por parlamentares, nos termos do **art. 114 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal (ADCT/CF)**, para suspensão da tramitação da PEC n.º 06/2019 (*“Reforma da Previdência”*), por vinte dias, para que fosse analisada sua compatibilidade com o *Novo Regime Fiscal*, instituído pela Emenda Constitucional n.º 95/2016, bem como apresentada a estimativa de impacto orçamentário e financeiro, decorrentes da *renúncia fiscal* logicamente decorrente da adoção de regime de previdência privada, por capitalização, que a PEC nº 06/2019 pretende instituir, como constitucionalmente imposto pelo **art. 113 dos ADCT da CF/88**.

¹ 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.

² Cf. <<https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/camara-dos-deputados>>. Acesso em 21.04.2019.

Como intuitivo, e adiante analiticamente demonstrado, é **indispensável ao debate parlamentar sobre tema tão sensível** que o Governo Federal demonstre o *impacto orçamentário* da “reforma” da Previdência de seu interesse.

Não há como o Congresso Nacional controlar a pretensão do Executivo, exteriorizada na PEC n.º 06/2019 (*cuja aprovação é de notório e inconteste interesse do atual Governo Federal*), sem que seja apresentada a citada estimativa de impacto orçamentário-financeiro decorrentes da *renúncia fiscal* logicamente decorrente da adoção de regime de previdência privada, por capitalização, instituído por esta PEC, para se saber se com isto concorda ou não o Congresso Nacional. Logo, ***longe de representar “ingerência indevida” do Supremo no Congresso, a concessão da segurança ora vindicada, precedida da medida liminar para suspensão da tramitação da PEC n.º 06/2019 e os efeitos da deliberação da CCJC realizada na noite de ontem, 23/04/2019, com a posterior concessão da segurança para anulação da deliberação da CCJC e quaisquer outras deliberações que tenham ocorrido é medida demandada pelo princípio da separação dos poderes, para que ele tenha seu núcleo essencial, de sistema interorgânico de freios e contrapesos, devidamente respeitado***, o que desde já se requer.

E a postura do Governo Federal, de esconder tal impacto orçamentário, apenas corrobora suspeitas de que essa Reforma da Previdência, longe de visar “*combater privilégios*” e “*corrigir distorções*”, como propagandeado, na realidade só prejudica trabalhadores(as) comuns.

Se o Governo Federal não acha isso verdadeiro, que apresente as estimativas de impacto orçamentário em questão e tente demonstrar o contrário. Se não o faz, gera contra si a presunção de que sua propaganda e sua pretensão não é verdadeira.

Pelas **notórias críticas, que precisam ser objeto de séria consideração e debate pelo Governo Federal**, essa “reforma”, embora divulgada como “*combatendo privilégios*” de determinados setores, na prática, uma vez mais, ataca apenas o direito de aposentadoria de trabalhadores(as) comuns, sem mexer com os setores efetivamente privilegiados.

Com efeito, em tabela constante do próprio texto da Proposta de Emenda Constitucional em questão, logo, segundo o próprio Governo Federal (p. 66 da Exposição de Motivos da PEC), se aduz que 92% da economia pretendida pela “reforma” será em cima *trabalhadores(as) comuns* do regime geral³. **Que espécie de “combate a privilégios” é esse que pretende economizar apenas e tão somente a partir da restrição dos já parcos direitos previdenciários de trabalhadores(as) comuns?**

Seja como for, não é, *neste momento, por esta ação*, que se levará o tema da inconstitucionalidade *material* da PEC da “Reforma” da Previdência, não obstante isso fosse juridicamente possível, visto que se trata de proposta de emenda evidentemente *tendente a abolir* o sistema previdenciário público brasileiro, cuja tramitação é constitucionalmente vedada por texto constitucional expresso (art. 60, §4º, IV, da CF/88, pelo direito a uma aposentadoria digna ser um direito fundamental tanto individual quanto social), por sua substituição por uma espécie de “*sistema de previdência privada*”, implementado, no Chile, pela *Ditadura de Pinochet*, e que, agora, gera *aposentadorias de miséria*, que tem feito pessoas chilenas idosas, inclusive, se suicidarem e que, por isso, está agora em vias de ser revertido⁴.

³ Cf. <https://www.instagram.com/p/BwVVdGAlrl/?utm_source=ig_web_copy_link>. Acesso em 21.04.2019.

⁴ Cf. <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/10/exemplo-de-guedes-chile-tem-contrarreforma-da-previdencia.shtml>>. Acesso em 21.04.2019. A matéria explica que o Chile, embora tenha uma das maiores rendas *per capita* do mundo, paga aposentadorias entre 30% a 40% do salário-mínimo local, donde está em vias de passar por uma “*reforma da reforma*” implementada por Guedes. Lá, atualmente, nem empregadores, nem o Estado colaboram com o sistema previdenciário chileno. Daí a necessidade de sua reforma, para garantia de um mínimo de justiça social.

Esse o sistema, de “*previdência privada*” que gera aposentadorias miseráveis, em que o Sr. Ministro da Economia quer trazer para o Brasil e que embasa a PEC n.º 06/2019⁵.

Enfim, não obstante fosse juridicamente possível já trazer este tema diretamente ao Supremo Tribunal Federal, **entende-se que, antes de se judicializar os aspectos de inconstitucionalidade *material* da referida PEC, é muito salutar e necessário à democracia que o Congresso Nacional faça um amplo e sincero debate sobre todos os aspectos deste tema, inclusive no exercício do *controle preventivo de constitucionalidade* perante a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC), não obstante seu caráter não-vinculante ao E. STF, bem como à Comissão Especial que lhe sucederá.**

Isso pode, inclusive, auxiliar em futuro julgamento do Supremo Tribunal Federal, no tradicional *controle repressivo de constitucionalidade*, para bem entender a chamada *vontade do legislador constituinte derivado* para ver se a mesma é, ou não, coerente com a Constituição.

Trata-se de demanda típica da **teoria dos diálogos institucionais**, pois, embora o Judiciário tenha que ter ampla *deferência à liberdade de conformação do legislador democrático*, por força do princípio da presunção de constitucionalidade das leis e atos normativos, o que se reforça quando o Legislativo, ao criar normas jurídicas, o faça mediante interpretação constitucional, **a deferência ao Legislativo supõe que este tenha tido a oportunidade de um *debate amplo, sincero e completo* sobre todos os aspectos relevantes de uma proposta de emenda constitucional**, neste caso.

5

Cf. https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=41138471045EE9B69EA3F0B0DD6F39D7.proposicoesWebExterno1?codteor=1730596&filename=Parecer-CCJC-09-04-2019. Acesso em 21.04.2019 (p. 15). Onde se diz que: “O Ministro insistiu que o atual sistema previdenciário estaria condenado e defendeu a criação de um sistema de capitalização individual para que, no futuro, cada trabalhador tenha uma conta para depositar suas contribuições para aposentadoria [...]”.

Ocorre que o **Governo Federal visa esconder, de forma dissimulada, aspectos essenciais do debate constitucional em questão.**

Com todas as *venias*, como se está fora da seara penal, plenamente aplicável a máxima popular de que “*quem não deve, não teme*”, bem como a lógica de que “*não basta ser honesto, é preciso parecer honesto*”, máximas estas facilmente reconduzíveis ao **princípio da boa-fé objetiva**, enquanto padrão de conduta imponível à pessoa mediana e, obviamente, também ao Governo Federal (Proponente da PEC em questão).

A própria incidência do **princípio da segurança jurídica**, em seu subprincípio da *proteção da confiança legítima*, demanda pleno e amplo respeito ao **princípio da publicidade dos atos do Poder Público**, *no que, obviamente, se enquadram as estimativas de impacto orçamentário-financeiras da referida PEC de “Reforma da Previdência” e os “estudos” que supostamente a embasaram*, em questão.

Ora, como se pode seriamente exigir a incidência do princípio da proteção da confiança legítima nos atos do Poder Público se este mesmo Poder Público não divulga, de maneira honesta e completa, as bases de suas decisões e, neste caso, as **estimativas de impacto orçamentário** das renúncias fiscais logicamente decorrentes da PEC n.º 06/2019?

Note-se, ademais, que foi aprovada a PEC n.º 06/2019 na CCJC, em 23.04.2019, o que comprova, tacitamente, de maneira inequívoca, o indeferimento do requerimento formulado para sua suspensão, por vinte dias. Trata-se de fato notório, que, como tal, não supõe comprovação (art. 374, I, do CPC). Subsidiariamente, caso disso se discorde, requer-se a intimação do Impetrado para juntar o indeferimento de tal requerimento aos autos (art. 6º, §1º, da Lei n.º

12.016/2009, por se tratar de documento ainda não disponibilizado pela autoridade coatora (logo, quando for disponibilizado, será um documento novo, ainda inexistente), por força dos princípios da cooperação, não-surpresa e proibição da autoridade coatora beneficiar-se da própria torpeza. Fato é que **os(as) Impetrantes não têm como ter acesso a referida prova de indeferimento porque ainda não disponibilizada pelo Impetrado, não podendo ter seu direito constitucional de ação por isto prejudicado.** É fato já atestado pela mídia, que aponta quais parlamentares votaram a favor e contra a PEC n.º 06/2019 na CCJC⁶, donde cabalmente provado o indeferimento do requerimento de suspensão, ora anexado.

Assim, ante o indeferimento do pedido de suspensão da tramitação da PEC n.º 06/2019 mesmo tendo sido formulado nos estritos termos do art. 114 dos ADCT da CF/88, que *impõe peremptoriamente* (“*ope legis*”) tal suspensão, sem margem “*discricionária*” para seu indeferimento, não restou aos e às Impetrantes outra alternativa senão impetrar o presente *writ*, para ter seu direito público subjetivo como parlamentares respeitado.

2. LEGITIMIDADE ATIVA DOS E DAS IMPETRANTES E A LEGITIMIDADE PASSIVA DO PRESIDENTE DA MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

A **legitimidade ativa** dos e das Impetrantes decorre da condição de todos e todas serem de parlamentares.

Conforme reconhecido na jurisprudência pacífica desta Suprema Corte os parlamentares, no exercício de seus mandatos, têm o **direito público subjetivo, inerente ao devido processo legislativo**, de serem submetidos a deliberação parlamentar que respeite a Constituição em geral e o devido processo

⁶ Cf. <<https://congressoemfoco.uol.com.br/legislativo/veja-quem-votou-contr-a-e-a-favor-da-reforma-da-previdencia-na-cj/>> e

legislativo em particular, o que supõe, no presente caso a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e o deferimento da suspensão por 20 dias da tramitação da PEC n.º 06/2019, consoante o disposto nos arts. 113 e 114 dos ADCT da CF/88.

Daí que, à luz da jurisprudência do E. STF, bem explicada no MS 36.131/DF, há plena “legitimidade ativa ad causam do Impetrante para deduzir a pretensão veiculada nesta ação mandamental, na esteira da remansosa jurisprudência desta Corte quanto à existência de direito público subjetivo do parlamentar ao devido processo legislativo (Precedentes: MS 20.257, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 27.02.1981; MS 21.303, Rel. Min. Octavio Galloti, Tribunal Pleno, DJ 02-08-1991; e MS 24.642, rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 18.06.2004). Com efeito, tratando-se de **impugnação direta ao processo legislativo**, é imperativo que, para poder-se instaurar a judicial review de medida tão drástica, ela **seja suscitada, exclusivamente, por parlamentar no exercício do mandato**. Nesse ponto, como bem ressaltou o Ministro Celso de Mello no autos do MS 24.645 MC, DJ 15/09/2003, ‘o parlamentar, fundado na sua condição de partícipe essencial 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’” (grifos nossos).

Afinal, como explicado no citado MS 24.645/MC:

“A jurisprudência que o Supremo Tribunal Federal firmou na análise dessa particular questão revela entendimento afirmativo, consolidado em orientação que atribui, aos Deputados Federais e aos Senadores da República - e apenas a estes (MS 23.334/RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO), com a conseqüente exclusão de terceiros estranhos à instituição parlamentar (RTJ 139/783, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI) - legitimação para fazer instaurar o pertinente processo judicial:

‘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'. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de recusar, a terceiros que não ostentem a condição de parlamentar, qualquer legitimidade que lhes atribua a prerrogativa de questionar, 'incidenter tantum', em sede mandamental, a validade jurídico-constitucional de proposta de emenda à Constituição, ainda em tramitação no Congresso Nacional. Precedentes. (grifos nossos)

É, precisamente, o caso dos autos, visto que os e as Impetrantes são Deputados e Deputadas Federais, no exercício de mandato parlamentar, ainda por cima integrantes da CCJ – Comissão de Constituição e Justiça, que tem por missão constitucional analisar a proposta de emenda constitucional em questão, donde incontestemente sua legitimidade ativa para analisar o presente caso.

A **legitimidade passiva** é, certamente, do Presidente da Câmara dos Deputados, enquanto autoridade coatora, por ter sido ela, representada por seu Presidente, quem indeferiu a suspensão aqui mencionada, na medida em que *“É autoridade coatora, para os efeitos da lei, a pessoa que ordena ou omite a prática do ato impugnado e o superior que baixa normas gerais para sua execução (STF, AJ 50/3. TJDF, AJ 50/439, TJSP, RT 202/190, 266/208 e 271/504)”*⁷.

3. DO MÉRITO.

3.1. Exigência constitucional de apresentação de estimativas de impactos orçamentários em Proposta de Emenda Constitucional que gere renúncia fiscal. Peremptória disposição do art. 113 dos ADCT da CF/88. Imposição constitucional de suspensão da tramitação de Proposta de Emenda Constitucional que implique em uma tal renúncia fiscal. Peremptória disposição do art. 114 dos ADCT da CF/88.

Nos termos do disposto nos **arts. 113 e 114 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal**:

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. WALD, Arnaldo. MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de Segurança e Ações Constitucionais**, 36ª Ed., São Paulo: Ed. Saraiva, 2014, p. 72.

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.

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.

Referidos dispositivos, inseridos no ADCT pela EC n.º 95/2016, que instituiu o *teto de gastos públicos*, surgiram no contexto do chamado *Novo Regime Fiscal*, para garantia do equilíbrio fiscal dos gastos públicos, sob a alegação segundo a qual, visam conter o crescimento da dívida pública.

Como é de conhecimento público e notório, muitos apontam a inconstitucionalidade de dito *teto de gastos*, por afetar núcleo essencial de nossa *Constituição Dirigente*, no que tange a conter gastos públicos mesmo quando relacionados a temas como saúde e educação, temas em que há disposições constitucionais expressas sobre vinculação *mínima* de receitas, em flagrante prejuízo e restrição indevida aos direitos fundamentais à vida, à saúde, à educação e à vedação do retrocesso social, por se limitarem aprioristicamente gastos públicos em temas tão relevantes, nos quais o Constituinte Originário impôs um patamar mínimo de gastos precisamente para proteger tão caros direitos fundamentais⁸.

Mas não é este o enfoque e nem o objeto da presente impetração.

⁸ Ao suspender dispositivos da EC n.º 95/2016 na ADI n.º 5.595, aduziu o Ministro Lewandowski que “a efetivação do direito fundamental à saúde requer ‘custeio adequado’, ou seja, ‘há de se assentar em bases juridicamente estáveis (conforme assegura o princípio da segurança jurídica) e fiscalmente progressivas (em consonância com os princípios da proporcionalidade e reserva do possível)’. O Ministro Ricardo Lewandowski reconhece ‘relação de garantia entre o direito fundamental à saúde e seu regime de financiamento mínimo’ [...]”. *Apud* CORREIA NETO, Celso de Barros. **Comentários aos arts. 106 a 114**. In: CANOTILHO, J.J. Gomes. MENDES, Gilmar Ferreira. SARLET, Ingo Wolfgang. STRECK, Lenio Luiz (coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**, 2ª Ed., São Paulo: Ed. Saraiva, 2018, p. 2.381.

Menciona-se esta origem histórica e teleológica da EC n.º 95/2016 porque foi ela quem introduziu no ordenamento constitucional, os dispositivos constitucionais que fundamentam a presente impetração, os quais trouxeram **exigências constitucionais não só para proposições normativas de aumento de receitas, mas também para aquelas que impliquem em renúncia de receitas**, como algo também indispensável à saúde das contas públicas do chamado *Novo Regime Fiscal*.

E a “Reforma da Previdência” pretendida pela PEC n.º 06/2019, tem como **consequência lógica e inconteste a renúncia fiscal, ao abrir mão de tributos previdenciários inerentes à Previdência Pública para instituir um sistema de capitalização privada para a Previdência Social**. Lembrando-se que, pela proposta de emenda constitucional estar no rol do art. 59 da CF/88 e não ter sido ressalvada pelo art. 113 do ADCT (como foram as medidas provisórias), inequívoco que incide essa exigência também neste caso.

Trata-se de tema inerente ao **devido processo legislativo**, pois referidos dispositivos constitucionais visam que o **debate parlamentar** tenha que **necessariamente levar em consideração** referidas estimativas de impactos orçamentário-financeiros, para que o Congresso Nacional **se preocupa não só com os fins pretendidos, mas também com os meios necessários para tanto**, pela relevantíssima **preocupação com a viabilidade prática** da proposta em questão. Isso em decorrência de um histórico de propostas legislativas que com isto não se preocuparam, gerando sérios problemas para as contas públicas, consoante explica a doutrina especializada (infra).

Para maiores desenvolvimentos sobre a origem histórica e teleológica dos citados dispositivos constitucionais, extremamente relevantes para corroborar as teses supra explicitadas, vale citar a doutrina de **Celso de Barros**

Correia Neto⁹, nos *Comentários à Constituição do Brasil* organizados por J. J. Gomes Canotilho, Gilmar Ferreira Mendes, Ingo Wolfgang Sarlet e Lenio Luiz Streck, grandes e notórios nomes da literatura jurídico-constitucional brasileira (e portuguesa, no caso de Canotilho):

1. Histórico da norma. Os arts. 106 a 114 da não faziam parte do texto original da Constituição. Foram incluídos pela **Emenda Constitucional n. 95** para instituir o chamado '**Novo Regime Fiscal**'. A Emenda é resultado da aprovação de Proposta de Emenda Constitucional de autoria do Poder Executivo (PEC n. 241/2016, na Câmara dos Deputados, e PEC n. 55/2016, no Senado Federal). Na **Exposição de Motivos** que acompanha o ato (EMI n. 00083/2016 MFMPDG), os Ministros de Estado da Fazenda, Henrique de Campos Meirelles, e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Dyogo Henrique de Oliveira, destacam a importância do regime para 'reverter, no horizonte de médio e longo prazo, o quadro de **agudo desequilíbrio fiscal** em que nos últimos anos foi colocado o Governo Federal'. Na **essência**, a Emenda impõe um teto de gastos públicos, um limite para o aumento das despesas primárias do governo federal, a fim de conter a tendência de crescimento percebida nos últimos anos. A **Exposição de Motivos** aponta que, no 'período 2008-2015, essa despesa cresceu 51% acima da inflação, enquanto a receita evoluiu apenas 14,5%. Torna-se, portanto, necessário estabilizar o crescimento da despesa primária, como instrumento para conter a expansão da dívida pública. Esse é o objetivo desta Proposta de Emenda à Constituição. [...] **A preocupação com o controle das renúncias de receita também encontra eco em outros dispositivos constitucionais, além dos arts. 113 e 114 – incluídos pela Emenda.** O **art. 70** do texto constitucional prevê expressamente 'subvenções e renúncia de receitas' como objeto do controle externo, que será exercido pelo Congresso Nacional e que compreende a 'fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União'. A mesma preocupação orienta o **§6º do art. 165** da Constituição, que determina que o projeto de lei orçamentária anula seja acompanhado de 'demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia'. O **art. 150, §6º**, exige lei específica para concessão de 'qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições'. No **plano infraconstitucional**, as diretrizes que orientaram a instituição do Novo Regime Fiscal têm elementos em comum com o **conceito de gestão fiscal responsável** preconizado pela Lei Complementar n. 101, a **Lei de Responsabilidade Fiscal**. A definição está no **art. 1º, §1º, da LRF**: 'A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a **ação planejada e transparente**, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar

⁹ CORREIA NETO, Celso de Barros. **Comentários aos arts. 106 a 114.** In: CANOTILHO, J.J. Gomes. MENDES, Gilmar Ferreira. SARLET, Ingo Wolfgang. STRECK, Lenio Luiz (coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**, 2ª Ed., São Paulo: Ed. Saraiva, 2018, p. 2.378-2.380 e 2.389-2.390.

o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoa, da seguridade social e outras, dívida consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar'. [...] **A preocupação com o controle dos incentivos fiscais que importem em renúncia de receita é também um ponto comum entre a Emenda n. 95 – especialmente nos arts. 119, §2º, II, e 113 – e a LRF – art. 14. Tanto a LRF quanto o Novo Regime Fiscal exigem estimativa de impacto financeiro e orçamentário para a concessão de renúncia de receita tributária. Há coincidência, também, quanto à disciplina comum que é dada às renúncias fiscais e às despesas obrigatórias, no art. 113 do ADCT e no art. 17 da LRF (despesas obrigatórias de caráter continuado.**

[...]

8.9. Despesa obrigatória e renúncia de receita. Os arts. 113 e 114 tratam das despesas obrigatórias e renúncias de receita. As disposições não constavam da redação originária da PEC encaminhada pelo Poder Executivo, mas **se afinam com o espírito e o objeto do Novo Regime Fiscal**. Despesas obrigatórias e renúncias de receitas são institutos diversos, com algo em comum: embora estranhas ao ciclo orçamentário – PPA, LDO e LOA –, **são medidas legislativas capazes de afetar o equilíbrio do orçamento, ultrapassando inclusive o exercício financeiro em que criadas**. No caso das despesas obrigatórias, impõe-se ao Poder Público um gasto que escapa aos limites orçamentários e não se submete à discricionariedade administrativa. **Quanto às renúncias, reduz-se a arrecadação, abrindo-se mão de recursos que deveriam ingressar nos cofres públicos. A forma mais comum de renúncia é a tributária, que se consubstancia na criação de exonerações fiscais que não se justificam no princípio da capacidade do contribuinte, verdadeiras subvenções econômicas concedidas por meio de instrumentos tributários (benefícios fiscais). Daí o nome 'gastos tributários', pelo qual também são conhecidas. Renúncias de receita, especialmente as tributárias, e despesas obrigatórias servem frequentemente de meios para que diversos grupos de pressão e segmentos da sociedade em geral garantam a destinação de recursos públicos para ações consentâneas aos seus interesses. No entanto, 'As demandas por gasto ou renúncia de receita, sem sua imensa maioria', explica Eber Z. Santa Helena, 'são formuladas por proposições legislativas de forma indefinida em termos financeiros, simplesmente, justifica-se o mérito e não seu custo, quase nunca estimado, muito menos demonstrado e nunca compensado' (HELENA, 2009, p. 29). Daí a importância de regras como a do art. 113, a fim de assegurar a variável dos custos ao processo legislativo de aprovação dessas medidas. A disposição do art. 113 exige que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita seja acompanhada de estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. A norma regula o processo legislativo e tem como destinatário o autor da proposição legislativa, notadamente o parlamentar federal. A estimativa de 'impacto orçamentário e financeiro' nada mais é do que a demonstração do quanto custam as despesas obrigatórias e as renúncias de receita que se estão a propor. A medida é salutar, uma vez**

que permite incorporar ao debate legislativo a análise de custo-benefício, que muitas vezes é relegada a segundo plano no debate político, especialmente em matéria de benefícios fiscais.

[...]

A renúncia de receita é regulada pelo art. 14 da LRF. A disposição estabelece que, além de outros requisitos, a 'concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício que deva iniciar sua vigência e, nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias'. Além disso, o proponente deve demonstrar que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e que não afetará as metas de resultados fiscais ou, se foro caso, fazer acompanhar a proposição de medidas de compensação tributárias permanentes (e.g., elevação de alíquota). A norma da LRF alcança apenas renúncia de receita tributária, diferentemente daquela do art. 113, que é mais ampla e não tem essa restrição. O art. 113, por outro lado, exige apenas estimativa, não compensação, como faz a LRF. Para as despesas obrigatórias e renúncias, a falta de estimativa de seu impacto orçamentário é causa de arquivamento. Aliás, trata-se de causa bastante comum. O entendimento é inclusive objeto de súmula – Súmula-CFT n. 1/08 – no âmbito da Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados, nos seguintes termos: 'É incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que, conflitando com as normas da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – deixe de apresentar a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como a respectiva compensação'. A falta de compatibilidade e adequação financeira e orçamentária é uma causa recorrente de arquivamento dessas proposições no Legislativo federal. Esse é um juízo que procura abstrair os fins pretendidos pelo projeto e concentra-se nos meios – os custos – financeiros e orçamentários que serão requeridos para sua concretização futura. Cuida-se de 'análise que tem por finalidade preservar a programação de trabalho da União aprovada pelo Congresso e os compromissos relativos ao equilíbrio fiscal', como explica Eber Z. Santa Helena.

[...]

Ao elevar a exigência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro ao nível da Constituição Federal, no Novo Regime Fiscal, o que antes era tomado como apenas uma causa de arquivamento, passível de superação pelo voto e maioria legislativa eventual, tornou-se um vício de inconstitucionalidade e, como tal, insuscetível de convalidação. Será, portanto, inconstitucional a aprovação de lei que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita, sem que seu processo de deliberação tenha sido devidamente acompanhado da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. A mudança tem evidentes efeitos práticos. Basta lembrar que a orientação atual do STF é de que configura mera ofensa reflexa, insuscetível de conhecimento pela via da ação direta, o descumprimento dos requisitos do art. 14 da LRF, no tocante às leis concessivas de renúncia fiscal (ADI n. 3.376, rel. Min. Gilmar Mendes,

juízo em 8.3.2017). Ou seja, ainda que a lei de incentivo fiscal tenha sido aprovada com prejuízo do disposto na Lei Complementar n. 101 e sem qualquer atenção ao impacto orçamentário da medida no curso do processo legislativo, é remota a possibilidade de controle judicial. Enquanto vigorar o Novo Regime Fiscal, a falta de prévia estimativa de impacto financeiro e orçamentário, durante o processo legislativo, resulta em inconstitucionalidade formal das leis de incentivo ou de despesa obrigatória aprovadas. Reta apenas definir se a estimativa deve ser oferecida somente no momento da apresentação da proposição – na exposição de motivos do ato ou na justificação do projeto, conforme o caso – ou, se faltando tal informação, é possível sanar o vício mediante a elaboração da necessária estimativa, antes da deliberação da proposição nas Comissões ou no plenário das Casas Legislativas. Considerando que o escopo da exigência é fazer com que o processo legislativo e os debates que lhe são ínsitos levem em conta os custos das medidas que pretendem adotar, bem como seus [e]feitos no orçamento público, não parece desarrazoado admitir que a falta possa ser sanada, DESDE QUE a providência seja ANTES QUE SE ULTIME A VOTAÇÃO da medida. Do contrário, a estimativa torna-se mera formalidade, sem qualquer relevância para a decisão legislativa tomada. (grifos nossos)

O devido processo legislativo, regulado também pelos arts. 113 e 114 do ADCT da CF/88, supõe que o **proponente** da PEC n.º 06/2019 (o Poder Executivo, logo, o Governo Federal) apresente as estimativas de impacto orçamentário-financeiro do que pretende criar (**o que ele não fez**), para isto **incorporar ao debate legislativo**, como condição indispensável a um honesto debate parlamentar sobre todos os temas objeto de deliberação do Congresso Nacional, ainda mais em **tema tão sensível** como a reforma da Previdência Social, direito fundamental ao mesmo tempo individual (porque *indivíduos* recebem aposentadoria) e social.

Note-se como o **regime de responsabilidade fiscal** demanda não só a ausência de aumento de gastos públicos sem indicação da fonte de custeio, mas também absoluta **responsabilidade e honestidade/transparência nas renúncias fiscais** que se pretende instituir, sendo de todo teratológica e descabida a pretensão de relegar esse **indispensável debate constitucional** para futura lei complementar, como pretende o Governo Federal por intermédio desta PEC.

Trata-se de **ônus da prova constitucionalmente imposto ao proponente da PEC, não a parlamentares que exigem tal demonstração**, consoante expressa dicção constitucional.

Nesse sentido, entende-se, aqui, que o art. 114 do ADCT merece **interpretação teleológica**, no sentido de haver obrigação constitucional do Proponente (no caso, da PEC n.º 06/2019) apresentar as estimativas de impacto orçamentário-financeiro e os estudos que embasaram a proposta no referido prazo de vinte dias, sob pena de ficar proibida a continuidade da tramitação até que isso seja feito.

Afinal, a ausência de referidas estimativas e estudos configura hipótese de **inconstitucionalidade formal**, por serem indispensáveis à tramitação, para controle da proposta do Executivo pelo Legislativo, na lógica do sistema interorgânico de freios e contrapesos inerente ao princípio da separação dos poderes.

Mas, no mínimo (e subsidiariamente), pelo menos esse prazo de vinte dias de suspensão deve ser respeitado, de forma vinculado, não havendo discricionariedade para não se atender tal determinação peremptoriamente determinada (*ope legis*) pelo texto constitucional, donde inequívoca a **inconstitucionalidade do ato coator** ao não determinar sua suspensão.

Cabe lembrar a bela doutrina de **Marcelo Cattoni**¹⁰, para quem descabe uma dicotomia [absoluta] entre *processo* e *substância* como questões aprioristicamente separadas. Para o renomado Professor Titular da Universidade Federal de Minas Gerais, **processo é garantida de decisão participada**, de sorte

¹⁰ CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. **Devido Processo Legislativo. Uma justificação democrática do controle judicial de constitucionalidade**, 3ª Ed., Belo Horizonte: Ed. Forum, 2016. O parágrafo parafraseia a obra do autor, em verdadeira **interpretação autêntica**, visto que o eminente autor, em resposta informal ao advogado signatário por rede social e de forma *pro bono*, externou a compreensão externada no corpo do texto, nos seis parágrafos a partir de sua menção.

que não existe processo sem a garantia dos direitos de participação na construção da decisão.

Nesse sentido, não há como participar democraticamente da elaboração de uma proposta de emenda constitucional se não há apresentação das estimativas de impacto orçamentário-financeiro e dos estudos que supostamente embasaram a PEC n.º 06/2019.

A não-apresentação de tais documentos, que a Constituição considera de cognição obrigatória de parlamentares em votações tais, gera, inequivocamente, uma **fraude à Constituição**, que fere os princípios republicano e democrático.

Dessa forma, não há sequer como falar em *garantia da representação política no exercício do mandato parlamentar sem o pleno acesso a tal documentação*, o que justifica a legitimidade para o presente mandato de segurança. Afinal, como bem explica o Professor **Cattoni**, o **devido processo legislativo** significa a institucionalização do princípio democrático por meio do processo legislativo, donde não é qualquer “procedimento de decisão” que pode ser considerado processo *democrático* de deliberação, para o qual **o princípio da publicidade é imprescindível**, pois, sem ele, *simplesmente não há como deliberar democraticamente*.

Entendimento em sentido contrário implica em pretender usar o Congresso Nacional apenas como forma de legitimação de uma decisão política do Executivo, algo intolerável em uma democracia constitucional, à luz do **princípio da separação dos poderes**, enquanto sistema interorgânico de freios e contrapesos. Vale dizer, que sem a apresentação das referidas estimativas de impacto orçamentário-financeiro e os estudos que embasaram essa PEC, como exigido pelos

arts. 113 e 114 do ADCT da CF/88, não há como o Legislativo controlar eficientemente a PEC enviada pelo Governo Federal.

Permitir a tramitação da PEC n.º 06/2019 sem a apresentação de tal documentação de cognição constitucionalmente obrigatória pelo Legislativo implica em pretensão ditatorial absolutamente contrária à responsabilidade política imanente a proposições tais, uma verdadeira **fraude à Constituição**, que esta Suprema Corte não pode tolerar.

Entenda-se, é **inconteste a existência de renúncia fiscal** por intermédio da PEC n.º 06/2019, ao pretender instituir regime de capitalização privada de aposentadorias. **Renuncia-se a tributos previdenciários, que custeiam a atual Previdência Social, em prol de um sistema de capitalização privada para fins de “Previdência Social”**. Logo, a apresentação do *impacto orçamentário-financeiro* junto com referida PEC e dos estudos que supostamente a justificaram era (e é) medida de rigor, nos termos dos **arts. 113 e 114 do ADCT da CF/88**.

Excelências, a principal retórica do Governo Federal para tentar angariar apoio político-social para sua proposta de “reforma” da Previdência Social é a de que ela geraria essa suposta **“economia de um trilhão de reais”, mas não se digna a isto provar, no caso, pela apresentação das estimativas de impacto orçamentário-financeiro que sua proposta acarreta, algo indispensável para se saber se ela é, de fato, viável ou não para garantia de uma aposentadoria digna a todo o povo brasileiro.**

Se o Governo Federal, com esta PEC n.º 06/2019, alega que estaria visando “combater privilégios”, para garantia da “justiça social”, de sorte que as soluções que propõe “não promove[ria]m o retrocesso social”, pois, “pelo contrário,

busca[ria]m a efetividade de todos os direitos”, para combater desequilíbrios fiscais¹¹, **é preciso que comprove cabalmente tais alegações dramáticas e ad terrorem que faz (enquanto Proponente da PEC), o que supõe, também, além da apresentação dos “estudos” e documentos acessórios que alega que isto supostamente comprovariam, também a estimativa de impacto econômico-financeiro que a implementação/efetivação desta PEC n.º 06/2019 geraria. O mesmo se diga quanto à necessidade de comprovação cabal de que o sistema de previdência privada que visa instituir é apto a garantir aposentadoria digna de trabalhadores(as) que ganham apenas um salário-mínimo mensal, estimando quanto é necessário contribuir mensalmente para se ter uma aposentadoria minimamente digna (que, obviamente, jamais poderá ser inferior a um salário-mínimo, sob pena de se fornecer à pessoa aposentada uma renda tão indigna que torne sua vida saudável verdadeiramente impossível – basta ver que o próprio valor do salário-mínimo efetivamente pago isto não consegue manter, imagine-se então um valor inferior a ele...).** **Da mesma forma**, para que se possa rejeitar de forma constitucionalmente válida críticas ao caráter injusto, desproporcional e violador do princípio da dignidade humana apontados pela oposição à PEC n.º 06/2019, como valor reduzido do *benefício de prestação continuada* a pessoas idosas, também provas cabais, mudança substancial de regras da aposentadoria especial, equiparação de idades de trabalhadores e trabalhadoras rurais e violação ao princípio do não-confisco por novas alíquotas tributárias, também para tanto é necessária a apresentação de tais estimativas de impacto orçamentário-financeiro e estudos que fundamentam essa “reforma” previdenciária, **para que os(as) parlamentares possam formar cognição plena acerca de tais temas.**

¹¹ Cf. Parecer governista pela aprovação da PEC 06/2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;sessionid=41138471045EE9B69EA3F0B0DD6F39D7.proposicoesWebExterno1?codteor=1730596&filename=Parecer-CCJC-09-04-2019>. Acesso em 21.04.2019 (pp. 03-04 e 34).

Com efeito, como apontado no Parecer divergente do **Deputado Federal Pompeo de Mattos** (PDT/RS), na CCJ:

O debate em torno do assunto: previdência social jamais poderia focar única e exclusivamente em seu aspecto contábil. Infelizmente, a PEC 06/19 trata do tema única e exclusivamente do ponto desse ponto de vista, desconsiderando o fato de qualquer alteração na legislação previdenciária representar mudança na vida de milhares de trabalhadores brasileiros. A função da seguridade social, aí incluída a previdência social e a assistência social, é proteger o trabalhador dos chamados riscos sociais. E o maior deles é, sem dúvida, a idade avançada. Por conta disso, o legislador constituinte sempre manteve no corpo do texto constitucional os requisitos mínimos da idade e do tempo de contribuição para aposentadoria. Ao transportá-los para lei complementar, está a PEC, além de ir contra inúmeros princípios constitucionais, torna as regras de concessão desse benefício mais instáveis. E o interessante é que não é a primeira vez que a Constituição Federal sofre alterações nas regras de previdência social. Ao contrário, de tempos-em-tempos, novas regras são incluídas. Todavia, em nenhuma das reformas do passado o Poder Executivo ousou tanto ao ponto de sugerir a desconstitucionalização dos critérios básicos para a concessão de aposentadoria. O atual governo o fez. As regras propostas pela PEC também tornam praticamente intangível para milhões de brasileiros o acesso à aposentadoria. **Se as regras atuais para concessão de aposentadoria já são difíceis de serem preenchidas pelos segurados especiais e pelos trabalhadores rurais, as novas tornarão o benefício previdenciário praticamente impossível de ser adquirido. O mesmo posso afirmar do acesso ao benefício de prestação continuada.** Não posso concordar com esses pontos. Diante do exposto, voto pela INADMISSIBILIDADE dos artigos 40, §1º; 149, §§ 1º-C e 1º-D; 201, §1º e 203, VI da Constituição Federal, com redação dada pelo artigo 1º da PEC, e dos artigos 10; 12, §9º; 13; 14; 24, I e 35 da PEC 06/19.¹² (grifos nossos)

No mesmo sentido, também o parecer divergente do **Deputado Federal Luiz Flávio Gomes** (PSB/SP)¹³, ora co-impetrante, juntamente com os **Deputados Federais Danilo Cabral** (PSB/PE), **João H. Campos** (PSB/PE), **Júlio Delgado** (PSB/MG), **Aliel Machado** (PSB/PR), **Cassio Andrade** (PSB/PA), **Gervásio Maia** (PSB/PB) e **Tadeu Alencar** (líder do PSB), ao aduzirem, além de desenvolverem os temas supra trabalhados no parecer já citado, que:

¹² Cf. Conclusão do Parecer divergente à PEC 06/2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1730191&filename=Tramitacao-PEC+6/2019>. Acesso em 21.04.2019.

¹³ Cf. Parecer divergente à PEC 06/2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1733381&filename=Tramitacao-PEC+6/2019>. Acesso em 21.04.2019 (pp. 07-08).

A Proposta de Emenda Constitucional n. 6, de 2019, foi apresentada pelo Poder Executivo Federal como indispensável para o saneamento do déficit das contas públicas e imposta como única fiadora da retomada do crescimento econômico sustentável do país. Essa premissa não vem, contudo, corroborada “por estudo atuarial efetivo e confiável” que justifique tamanho sacrifício de direitos, como ora está sendo proposto. Indica que o Governo muito mais se aproveita da alongada crise política, econômica e fiscal para dar seguimento aos propósitos de estabelecer uma economia neoliberal, sustentada, evidentemente, na minimização das políticas públicas prestacionais. E a proposta de reforma não esconde tal propósito quando justifica que a política previdenciária não atendeu—verbo conjugado no passado—“aos princípios constitucionais de igualdade e distribuição de renda”, já que continuamos sendo “um dos países mais desiguais do mundo”, num nítido aceno para o fim do modelo de proteção social estabelecido pela Constituição Cidadã. **A falta de estudo atuarial não permite avaliar a adequação das alterações legislativas veiculados na PEC, logo, há, claramente, desrespeito às cláusulas pétreas da Constituição Federal, na tentativa de supressão de direitos sociais sem justificação legítima e sem o uso proporcional e equitativo dos meios de enfrentamento da situação fiscal do país, o que representa retrocesso social inaceitável.** Visto sob este ângulo, o desrespeito a direitos e garantias individuais podem ser vislumbrados em diversos dispositivos contidos na PEC [...]. (grifos nossos)

Da mesma forma, o parecer divergente dos **Deputados Federais Renildo Calheiros (PCdoB/PE) e Orlando Silva (PCdoB/SP)**, ao aduzirem que:

A reforma não contém qualquer vínculo com questões como justiça social, a previdência como direito social dos trabalhadores, redução de desigualdades sociais, irreduzibilidade do valor dos benefícios, a proteção e o amparo aos necessitados, princípios muito caros para a Constituição Federal e a Seguridade Social, em especial. A proposta acaba com o atual modelo da previdência por repartição, moldado sobre a solidariedade intergeracional (onde ganhos maiores decorrentes do aumento de produtividade da economia são utilizados para o pagamento de aposentadorias dos que ajudaram a construir essa realidade); entre os trabalhadores urbanos e rurais; e entre os dos diversos segmentos sociais e entre as diversas categorias profissionais. Hoje a previdência social, além de garantir fontes substitutivas de renda para os momentos de incapacidade laboral, é ainda o maior e mais exitoso programa de distribuição de renda em nosso país. Garante direitos, cidadania e condições de sobrevivência para trabalhadores e idosos; interioriza renda para as periferias das grandes cidades, para os distritos e os pequenos municípios, reduz desigualdades sociais e regionais. Isso significa a realização de vários princípios constitucionais. **A proposta acumula inúmeras afrontas aos princípios**

constitucionais que são protegidos contra a ação do constituinte derivado.

[...]

A reforma pretende instituir o **regime de capitalização** em substituição ao regime solidário da previdência social. No sistema pretendido, não há repartição de renda, nem garantia de direitos e ou do valor dos benefícios. Com a capitalização, o valor do benefício depende do volume de poupança que o trabalhador conseguiu fazer, dos rendimentos dessas aplicações e da sobrevida do trabalhador ao usufruir da sua aposentadoria. **Como cada um poupa de acordo com a sua capacidade econômica, para os mais pobres não haverá saída.** A propaganda governamental ataca o regime de repartição porque ele deixa um passivo a ser coberto pelo Tesouro. Mas, cabe perguntar: porquê o regime de capitalização não gera passivos para o governo? Simples, porque nele o trabalhador não tem qualquer garantia, vai se aposentar com o que a sua própria poupança conseguir pagar. Sem poupança, sem benefício. **Se o dinheiro somente permitir um benefício insuficiente para a dignidade do idoso ou se os recursos acabarem, paciência.** A capitalização que será aplicada para os novos trabalhadores sequer assegura que haverá contribuição patronal para formar as reservas do trabalhador. Querem repetir no Brasil o fracasso da reforma previdenciária chilena onde hoje os idosos perderam a cidadania e a dignidade. **Sem direitos assegurados, a única certeza do regime de capitalização é a felicidade dos bancos e do sistema financeiro, que ganham rios de dinheiro.**

A **Unafisco** produziu um **estudo** sobre os **resultados desta capitalização**, tomando-se o exemplo de um trabalhador que ganha três salários mínimos e contribui sozinho com 11% dessa renda. Se ele começa o processo aos 25 anos, depois de 35 anos de contribuição, esse trabalhador acumularia R\$ 258,5 mil. Foi utilizada uma taxa de juros reais de 2,9% ao ano –muito superior ao que hoje é possível. **Esse valor seria suficiente para bancar apenas sete anos de aposentadoria com os três salários mínimos da ativa.** Os recursos acabariam quando o trabalhador completasse 67 anos. Para durar até os 84 anos -a expectativa de sobrevida de 24 anos para quem chega aos 60 anos, a renda da aposentadoria seria de apenas R\$1,1 mil mensais, praticamente um terço da renda da ativa. Nesse exercício, sequer estão consideradas as taxas de bancos que gerenciaram a conta de capitalização. Se houvesse apenas 2% de taxa de administração anual e mais 2% de carregamento, o saldo acumulado cairia para R\$ 168,7 mil, suficientes para apenas quatro anos de salário integral ou uma renda média em torno de R\$ 600 até os 84 anos, ou um quinto do valor da ativa. **A proposta de capitalização repete a "tragédia chilena traduzida em números".**

A ideia de isentar o empregador da contribuição previdenciária na capitalização foi defendida pelo ministro da Economia, Paulo Guedes, nesta Comissão. **Para abrir um mercado cativo para a nova previdência de capitalização, o governo será obrigado a reduzir ainda mais o teto de benefícios do RGPS.** Esse valor, que já foi de 20 salários mínimos, hoje representa pouco mais de 6! Os poucos trabalhadores do setor privado que recebem remunerações acima desse valor já participam dos diversos fundos ou planos de previdência

*complementar. Como hoje não há renda disponível para construir a sua poupança previdenciária, o trabalhador deixará de contribuir para o RGPS, para arriscar o seu futuro no sistema financeiro. Como consequência, a redução das contribuições que financiam as atuais aposentadorias causará mais um **desequilíbrio**, revigorando os discursos de déficit e justificando novas reformas e novos cortes de direitos a serem promovidos por lei complementar, já que a reforma retira da Constituição os direitos previdenciários. **As propagandas governamentais falam em um novo sistema, justo e igualitário, onde quem ganha menos paga menos, em garantir a sustentabilidade do sistema e em uma maior proteção social ao idoso. Nada mais falso. As modificações sobre os direitos dos mais pobres são extremamente covardes.** Desrespeitoso, no mínimo, falar que “quem ganha menos pagará menos” se para os trabalhadores mais pobres as exigências de contribuição passarão de 15 para 20 anos (33% a mais). Isso sem contar que ganhará muito menos, porque todos os benefícios serão menores do que os atuais, fazendo uma grande concentração no piso e, para as pensões, podendo até ser inferiores ao salário mínimo. **A base da reforma é a destruição do sistema de repartição e a sua substituição pelo regime de capitalização. Essa mudança é manifestadamente inconstitucional porque incompatível com princípios como a solidariedade, justiça social, diminuição de desigualdades, proteção dos necessitados, entre outros.** Assim, as mudanças pretendidas no § 6º do Art. 40, os novos Art. 201-A e Art. 115, do ADCT, são inconstitucionais. (grifos nossos)*

Uma vez mais é indispensável destacar: **somente com análise das estimativas de impacto orçamentário-financeiro da PEC n.º 06/2019 e dos estudos financeiros e dados econômicos, sociais e fáticos em geral, junto a pareceres técnicos que embasaram sua propositura** é que parlamentares, como os(as) Impetrantes, poderão avaliar se realmente o Governo Federal faz *propaganda enganosa*, ao alardear que sua proposta visaria “combater privilégios, corrigir distorções e gerar justiça social”, como aparenta ser o caso (de propaganda enganosa). **E a postura do Governo, de não apresentar tais estimativas e estudos, indispensáveis ao devido processo legislativo, apenas corrobora essa suspeita, que precisa ser sanada, tanto para garantia do direito público subjetivo dos(as) Impetrantes e de parlamentares em geral, em termos de devido processo legislativo, quanto do direito difuso do Povo brasileiro como um todo, em ter ciência de tais informações e supostos embasamentos e estimativas de impacto orçamentário-financeiro da PEC 06/2019.**

Como se vê, com todo respeito, não há nada mais incompatível com o **princípio da boa-fé objetiva** do que a postura do Governo Federal, de não apresentar tais estimativas e estudos. Com efeito, enquanto padrão de conduta imponível à pessoa mediana, que, no âmbito da Administração Pública, é bem expressado pelo **princípio da moralidade administrativa**, enquanto impositivo de probidade e boa-fé (subjéitiva e objetiva) na gestão da coisa pública, o que, obviamente, supõe plena transparência na **motivação dos atos administrativos** e, assim, atendimento do princípio constitucional da publicidade, objeto central desta ação. A boa-fé objetiva deve ser entendida como consagradora de máximas populares como “*quem não deve, não teme*”, bem como o célebre “*não basta ser honesto, deve parecer honesto*”. Com todas as *venias*, **não aparenta nenhuma honestidade a postura de alguém que visa esconder estimativas e estudos sem fundamentos minimamente racionais e constitucionais que o justifiquem**. Isso faz com que se tenha como de duvidoso o atendimento dos *princípios da impessoalidade e da supremacia do interesse público primário* nos atos da Administração Pública, os qual, se prevalece sobre interesses particulares, obviamente também prevalece sobre interesses públicos *secundários* do Governo, pois evidentemente o interesse público secundário se equipara a interesse puramente particular e antirrepublicano quando colidente com o interesse público primário.

3.2. Da absurda “justificativa” do Governo Federal para não apresentar tais estudos (conveniência e oportunidade). Violação do princípio da publicidade dos atos do Poder Público (além dos arts. 113 e 114 do ADCT da CF/88). Necessária publicidade dos atos do Poder Público. Jurisprudência do STF sobre relativização do princípio da publicidade: atendimento do princípio da proporcionalidade. Não-preenchimento no caso concreto.

Como demonstrado no **Requerimento de Suspensão da tramitação da PEC n.º 06/2019, por vinte dias:**

Note-se que o representante do Ministério da Economia, Sr. Bruno Bianco Leal, em audiência pública ocorrida na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJC, desta casa, no último dia 04 de abril, reconheceu que o governo disporia de tais cálculos e dados motivadores da proposta de reforma, tendo deixado de apresentar ao Poder Legislativo quando do envio da referida PEC, por mero juízo de conveniência de apresentá-lo em momento posterior, quando entende o governo de sua melhor conveniência.

*Ainda vale ressaltar, conforme tabela demonstrativa anexa que é notória a insuficiência de informações e dados necessários para que esta Casa possa opinar sobre o cabimento e regularidade propositiva (admissibilidade), que visa o cumprimento da etapa inicial de tramitação da matéria na Câmara dos Deputados, bem como das condições de análise sob o ponto de vista da **compatibilidade orçamentária da proposição** e do mérito. Tanto é assim que tramitam dez Requerimentos de Informações com distintas autorias e semelhante propósito de requerer ao Ministério da Economia informações dos cálculos que sustentam a proposta da reforma, bem como sobre o método de cálculo e demonstrativo atuarial, além da **mensuração de impactos.***

[...]

*A **PEC 6/2019** também indica aumento ou mobilidade de despesas nas alterações promovidas no **art. 203** da Constituição, ao modificar disposições sobre a concessão de benefício de prestação continuada – BPC, para permitir a possibilidade de antecipação da concessão de um benefício menor desde os 60 anos de idade dos assistidos. Mesmo que esse valor seja substancialmente menor do que o atual referenciado no salário-mínimo pagos aos assistidos a partir dos 65 anos de idade, a **estimativa de impacto deve ser plenamente demonstrada** para que o Legislativo delibere sobre o tema. Ressalte-se, novamente, que o **principal impacto fiscal** da PEC está no chamado **custo de transição** ao prever a instituição de um **regime exclusivo de capitalização**. A PEC, ao determinar que seja instituído (§6º do art. 40 e art. 201-A, ambos da CF e art. 115 na ADCT) regime de capitalização individual, tem como **obrigação apresentar estudos dos cenários de referência para os modelos aplicáveis no Brasil visando a instituição desse regime previdenciário alternativo e concorrente aos regimes públicos.** Isso porque os regimes previdenciários públicos vigentes dispõem de reciprocidade contributiva, são baseados em princípios que incluem a solidariedade intergeracional e nacional, há variação de fontes de custeio, entre outras características bastantes distintas da proposta de capitalização que consta na PEC 6/2019. **A migração de segurados para um regime individualizado, de gestão privada, cerceará as fontes essenciais de sustentabilidade dos regimes atuais de***

Previdência Social e o atendimento às obrigações a serem cumpridas ao gerar perdas de receitas e certamente demandarão aportes relevantes do Tesouro, representando forte impacto para o orçamento público e incompatíveis com o Regime Fiscal instituído pela Emenda Constitucional 95, mencionado no corpo do art. 114 do ADCT, acima citado.

Tendo como referência um caso exemplar em que se deu a migração dos regimes, o caso do Chile é emblemático, pois lá o custo de transição é arcado pelo Tesouro até hoje (a mudança do regime para a capitalização foi em 1981) e está em cerca de 2,5% do PIB anual. Estimativa aponta para um custo total da transição para 136% do PIB naquele país (Professor Andras Uthof, da Universidade do Chile).

Por essas razões, urge a adoção de medidas firmes para proceder a suspensão da tramitação da PEC 6/2019, em atendimento ao preceito constitucional disposto no art. 114 do ADCT, para que o autor da proposta cumpra com os requisitos essenciais que possibilite ao Congresso Nacional analisar regularmente a matéria, conforme o devido processo legislativo, pelo que se requer e espera deferimento do presente Requerimento pelo Ilustre Presidente da Câmara dos Deputados. (grifos nossos)

Como se verifica, o Governo Federal não apresentou a documentação que a Constituição obriga que apresente junto à sua PEC n.º 06/2019 por simples estratégia de conveniência política. Ocorre que, tanto pela **disposição constitucional expressa dos arts. 113 e 114 do ADCT da CF/88**, quanto pelo **princípio da publicidade** dos atos do Poder Público, tem-se que **não há “discricionariedade” constitucionalmente tolerada** para, por hipóteses de pura “conveniência e oportunidade”, deixar de apresentar documentos que o texto constitucional determina que acompanhe proposições legislativas, como a PEC n.º 06/2019, precisamente pela regra geral da publicidade dos atos do Poder Público, imanente a qualquer democracia e basilar em qualquer livro de Direito Administrativo da era democrática.

A uma, porque o peremptório texto constitucional dos arts. 113 e 114 do ADCT impõe a apresentação de tal documentação. Trata-se de obrigação constitucional que não admite descumprimento em hipótese alguma. **A outra**, como

mero reforço argumentativo, pois referidos dispositivos constitucionais constituem-se como *normas especiais* de incidência obrigatória que excepcionam quaisquer normas gerais da Constituição que eventualmente se entenda existirem em contrário (e não as há, argumenta-se isso por mera cautela), cabe lembrar que, na **jurisprudência desta Suprema Corte**, afirma-se a necessidade de fundamentação estrita para temas indispensáveis à segurança nacional ou à intimidade de determinada pessoa para que se possa ter como constitucionalmente válido um sigilo sobre determinado tema – situação que se julga **análoga** à da presente, na qual o Governo Federal decidiu, por pura conveniência política, não apresentar **documentos que os arts. 113 e 114 do ADCT consideram de obrigatória apresentação em proposições como a PEC n.º 06/2019**, visto a regra constitucional ser a publicidade, não o sigilo (*intimidade* esta que obviamente não se aplica ao Presidente da República, que, enquanto *pessoa pública*, em *tema de interesse público* e em *local público*, tem uma esfera de privacidade de informações políticas e intimidade pessoal amplamente reduzida relativamente ao cidadão e à cidadã comuns, consoante jurisprudência constitucional mundial sobre o tema), senão vejamos:

[...] **A publicidade dos atos processuais, garantida no artigo 5º, LX, da Constituição Federal, constitui verdadeiro instrumento democrático de controle da função jurisdicional, razão pela qual a sua mitigação, embora autorizada de forma expressa pelo Poder Constituinte Originário, deve receber o tratamento peculiar às restrições a qualquer direito fundamental, como a efetiva demonstração da sua necessidade e a maior brevidade possível da intervenção.** [...]

(STF, Inq 4419 AgR/DF, 02ª Turma, Rel. Min. Edson Fachin, Dje de 23.06.2017. Grifos nossos)

[...] **4. A autoridade reclamada deve permitir o acesso do Reclamante aos documentos descritos no requerimento administrativo objeto da impetração, ressalvados apenas aqueles indispensáveis à defesa da intimidade e aqueles cujo sigilo se imponha para proteção da sociedade e do Estado, o que há de ser motivado de forma explícita e pormenorizada pelo Reclamado, a fim de sujeitar a alegação ao controle judicial.** [...]

(STF, Rcl 11949/RJ, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 15.08.2017. Grifos nossos)

Esclareça-se que, em termos de **doutrina de vinculação a precedentes**, o que vincula são as ***ratione decidendi*** dos precedentes, não sua parte

dispositiva ou suas hipóteses fáticas específicas (embora não se possa perder de vista o caso e suas peculiaridades fáticas, inclusive para fins de *distinguishing*). Nesse sentido, **nem se argumente** que o fato dos citados precedentes versarem sobre a *delação premiada*, por si só, afastaria a pertinência de vinculação a tais precedentes. Isso porque **o acolhimento dos pleitos deste *mandamus* supõe a adoção das mesmas *ratione decidendi* de tais precedentes**, a saber, a regra geral da publicidade dos atos do Poder Público e a inexistência de fundamentação constitucionalmente válida para justificar a não-apresentação da documentação que os arts. 113 e 114 do ADCT da CF/88 consideram de obrigatório acompanhamento de proposições legislativas como a PEC n.º 06/2019. **Tais *ratione decidendi* de tais precedentes, plenamente aplicáveis aqui.**

Logo, tem-se que a manifesta **ausência de motivação minimamente razoável e proporcional**, que, nos termos de tais precedentes, demonstre a estrita necessidade de *proteção da sociedade e do Estado (em suma, de profundo interesse nacional)* da não-apresentação da documentação que a Constituição considera de acompanhamento obrigatório de propostas como a PEC n.º 06/2019, algo manifestamente inexistente no presente caso. Com efeito, referida não-apresentação é medida:

- (a) **Inadequada**, pois não visa proteger bem jurídico-constitucional nenhum, não se relacionando de forma alguma a nenhum interesse público *primário* bem como (especialmente) a nenhum valor constitucional, mas apenas à vontade arbitrária do Governo Federal em esconder as informações em questão;
- (b) **Desnecessária**, pois se não há bem jurídico-constitucional a tutelar, sequer há que se elucubrar em “meio menos gravoso” para proteger a arbitrária vontade do Governo Federal;
- (c) **Desproporcional em sentido estrito**, pois, a uma, *sequer há o que ponderar*, pela inexistência de valor constitucional protegido pela não-apresentação da documentação em questão, ao passo que há **restrição intensa** aos princípios republicano, democrático, representativo, da moralidade

administrativa, da impessoalidade e da prevalência do interesse público *primário* no desrespeito ao princípio da publicidade (cf. infra) e, assim, restrição intensa ao direito público subjetivo dos(as) Impetrantes e no direito difuso do Povo brasileiro de ter **acesso às estimativas de impacto orçamentário-financeiro da PEC n.º 06/2019 e os estudos e documentação acessória** que supostamente embasam a proposta de “reforma” da Previdência Pública pátria, de sorte que a ponderação há que dar prevalência a estes direitos relativamente ao interesse “público” secundário (cf. infra) do Governo Federal como um todo (que sequer valor constitucional é, donde nem deveria ser objeto da ponderação, aqui invocada apenas por força do princípio da eventualidade).

Invocam-se, aqui, os **princípios republicano, democrático e representativo**, tendo em vista que, no trato da *coisa pública* (**princípio republicano**) de um sistema de governo pautado na vontade popular e, assim, na possibilidade de *controle e crítica dos fundamentos* dos atos do Poder Público (**princípio democrático**), para pressão dos(as) representantes eleitos(as) pelo Povo, em termos de sua responsabilidade política e para evitar estelionatos eleitorais (**princípio representativo**), a publicidade tem que ser a regra e o sigilo, uma rara exceção (situação, de sigilo, análoga à não-apresentação da documentação cobrada nesta ação, de apresentação constitucionalmente obrigatória). No mesmo sentido, a proibição na gestão da coisa pública também é incompatível com a não-apresentação da documentação em questão (**princípio da moralidade administrativa**).

Em termos de República, cabe lembrar a já célebre **distinção entre interesse público primário e interesse público secundário**. Esse debate, surgido no contexto do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, bem aponta que o *interesse pessoal* do(a) administrador(a) público(a) deve qualificar-se como interesse público meramente “secundário”, ao passo que **o interesse público primário é o interesse público propriamente dito**, coerente com os anseios e valores da coletividade como um todo. Não obstante seja indispensável concordar-

se com **John Rawls**, no sentido de que as pessoas têm um núcleo de dignidade que nem o bem-estar da maioria possa sobrepujar, de sorte que democracia não se limita a regra da maioria, mas em regime jurídico de respeito aos direitos e garantias individuais e sociais, onde a vontade da maioria prevalecerá apenas se não oprimir minorias e grupos vulneráveis (donde nem um “interesse público *primário*” pode, legitimamente, fundamentar a opressão de quaisquer grupos sociais, ainda que minoritários), tem-se que, neste contexto, **o princípio da prevalência do interesse público sobre o particular demanda o conceito de interesse público *primário*, não do “secundário”,** que, bem entendidas as coisas, sequer “interesse público” é.

Nesse sentido, o que se tem neste *mandamus* é o **interesse público secundário do Governo Federal**, em não apresentar as estimativas de impacto orçamentário-financeiro da PEC n.º 06/2019 e os estudos e documentos acessórios que supostamente a embasaram, em um tema altamente relevante, que gera profundas cisões sociais e está na pauta do Congresso Nacional, o qual põe em risco nosso Estado de Bem-Estar Social (cf. arts. 3º, III e IV, e 170 da CF/88), que não tem como não ser visto como *cláusula pétrea* de nossa Constituição Federal, pela intervenção do Estado no domínio econômico para garantia de um *mínimo* de dignidade e igualdade real entre os cidadãos e as cidadãs entre si, evitando a opressão de particulares por particulares (como notoriamente ocorria na 1ª Revolução Industrial, na era anterior à autonomia epistemológica e legal do Direito do Trabalho e do Direito do Consumidor), ser algo indispensável à proteção de direitos e garantias individuais e sociais, cujo núcleo essencial é certamente protegido de “reformas” constitucionais que lhes prejudiquem. Seja como for, fato é que **nada a não ser a vontade arbitrária do Governo Federal “justifica” a não-apresentação das estimativas de impacto orçamentário-financeiro da PEC n.º 06/2019 e os estudos e documentos acessórios que supostamente a embasaram. E uma tal vontade arbitrária, obviamente, não justifica constitucionalmente a não-apresentação da documentação que a Constituição considera que obrigatoriamente deve acompanhar propostas como referida PEC.**

Lembre-se que **51% da população** se opõe à proposta do Governo de “reforma” da Previdência consubstanciada na presente PEC: “*Na média, o brasileiro espera parar de trabalhar aos 61 anos, idade inferior à proposta pela reforma de Bolsonaro. Em relação a 2017, cresceu a fatia dos que esperam se aposentar a partir dos 61 anos e caiu a dos que esperam parar antes dos 55 ou dos 60 anos*”¹⁴ (dado que o Presidente eleito, com sua tradicional postura de pós-verdade, decidiu, arbitrariamente, desconsiderar). Talvez por isso o Governo Federal deseje “esconder” os dados, que possivelmente não foram aqueles que ele desejava encontrar... Tais elucubrações só podem ser sanadas se os estudos em questão e documentação acessória, exemplificativamente descrita no pedido liminar, forem mostrados.

Como bem disse a ex-Deputada Estadual do Rio Grande do Sul, Manuela D’Ávila (PCdoB): **“A quem serve esconder os argumentos que justificam a ‘necessária reforma’? Serve pra provar que ela não é justa e nem necessária”**¹⁵.

Saber quem tem razão (Governo Federal ou Oposição), permitindo uma votação parlamentar justa, com plena cognição de todos os aspectos relevantes, **supõe, também, o acesso parlamentar e social, totalmente público, sobre as estimativas de impacto orçamentário-financeiro da PEC n.º 06/2019 e os estudos e documentos acessórios que supostamente a embasaram**, para que se possa ter *total* conhecimento de todas as *premissas* que o Governo Federal alega invocar em defesa de sua proposta. Se a validade dos atos administrativos em geral fica dependente de sua fundamentação, consoante a **doutrina administrativista contemporânea**¹⁶, com ***muito mais razão*** o será a

¹⁴ Cf. <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/04/51-sao-contra-reforma-da-previdencia-indica-datafolha.shtml>>. Acesso em 21.04.2019.

¹⁵ Cf. <<https://twitter.com/ManuelaDavila/status/1119977630382600194>>. Acesso em 21.04.2019.

¹⁶ Relatando a evolução da doutrina e jurisprudência sobre o controle dos atos administrativos discricionários à luz do Estado Democrático de Direito, para coibir excessos do Poder Público, **Gustavo Binbenojm** aponta que,

validade de proposta de emenda constitucional que visa reformar direito social tão sensível e caro a um Estado de Bem-Estar Social como o brasileiro (cf. arts. 3º, III e IV, e 170 da CF/88). Afinal, se a exigência de vinculação à motivação apresentada afigura-se indispensável para a validade do ato administrativo (“o menos”), então evidentemente precisa sê-lo para validade de emenda constitucional que alega ser necessária ao resguardo da saúde financeira da Nação (“o mais”).

Nesse sentido, precedentes do **Superior Tribunal de Justiça** e desta **Suprema Corte**:

superada a noção de mero controle de aspectos formais (de formalidades extrínsecas ao ato administrativo, como competência e forma), passando pela *teoria do desvio de poder* (“quando a autoridade administrativa cumpre um ato de sua competência mas em vista de fim diverso daquele para o qual o ato poderia legalmente ser cumprido”, conforme Celso Antônio Bandeira de Mello), **passou-se a admitir a teoria dos motivos determinantes, tornando inválidos atos administrativos que, a pretexto de atingirem determinada finalidade, não comprova a existência dos fatos que alega existirem, a tornar o ato, por isso, nulo.** Na lição do autor, reforçada pela jurisprudência do E. STJ: “De fato, a orientação jurisprudencial, segundo a qual descabe ao Poder Judiciário invadir o mérito da decisão administrativa, acaba excluindo da apreciação judicial uma série de situações em que ela seria não apenas possível, como necessária e desejável [cf. **Andreas Krell**]. Como exemplo, **Sérgio Ferraz** lembra as situações em que **o administrador invoca um motivo uma razão meritória inexistente ou falsa.** Assim, à parte de um **controle finalístico**, fundado na *teoria do desvio de poder*, desenvolveu-se a chamada **teoria dos motivos determinantes**, segundo a qual a Administração deve responder pelos motivos que elege como pressuposto para a prática do ato administrativo. Diz-se haver uma vinculação administrativa tanto à **realidade quanto à juridicidade das razões de fato apresentadas pelo administrador na motivação do ato.** Deste modo, ainda quando se esteja diante de ato cujo motivo não seja previsto em lei (motivo legal discricionário), a validade do ato estará condicionada à **existência dos fatos apontados pela Administração como pressuposto fático-jurídico para sua prática, bem como à juridicidade de tal escolha.** A invocação dessa teoria é crescente na jurisprudência pátria, sendo a seguinte **ementa [deste E. STJ]** ilustrativa desta tendência: **“Os motivos que determinaram a vontade do agente público, consubstanciados nos fatos que serviram de suporte à sua decisão, integram a validade do ato, eis que a ele se vinculam visceralmente. É o que reza a prestigiada teoria dos motivos determinantes” [STJ, ROMS n.º 13.617/MG, Rel. Min. Laurita Vaz, DJ de 22.4.2002].** Por fim, cabe fazer alusão, ao lado da *teoria do desvio de poder* e da *teoria dos motivos determinantes*, à **teoria do excesso de poder** (desbordamento dos lindes de competência fixados em lei) e à **exigência de motivação** (exposição dos fatos e descrição de como tais fatos ensejam ou justificam a consequência jurídica produzida) como técnicas de controle judicial dos elementos vinculados do ato discricionário. **Especificamente em relação à exigência de motivação expressa e clara,** veja-se a seguinte **ementa do Superior Tribunal de Justiça:** **“ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. INDEFERIMENTO DE AUTORIZAÇÃO PARA FUNCIONAMENTO DE CURSO SUPERIOR. AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO. NULIDADE. 1. A margem de liberdade de escolha da conveniência e oportunidade, conferida à Administração Pública, na prática de atos discricionários, não a dispensa do dever de motivação. O ato administrativo que nega, limita ou afeta direitos ou interesses do administrado deve indicar, de forma explícita, clara e congruente, os motivos de fato e de direito em que está fundado (art. 50, I, e §1º da Lei n.º 9.784/99). Não atende a tal requisito a simples invocação da cláusula do interesse público ou a indicação genérica da causa do ato. (...). 3. Segurança parcialmente concedida, para declarar a nulidade do ato administrativo” [STJ, MS n.º 9.944/DF, Rel. Min. Teori Zavascki, j. 13.06.2005]”. Cf. BINENBOJM, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo. Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização**, 3ª Ed., Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2014, pp. 217-219.**

[...] I – **A discricionariedade atribuída ao Administrador deve ser usada com parcimônia e de acordo com os princípios da moralidade pública, da razoabilidade e da proporcionalidade, sob pena de desvirtuamento.**

II – **As razões para a não convocação de estágio probatório, que é condição indispensável ao acesso dos terceiros sargentos do quadro complementar da Aeronáutica ao quadro regular, devem ser aptas a demonstrar o interesse público.**

III – **Decisões desse quilate não podem ser imotivadas. Mesmo o ato decorrente do exercício do poder discricionário do administrador deve ser fundamentado, sob pena de invalidade.**

IV – **A diferença entre atos oriundos do poder vinculado e do poder discricionário está na possibilidade de escolha, inobstante ambos tenham de ser fundamentados. O que é discricionário é o poder do administrador. O ato administrativo é sempre vinculado, sob pena de invalidade.**

V – *Recurso conhecido e provido*”.

[STJ, REsp n.º 79.761/DF, Rel. Min. Anselmo Santiago, j. 29.04.1997]

Trecho de inteiro teor de outro aresto do E. STJ: “[...] Entretanto [a circunstância de se tratar de ato discricionário] não significa que o ato administrativo assim praticado esteja inteiramente insuscetível de controle jurisdicional. Os atos administrativos requerem observância dos **princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência** (CF, art. 37, caput), além daqueles previstos no art. 2º, caput, da Lei 9.784/99, dentre os quais destacam-se os da **finalidade, motivação, razoabilidade, segurança jurídica e interesse público**, que devem ser levados em consideração no momento da providência administrativa. E o controle judicial dos atos administrativos se estende, inevitavelmente, ao exame da observância a tais princípios, sem que isso possa significar ingerência indevida do Judiciário. É o que está assentado nas lições da doutrina clássica, reproduzida também pela mais moderna” (Trecho do voto do Ministro Teori Zavascki no **MS n.º 9.944/DF**, j. em 13.6.2005)

“[...] **3. O juízo discricionário da Administração da Justiça paraibana, sob o enfoque da sua avaliação de conveniência e oportunidade, encarta o poder de decidir quanto à alocação de seus quadros funcionais dentro dos limites da legalidade e dos princípios constitucionais, sob pena de incidir em arbitrariedade.** [...]”

[STF, MS n.º 29.350/PB, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 31.07.2012] (grifos nossos)

Invocam-se tais precedentes de controle judicial da discricionariedade administrativa apenas para demonstrar que mesmo na margem de

atuação discricionária da Administração Pública, há que se respeitar os **princípios da proporcionalidade e da razoabilidade**, a partir da motivação efetivamente apresentada. Nesse sentido, **flagrante a irrazoabilidade e desproporcionalidade da motivação do Governo Federal em não fazer apresentar, junto à PEC n.º 06/2019, as estimativas de impacto orçamentário-financeiro da PEC n.º 06/2019 e os estudos e documentos acessórios que supostamente a embasaram**. E, se isso é assim para o ato administrativo (“o menos”), com muito mais razão há de ser para a (in)validade material/substantiva de emenda constitucional (“o mais”) eventualmente aprovada supostamente a partir de tais estimativas e estudos. Pois não se pode seriamente dizer que há um **debate democrático** e respeito ao **princípio da separação dos poderes** se o Legislativo não tem como conhecer as estimativas de impacto orçamentário-financeiro da PEC n.º 06/2019 e os estudos e documentação acessória que supostamente a embasaram, que o Executivo alega possuir para justificar propostas de emendas constitucionais (e mesmo projetos de lei) de seu interesse.

Assim, **considerando que o Governo Federal alega que sua proposta de “reforma” previdenciária visaria tornar a Previdência Social “mais sustentável e justa”, “além de evitar custos excessivos para as futuras gerações e o comprometimento dos benefícios dos aposentados e pensionistas”, bem como o “combate de fraudes”** (cf. parecer governista pela aprovação da referida “reforma”¹⁷),

17

Cf. <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=41138471045EE9B69EA3F0B0DD6F39D7.proposicoesWebExterno1?codteor=1730596&filename=Parecer-CCJC-09-04-2019>. Acesso em 21.04.2019 (pp. 03-04). Onde se diz que: “A proposta de Emenda à Constituição foi encaminhada pelo Senhor Presidente da República por meio da Mensagem nº 55/2019, instruída com a Exposição de Motivos nº 29/2019, na qual é registrada a finalidade de estabelecer uma nova lógica no âmbito da previdência social, para torná-la gradualmente mais sustentável e justa. Nesse passo, além de evitar custos excessivos para as futuras gerações e o comprometimento dos benefícios dos aposentados e pensionistas, também permitirá a construção de um modelo que fortaleça o desenvolvimento e a poupança. [...] o Autor aponta os pilares para a nova previdência, destacando 1) o combate às fraudes e a redução da judicialização, que foi o objetivo central da Medida Provisória nº 871, de 2019; 2) o fortalecimento dos processos de cobrança da dívida ativa da União pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, em especial das contribuições previdenciárias; e 3) a equidade, que é tratada na proposição em apreço por conceder tratamento diferenciado a pessoas que não se encontram em condições de igualdade, considerando suas especificidades, além de exigir maior contribuição daqueles que recebem mais. Aliam-se também a esses pilares o financiamento por capitalização, a preservação do direito adquirido, as regras de transição e a maior separação entre previdência e assistência social”.

ele precisa provar tais alegações, mediante a apresentação de tais estimativas de impacto orçamentário-financeiro da PEC n.º 06/2019 e os estudos e documentos acessórios que supostamente a embasaram. Afinal, *alegar sem provar é o mesmo que não alegar*, consoante célebre adágio processual.

Em sede de **síntese conclusiva**, fica claro que é de todo **arbitrária** a “justificativa” do Governo Federal para não apresentação das estimativas de impacto orçamentário-financeiro da PEC n.º 06/2019 e os estudos e documentos acessórios que supostamente a embasaram, de sorte que a concessão de medida liminar (infra) e a procedência do presente *mandamus* é medida de rigor, por força dos princípios republicano, democrático, representativo, da moralidade *administrativa* e da impessoalidade, consagradores do princípio da boa-fé objetiva também para a Administração Pública.

3.2.1. Abusivo indeferimento do requerimento. Assinaturas corretas, confirmadas por seus titulares. Recurso interposto (sem efeito suspensivo, donde cabível o presente mandado de segurança).

Mencione-se, por oportuno, que em clara manobra abusiva, inicialmente foi indeferido o Requerimento de Suspensão da PEC n.º 06/2019, por ato da autoridade apontada como Coatora, sob o fundamento de que algumas assinaturas não conferiam com aquelas de seus titulares.

Ocorre que essa conclusão não é correta. Com efeito, **os titulares das referidas assinaturas as convalidaram, conforme restou certificado pela própria Autoridade Coatora, ao apreciar recurso interposto pela primeira impetrante, contra dito indeferimento (doc. Anexo)**, nos seguintes termos:

Com fundamento nos termos do artigo 137, §1º, inciso I e §2º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, recorremos do despacho do Presidente da Câmara dos Deputados ao Requerimento nº 1.292/2019, proferido no dia 23 de abril de 2019, que devolveu a referida proposição à primeira subscriptora, sob a alegação de não estar

acompanhada do número mínimo de assinaturas indicado no art. 114 do ADCT.

O artigo 114 do ADCT exige o quórum de 1/5 dos membros da Câmara dos Deputados, ou seja, 103 deputados, para o requerimento de suspensão de tramitação de matéria cujo impacto financeiro e orçamentário não esteja acompanhado de estudos técnicos e da demonstração de sua compatibilidade como Novo Regime Fiscal. A PEC 6/ 2019 prevê a instituição do modelo previdenciário de capitalização e o governo não divulgou as informações necessárias e suficientes para a análise e formação de convicção dos parlamentares, principalmente em relação ao custo de transição de um modelo de solidariedade e repartição para o modelo de capitalização.

O Requerimento nº 1.292/2019 foi subscrito por 113 deputados, entretanto, apenas 99 assinaturas foram confirmadas, 4 assinaturas repetidas e, de acordo com a Secretaria Geral da Mesa, 10 assinaturas não conferem com os autógrafos. Em relação às assinaturas não conferidas, os parlamentares que subscrevem este Recurso ratificam suas assinaturas. Não se trata de incluir ou retirar assinatura em desacordo com o Regimento Interno da Câmara, trata-se apenas de os parlamentares que realmente subscreveram a proposição confirmarem as suas assinaturas.

É direito legítimo do parlamentar ter a sua assinatura reconhecida para viabilizar a tramitação de uma proposição, quando há confirmação expressa e pessoal da sua autenticidade.

Diante do exposto, solicitamos o acolhimento do presente Recurso para que sejam confirmadas as assinaturas dos deputados abaixo assinados e que por fim, se dê a devida tramitação ao Requerimento nº 1.292/2019. (grifos nossos)

Em resposta a esta pretensão recursal, a autoridade Coatora consignou o seguinte, em 24/04/2019:

"Primeiramente, impende salientar que a conferência de assinaturas apostas ao Requerimento n. 1.292/2019 foi realizada com base nos cartões de autógrafo dos parlamentares. Ressalta-se, ainda, que os documentos oficiais do processo legislativo, notadamente os de iniciativa coletiva obrigatória, devem ser subscritos com uma das assinaturas constantes dos referidos cartões, para a segurança do processo e dos próprios parlamentares. Consigno, entretanto, que a Senhora Deputada Professora Rosa Neide e os Senhores Deputados Afonso Motta, Idilvan Alencar, Marcelo Freixo, Rafael Motta e Wilson da Fetaemg, em 23 de abril de 2019, durante o período noturno, compareceram à Secretaria-Geral da Mesa e afirmaram que haviam assinado o Requerimento n. 1.292/2019; que o Senhor Deputado Joseildo Ramos compareceu à

Secretaria-Geral da Mesa no dia de hoje, pela manhã, e também afirmou haver assinado o Requerimento n. 1.292/2019; e que o Senhor Deputado Ted Conti, em 23 de abril de 2019, por meio de contato telefônico com o Secretário-Geral da Mesa, também afirmou ter assinado o Requerimento n. 1.292/2019. Publique-se."

Posteriormente, na data de hoje, 25/04/2019, a Autoridade Coatora reapreciou o Requerimento nº 1.292/2019 (embora tenha se referido ao Requerimento n. 1294/2019) e consignou o seguinte entendimento sem qualquer amparo constitucional e legal, evidenciando o ato abusivo ensejador da presente impetração, contrariando direito líquido e certo dos Impetrantes em ter a suspensão da tramitação da PEC 06/2019:

*"Tendo em vista o despacho proferido no Requerimento n. 1.294/2019, analiso, em caráter excepcional, o Requerimento em epígrafe, tendo em vista que parte das subscrições não conferidas foram supridas pela presença dos subscritores à Secretaria-Geral da Mesa, atestando serem suas as assinaturas inicialmente desconsideradas por não guardarem semelhança com os registros contidos nos cartões de autógrafo. Passo a análise do Requerimento em epígrafe, o que faço com fundamento nas premissas assentadas quando da decisão de matéria semelhante, no âmbito do Requerimento n. 5.925/2017, do Deputado Arnaldo Faria de Sá. Tal como ocorreu naquela oportunidade, verifico que dos dois requisitos constitucionais necessários para embasar o conhecimento do pedido formulado, apenas um se encontra presente. **Há a subscrição por um quinto dos membros da Câmara dos Deputados, conforme exige o art. 114 do ADCT. Contudo, a proposição cuja suspensão é requerida, por si só, não acarreta aumento de despesa ou implica em renúncia de receita, diferentemente do que alegam os autores. Conforme assentado na decisão adotada no Requerimento n. 5.925/2017, mencionado acima, não se aplica o dispositivo diante de proposição em que se observe apenas "efeitos financeiros incertos e indeterminados", a serem suportados pelo Poder Público. Outrossim, a***

perspectiva orçamentária com a aprovação da proposição, tendo em conta o conjunto de suas medidas, é a diminuição, e não aumento de despesas. Mais importante, por uma questão lógica, **não se admite a suspensão a que se refere o art. 114 quando a matéria ainda está por ser instruída pela Comissão competente para analisar seus aspectos financeiros e orçamentários.** No caso, a PEC n. 6/2019 ainda se encontra pendente de parecer da Comissão Especial, que, nos termos do art. 202, § 2º, do RICD, é competente para enfrentar a matéria em todos os seus aspectos. Carece de qualquer sentido prático suspender a tramitação da proposta por vinte dias para permitir que a Comissão faça o que fará naturalmente no curso de seu trabalho, com prazo bem superior (40 sessões). Por fim, registro que **o requerimento foi protocolado enquanto a matéria ainda tramitava no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania**, à qual, nos termos do art. 202, caput, tem competência para resolver exclusivamente sobre a admissibilidade da proposição, isto é, para analisar a ocorrência de eventual violação a cláusulas pétreas. Não há dúvida de que uma suposta incompatibilidade da PEC n. 6/2019 com o Novo Regime Fiscal (objeto do requerimento previsto no art. 114 do ADCT) fugiria ao escopo das atribuições daquele colegiado, razão pela qual o requerimento se mostra também extemporâneo. Nesses termos, devolvo ao autor o Requerimento n. 1.292/2019, com base no art. 137, § 1º, II, alíneas “b” e “c”, do RICD. Oficie-se ao primeiro subscritor e, após, Publique-se.

Conforme já exposto, o fato da Proposta de Emenda à Constituição nº 06/20219 pretender alterar as normas que se referem ao sistema previdenciário, resulta evidente, por força das obrigações financeiras que o Poder Público da União tem em relação aos benefícios previdenciários, que haverá “*aumento de despesa ou renúncia de receita*”.

Sendo assim, a comprovação deste aspecto, por envolver despesas públicas, consiste em elemento indispensável à correta instrução da proposição legislativa.

Ao ser constatado, que a PEC 06/2019 cria e altera despesa obrigatória, além de implicar em renúncia de receita, deve ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, conforme previsto no art. 113 do ADCT.

A Autoridade Coatora evidencia sua incerteza quanto a inexistência de alteração de despesas obrigatórias, ou mesmo de criação de despesas obrigatórias, inclusive quanto à renúncia de receita, ao afirmar que **a perspectiva orçamentária com a aprovação da proposição, tendo em conta o conjunto de suas medidas, é a diminuição, e não aumento de despesas.**

Como se pode verificar, o Presidente da Câmara dos Deputados considera que “a perspectiva”, com a aprovação da PEC 06/2019, é a diminuição e não o aumento das despesas.

A questão é que o Poder Executivo deve comprovar os efeitos orçamentários de sua proposição legislativa, de forma que os Parlamentares, que no caso atuam como Constituintes derivados, possam aferir sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal, instituído pela Emenda Constitucional nº 95/2016.

E a aferição quanto ao atendimento dos requisitos constitucionais é, inegavelmente, e ao contrário do que a Autoridade Coatora sustenta, atribuição da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania.

Daí o ato abusivo do Presidente da Câmara dos Deputados, apontado como Autoridade Coatora, que se recusou a implementar expressa norma constitucional.

Não há momento processual para que a aferição preconizada no referido dispositivo do atos das disposições constitucionais provisórias deva ocorrer.

Tanto é assim, que o art. 114 do ADCT inicia-se proclamando que *“a tramitação de proposição elencada no 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”.*

Quando a norma do ADCT refere-se a tramitação de proposição legislativa elencada no art. 59 da CF, no qual a primeira vem a ser a Emenda à Constituição, ressalvando-se as Medidas Provisórias, resulta evidente, que a suspensão somente pode ocorrer, quando a matéria tenha sido apresentada e esteja sendo apreciada em alguma das Comissões, como no caso, se revelava na CCJC.

Daí a imperiosa necessidade no sentido de garantir a segurança aos impetrantes, de forma que, diante das informações disponíveis, seja possível aferir a compatibilidade da PEC 06/2019, com o Novo Regime fiscal, instituído pela EC 95/2016, requisito constitucional para a regular tramitação da PEC 06/2019.

4. DA MEDIDA LIMINAR.

Como se sabe, presentes os requisitos legais, deve ser obrigatoriamente deferida a medida liminar pleiteada, não havendo qualquer "discrecionabilidade" para tanto, preenchidos os requisitos legais, o deferimento configura-se ato judicial *vinculado*, não obstante a ampla margem interpretativa que se tem para se ver se foram, de fato, preenchidos.

A **fumaça do bom Direito**, verdadeira **verossimilhança** no presente caso, encontra-se na fundamentação constitucional supra exposta – em **síntese**, no fato de o **art. 113 do ADCT da CF/88** exigir que seja apresentada a estimativa de impacto orçamentário decorrentes da *renúncia fiscal* em quaisquer proposições legislativas (excetuadas medidas provisórias), como aquela logicamente decorrente da adoção de regime de previdência privada, por capitalização, que a PEC n.º 06/2019 pretende instituir. Bem como pelo fato de o **art. 114 do ADCT da CF/88** garantir direito público subjetivo a parlamentares, como os(as) Impetrantes, de obter a obrigatória suspensão, até a apresentação da citada documentação (interpretação teleológica) ou, pelo menos, por vinte dias, da tramitação da PEC em questão, para fins de aferição de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal instituído pela Emenda Constitucional n.º 95/2016, bem como os estudos que embasaram referida PEC – **direito este violado pelo Impetrado**, ao indeferir referida suspensão, o que se deu por solenemente ignorá-la e determinar a votação da referida PEC na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania no dia 23.04.2019, quando foi aprovada – portanto, com vício de inconstitucionalidade formal, por desrespeito ao devido processo legislativo decorrente de ditos dispositivos constitucionais.

Invocam-se, ainda, os princípios: **(i)** republicano; **(ii)** democrático e representativo; **(iii)** da moralidade administrativa; **(iv)** da impessoalidade e da prevalência do interesse público *primário* sobre o particular (onde se enquadra, como particular, também o interesse "público" meramente *secundário* do Governo Federal

na não-apresentação da documentação em questão), pois: **(i)** trata-se de PEC que trata de *coisa pública* da mais alta relevância, a Previdência Social; **(ii)** que demanda conhecimento de todos os temas relevantes sobre o tema (como as estimativas de impacto orçamentário-financeiro e os estudos que embasaram referida PEC), a possibilitar o controle social e pressão da sociedade a parlamentares em geral na sua tomada de posição a tais temas; **(iii)** algo que, por deveres de probidade e honestidade, demanda expor por completo todos os fundamentos que justificaram a proposta de emenda constitucional em questão pelo Governo Federal (se a validade de atos administrativos vincula-se à sua motivação, cf. a doutrina administrativista contemporânea, com muito mais razão tal vinculação deve haver para atos muito mais graves, como proposta de emenda constitucional sobre tema socialmente tão relevante e sensível como a “reforma” da Previdência Social); **(iv)** de sorte a que a plena publicidade das estimativas de impacto orçamentário-financeiro e dos estudos e documentos acessórios que embasaram a PEC n.º 06/2019 é garantia da impessoalidade, para que não se trate de interesse egoístico ou privado em geral Governo Federal como um todo sobre o tema, de sorte a se poder avaliar se a PEC em questão refere-se a interesse público *primário* (o interesse público propriamente dito) ou egoístico interesse “público” secundário de tais agentes públicos.

O *periculum in mora* é evidente. Já houve aprovação puramente política da referida PEC, mas com vício de inconstitucionalidade formal evidente, na CCJC, ignorando o requerimento formulado pelos(as) Impetrantes com base no art. 114 do ADCT da CF/88. O **Governo Federal** está pressionando pela aprovação de sua “reforma” previdenciária sem apresentar as estimativas de impacto orçamentário-financeiro e os “estudos” que embasaram a PEC em questão, a despeito disso ser exigido pelos arts. 113 e 114 do ADCT da CF/88, em lógica flagrantemente antidemocrática, de *fugir de debates o máximo que pode* (lembre-se da demora do Ministro da Economia em comparecer à CCJC, que chegou a faltar em reunião na

qual se pretendia sua oitiva¹⁸, antes de, finalmente, se dignar a comparecer), para **tentar aprovar a qualquer custo** a “reforma” que lhe interessa pessoalmente. Já tivemos a cognição da CCJC flagrantemente prejudicada pela ausência de apresentação de tais estimativas e estudos, de demonstração constitucionalmente obrigatória e **já foi criada a Comissão Especial, cuja composição está designada para ocorrer nesta sexta-feira, dia 26.04.2019**, sob pena de o Impetrado formá-la, **cuja deliberação será também inconstitucional se as estimativas e estudos que a Constituição obriga que acompanhem a PEC não forem objeto de sua consideração**¹⁹. Qualquer entendimento em sentido contrário tornará os debates em comissões como inutilidades puramente procedimentais, verdadeiramente dispensáveis, com o que não se pode concordar, ante a dignidade constitucional sobre as funções, no caso, da CCJC e, ainda, da Comissão Especial, que ainda deliberará sobre o caso.

Esclareça-se que obviamente se sabe que questões relativas à conveniência, oportunidade e justiça são de competência da Comissão Especial, não da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, que é vocacionada “apenas” ao controle preventivo de constitucionalidade. Ocorre que **não se trata de questão de pura e simples “injustiça” ou “inconveniência”, pois as estimativas de impacto orçamentário-financeiro e os estudos que embasaram a propositura da PEC n.º 06/2019 são objeto de previsões constitucionais expressas que demandam sua apresentação para consideração do Congresso Nacional, sob pena de inconstitucionalidade. Ao passo que, se os estudos em questão mostrarem que, ao contrário do que alega o Governo Federal, a proposta de “reforma” previdenciária em questão é flagrantemente arbitrária/irracional, ela poderá ser rejeitada, por inconstitucional, por violação ao princípio da razoabilidade, que, como a isonomia, tem na vedação do arbítrio seu núcleo de certeza negativa.**

¹⁸ Cf. <<https://oglobo.globo.com/economia/ccj-da-camara-pode-convocar-guedes-apos-ministro-faltar-reuniao-23552046>>. Acesso em 21.04.2019.

¹⁹ Cf. <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/04/24/governo-pode-garantir-ate-36-votos-na-comissao-especial-a-favor-da-reforma.htm?utm_source=chrome&utm_medium=webalert&utm_campaign=economia>. Acesso em 24.04.2019.

Daí o *periculum in mora*, para evitar a apreciação do tema pela Comissão Especial e qualquer outra fase deliberativa até que se julgue o mérito do presente mandado de segurança para que, julgado procedente, seja anulada a sessão da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, determinando-se nova deliberação na mesma, como medida indispensável à tramitação constitucionalmente válida da PEC n.º 06/2019.

Dessa forma, com fulcro no art. 7º, III, da Lei Federal n.º 12.016/2009 e do poder geral de cautela, imanente ao ofício jurisdicional, deverá ser deferida **medida liminar, *inaudita altera pars***, para que seja determinada a imediata **suspensão da tramitação da PEC n.º 06/2019, não se permitindo a prática de nenhum outro ato ou, pelo menos, de qualquer nova deliberação em sede de qualquer Comissão e mesmo do Plenário**, até o julgamento definitivo do presente Mandado de Segurança, até que seu Proponente (o Poder Executivo) apresente as **estimativas de impacto orçamentário-financeiro** da referida PEC e os **estudos** (dados econômicos, sociais e fáticos/empíricos em geral, além de pareceres técnicos) que supostamente a embasaram, **para análise de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal**, instituído pela Emenda Constitucional n.º 95/2016, como constitucionalmente exigido pelos **arts. 113 e 114 do ADCT da CF/88 e pelo princípio constitucional da publicidade dos atos do Poder Público**, especialmente (mas não exclusivamente), sobre referidos estudos, os dados relativos à expectativa de economia em cada item da Reforma (quanto se economizará com cada restrição de direito de aposentadoria de cada grupo social em questão), bem como as provas ou fundamentos fáticos que geram essa expectativa (cálculos realizados a partir de estudos realizados etc), o que desde já se requer.

Subsidiariamente, caso indeferida a suspensão da tramitação até a apresentação da documentação constitucionalmente obrigatória em questão, requer-se concessão segurança para que seja determinada a **suspensão da tramitação da PEC n.º 06/2019 por vinte dias, nos estritos termos do art. 114 do**

ADCT da CF/88, para aferição de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal, instituído pela Emenda Constitucional n.º 95/2016.

4. DOS PEDIDOS.

Ante o exposto, **requer-se**:

(i) o deferimento de **medida liminar, *inaudita altera pars***, para que seja determinada a imediata suspensão da tramitação da PEC n.º 06/2019, não se permitindo a prática de nenhum outro ato ou, pelo menos, de qualquer nova deliberação em sede de qualquer Comissão e mesmo do Plenário, até o julgamento definitivo do presente Mandado de Segurança, ou até que sejam apresentadas, pelo Proponente da referida PEC, as estimativas de impacto orçamentário-financeiro e os estudos (dados econômicos, sociais e fáticos/empíricos em geral, além de pareceres técnicos) que supostamente a embasaram, para análise de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal, instituído pela Emenda Constitucional n.º 95/2016, como constitucionalmente exigido pelos **arts. 113 e 114 do ADCT da CF/88**;

(i.1) *subsidiariamente*, caso indeferida a suspensão da tramitação da PEC 06/2019, até a apresentação da documentação constitucionalmente obrigatória em questão, requer-se concessão segurança para que seja determinada a suspensão da tramitação da referida PEC n.º 06/2019 por vinte dias, nos estritos termos do art. 114 do ADCT da CF/88, para aferição de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal, instituído pela Emenda Constitucional n.º 95/2016;

(ii) a notificação do Impetrado para que:

(ii.1) traga aos autos, no prazo de 48 horas, cópia do ato coator, a saber, a decisão de indeferimento do Requerimento de Suspensão da tramitação da PEC n.º 06/2019, protocolado em 23.04.2019 antes da votação da CCJC sobre o tema, visto que ele encontra-se em poder do Impetrado e não foi disponibilizado publicamente até o momento (*donde não têm os/as Impetrantes como a ele ter acesso neste momento*), razão pela qual, com fulcro no **art. 6º, §1º, da Lei Federal n.º 12.016/2009**, requer-se

que esta Suprema Corte determine a intimação do Impetrado para apresenta-lo a estes autos, dando-se ciência a este Impetrante para dele se manifestar, sem prejuízo da imediata apreciação da medida liminar *inaudita altera pars* (antes de tal intimação do Impetrado);

(ii.2) caso queira, apresentar as *Informações* que julgue pertinentes;

(iii) a intimação da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República, para ofertarem os *Pareceres* que julguem pertinentes e, nos termos do art. 7º, II, da Lei n.º 12.016/2009, que se dê ciência do feito ao órgão de representação judicial da Câmara dos Deputados;

(iv) seja, ao final, julgada totalmente procedente a presente ação e seja **CONCEDIDA A SEGURANÇA** para:

(iv.1) **confirmar a liminar anteriormente deferida, anulando-se a sessão e a deliberação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania realizada no dia 23.04.2019 e suspendendo tramitação da PEC n.º 06/2019 até que seu Proponente apresente as estimativas de impacto orçamentário-financeiro da mesma e os estudos (dados econômicos, sociais e fáticos/empíricos em geral, além de pareceres técnicos) que supostamente a embasaram, para análise de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal, instituído pela Emenda Constitucional n.º 95/2016, como constitucionalmente exigido pelos arts. 113 e 114 do ADCT da CF/88 e pelo princípio constitucional da publicidade dos atos do Poder Público, especialmente (mas não exclusivamente), sobre referidos estudos, os dados relativos à expectativa de economia em cada item da Reforma (quanto se economizará com cada restrição de direito de aposentadoria de cada grupo social em questão), bem como as provas ou fundamentos fáticos que geram essa expectativa (cálculos realizados a partir de estudos realizados etc);**

(iv.1.1) *subsidiariamente*, caso indeferida a suspensão da tramitação até a apresentação da documentação constitucionalmente obrigatória em questão, requer-se concessão segurança para que seja determinada a suspensão da tramitação da PEC n.º 06/2019 por vinte dias, nos estritos termos do art. 114 do ADCT da CF/88,

para aferição de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal, instituído pela Emenda Constitucional n.º 95/2016;

(iv.2) caso indeferida a liminar e não tenha sido promulgada a emenda constitucional objeto desta PEC n.º 06/2019, (requer-se) sejam declaradas nulas as deliberações anteriormente realizadas, determinando-se novo procedimento perante a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e a Comissão Especial (se já nelas aprovadas), bem como quaisquer outras etapas procedimentais de cunho deliberativo, **impedindo a continuidade de sua tramitação até que seu Proponente apresente** as estimativas de impacto orçamentário-financeiro da mesma e os estudos (dados econômicos, sociais e fáticos/empíricos em geral, além de pareceres técnicos) que supostamente a embasaram, como constitucionalmente exigido pelos **arts. 113 e 114 do ADCT da CF/88 e pelo princípio constitucional da publicidade dos atos do Poder Público**, especialmente (mas não exclusivamente), sobre referidos estudos, os dados relativos à expectativa de economia em cada item da Reforma (quanto se economizará com cada restrição de direito de aposentadoria de cada grupo social em questão), bem como as provas ou fundamentos fáticos que geram essa expectativa (cálculos realizados a partir de estudos realizados etc), **refazendo-se todas as fases de tramitação legislativa, para que os(as) parlamentares possam levar em consideração referida documentação, na medida em que indispensável ao devido processo legislativo (que tem exigências substantivas, não sendo mero rito despido de substância), por força dos citados dispositivos constitucionais.**

(iv.2.1) subsidiariamente, caso indeferida a proibição de tramitação até a apresentação da documentação constitucionalmente obrigatória em questão, requer-se concessão segurança para que, também anulando-se as etapas deliberativas já realizadas, cf. pedido anterior, seja impedida a tramitação da PEC n.º 06/2019 por vinte dias, nos estritos termos do art. 114 do ADCT da CF/88, para aferição de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal, instituído pela Emenda Constitucional n.º 95/2016.

Por fim, protestam pela juntada do(s) respectivo(s) instrumento(s) de mandato, no prazo de 15 dias úteis, nos termos do art. 104, §1º, do CPC, pela urgência da medida. Afinal, a votação na CCJC foi ontem, com os(as) Impetrantes diretamente envolvidos(as) nela, não tendo sido possível obter o(s) instrumento(s) de mandato nesse breve interim, donde incide a regra legal que concede, *ope legis*, o prazo em questão.

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

Termos em que,
E. Deferimento.

Brasília, 25 de abril de 2019.

Paulo Roberto Iotti Vecchiatti
OAB/SP n.º 242.668

Paulo Machado Guimarães
OAB/DF n.º 5.358