

## MANDADO DE SEGURANÇA 35.535 DISTRITO FEDERAL

**RELATOR** : MIN. DIAS TOFFOLI  
**IMPTE.(S)** : ARNALDO FARIA DE SA E OUTRO(A/S)  
**ADV.(A/S)** : DIEGO MONTEIRO CHERULLI E OUTRO(A/S)  
**IMPDO.(A/S)** : PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
**IMPDO.(A/S)** : PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
**IMPDO.(A/S)** : PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

### DECISÃO:

Vistos.

Cuida-se de mandado de segurança impetrado pelo Deputado Federal ARNALDO FARIA DE SÁ e pelo Senador PAULO RENATO PAIM, em face da presidência da República, da presidência da Câmara dos Deputados, da presidência do Senado, com o fito de obter a concessão da segurança:

“para garantir o regular processo legislativo constitucional mediante a PROIBIÇÃO GERAL da tramitação e das sessões destinadas à análise da PEC 287/2016 e demais propostas de emenda à Constituição, enquanto perdurar os motivos que ensejaram a decretação da intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro, formalizado pelo Decreto 9.288 de 16/02/2018, bem como de qualquer tentativa de burla ao proibitivo constitucional, estabelecendo os limites Constitucionais nestes casos de situações excepcionais;

e.1) Alternativamente, em caso de o feito não ser apreciado a tempo, requer a concessão da segurança para ANULAR TODOS OS ATOS que infringiram a proibição geral do §1º do Art. 60 da Constituição, em especial no tocante a PEC 287/2016, retornando a tramitação legislativa ao status quo ante da data da propositura desta demanda”.

Em suas razões iniciais, sustentam os impetrantes que “o direito líquido e certo consubstancia-se na proibição total de qualquer processo legislativo de emendas constitucionais durante o período de subsistência dos motivos que acarretam a decretação de Intervenção Federal”.

Sustentam que a impetração preventiva se justificaria, pois “o justo receio é latente pelas recentes posições oficiais dos Poderes Executivo e Legislativo acerca de suposta ‘suspensão’ ou revogação proposital do decreto de Intervenção para propiciar a aprovação da PEC 287 e suas alterações, conhecida como ‘Reforma da Previdência’.”

Apresentam um rol de entidades que, segundo afirmam, apoiariam a propositura da demanda, requerendo suas participações nos autos na condição de **amici curae**.

Iniciam a narrativa aduzindo que

“[r]ecentemente se tornou pública a decretação de Intervenção Federal no estado do Rio de Janeiro por meio do Decreto Presidencial nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018. No mesmo ato, por meio de manifestações oficiais, os Poderes Executivo e Legislativo da República, por meio de seus representantes eleitos, anunciaram a intenção de burla expressa ao processo legislativo constitucional de emendas à Carta Maior por meio de suposta “suspensão” ou revogação proposital do decreto de intervenção para propiciar a aprovação da PEC 287 e suas alterações, conhecida como ‘Reforma da Previdência’”.

Sustentam que essas manifestações implicariam burla ao processo legislativo constitucional, quanto à proibição de emendar a Constituição na vigência de intervenção federal (art. 60, §1º) e de colocar termo à intervenção federal antes dos motivos que a originaram (art. 36, §4º).

Argumentam que não apenas a aprovação da emenda, mas também qualquer tramitação (“discussões, deliberações, votações e promulgações”) relacionada a projetos de emendas à Constituição estaria impedida enquanto não cessados os motivos que ensejaram a intervenção federal, e justificam:

“afinal, perdurando o momento de anormalidade jurídica, constitucional e social com a latente perturbação do pensamento e da cognição, não devem tais matérias de índole constitucional serem submetidas ao crivo dos parlamentares”.

Apontam que “proibir alterações em tempos de crise ao longo da história demonstrou ser um fundado receio de cometimento de erros irrecuperáveis, pois são brechas para alavancar a miséria da população e a quebra da Democracia”, Citam como fato histórico que representaria esse receio:

“em dezembro de 1935, às vésperas do golpe da Nova República e exatamente 04 meses após a instauração da nova Constituição, sob a margem de uma anunciada guerra comunista, suspendeu-se por dois dias um estado de sítio para a criação e votação e uma perigosíssima alteração constitucional, a inclusão da figura da “comoção intestina grave”, permitindo que a situação de revolta interna fosse declarada como um estado de guerra, abrindo margem para o golpe que estava por vir”

Pedem a concessão da tutela de urgência, para que:

“Determine, liminarmente, a garantia do regular processo legislativo constitucional mediante a proibição geral:

a.1) de toda e qualquer tramitação e sessões destinadas à análise da PEC 287/2016, bem como de toda e qualquer proposta de emenda à Constituição, enquanto perdurar os motivos que ensejaram a decretação da intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro, formalizado pelo Decreto 9.288 de 16/02/2018;

a.2) do Poder Executivo e Legislativo de revogar ou suspender o Decreto de intervenção, enquanto perdurar os motivos que o ensejaram, visando permitir o avanço de votações de projetos de emendas constitucionais, bem como do

uso de “operações ampliadas” das Forças Armadas, com fundamento no art. 142 da C.F., para a garantia da lei e da ordem, enquanto durar as votações das reformas constitucionais;

a.3) a reedição do Decreto de Intervenção Federal, com base nos mesmos motivos, após a tramitação de propostas de emenda à Constituição”.

Despachei, requerendo prévias informações (eDoc. 29).

O Presidente da República encaminhou informações elaboradas pela Advocacia-Geral da República (eDoc. 35), nas quais são apontados os seguintes argumentos:

a) ilegitimidade **ad causam** do Presidente da República, pois a competência do Chefe do Poder Executivo no processo legislativo de emenda à Constituição consiste na propositura do projeto ao Congresso Nacional, a qual já se exauriu relativamente à PEC nº 287/2016;

b) ilegitimidade de Arnaldo Faria de Sá e de Paulo Renato Paim para impetrem mandado de segurança com o objetivo de impedir o Presidente da República de “revogar, suspender ou reeditar decreto de intervenção”, uma vez que “referido pleito não guarda relação com o direito subjetivo ao processo legislativo hígido, fundamento de legitimação dos congressistas consolidado na jurisprudência do STF”.

No ponto, defende-se que “o direito líquido e certo cuja tutela [é requerida pelos] impetrantes, neste pedido específico, não é titularizado por eles, mas pelo povo brasileiro, pela sociedade ou pelo Estado”, e que o STF já se manifestou “no sentido de que alegada ofensa reflexa a direito de parlamentar, por ato do Presidente da República, não legitima o congressista à utilização do rito especial do *mandamus*”;

c) impossibilidade de o Poder Judiciário sindicá-lo, preventivamente, “[os] motivos que levariam à interrupção da intervenção (ou à sua nova decretação)”, por se tratar de competência exclusiva do Presidente da República a edição do ato, após exercício de “juízo discricionário”, de conteúdo político, em torno das circunstâncias constitucionais que autorizam a intervenção; e

d) ausência de prova apta a demonstrar a potencialidade de lesão a eventual direito líquido e certo titularizado pelos parlamentares.

O Presidente da Câmara dos Deputados manifestou-se no sentido da ausência de ato concreto a si imputado capaz de comprovar potencial violação ao processo legislativo constitucional, seja relacionado à deliberação de PEC em tramitação naquela Casa Parlamentar, em especial a denominada “Reforma da Previdência”; seja porque não possui competência para suspender ou revogar o decreto de intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro, na área de segurança (eDoc. 37).

Os impetrantes peticionaram nos autos, informando que o Presidente da Câmara dos Deputados, em 3/5/2018, “declarou oficialmente a constituição de comissão especial para discutir a PEC 333-A de 2017, do Senado Federal, que dispõe sobre a extinção do foro especial por prerrogativa de função”, tendo formalizado o ato em 4/5/2018, com a designação dos membros “para a realização da reunião de instalação, que se dará no dia 09/05/2018” (eDoc. 39).

Reiteraram o pedido de tutela de urgência, reforçando o cabimento do mandado de segurança, uma vez que estaria inequivocamente demonstrado o desrespeito à Constituição Federal pelo Presidente da Câmara dos Deputados.

É o relatório. Decido.

O presente **mandamus**, de caráter preventivo, é impetrado em face do Presidente da República, do Presidente da Câmara dos Deputados e do Presidente do Senado Federal, sob a alegação de ter como objetivo a preservação da higidez do processo legislativo de emenda à Constituição, com fundamento no §1º do art. 60 da Constituição Federal, que assim dispõe:

“Art. 60. [...]

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.”

Passo à análise do pedido em capítulos, definidos a partir da autoridade indicada para figurar no polo passivo da lide.

**I – DO MANDAMUS EM FACE DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

ARNALDO FARIA DE SÁ e PAULO RENATO PAIM defendem que “foram **deputados constituintes** e representam os principais guardiões e responsáveis pela integridade da constituição e sua manutenção temporal”; bem como titularizam os mandatos eletivos de Deputado Federal e Senador da República, respectivamente, sendo “legítimos representantes da vontade do povo”.

Defendem que “é histórico e expressamente vedado pela Constituição que: a) Sejam promovidas emendas no curso de Intervenção Federal (Art. 60, §1º); b) A Intervenção Federal cesse antes de pôr termo aos motivos que a originaram (Art. 36, §4º)”; bem como que “[q]ualquer tentativa de revogação ou suspensão do decreto intervencionista sem que tenham sido cessados os motivos que levaram a sua edição, nada mais revela que uma torpe burla à proteção constitucional direta, frontal e expressa do art. 60, §1º da C.F.”

Observo que a legitimidade conferida, por esta Suprema Corte, a parlamentares para questionar, via mandado de segurança, atos praticados no processo de aprovação de lei ou de emenda constitucional, se restringe àqueles atos que se mostrem incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam **o processo legislativo**. Nesse sentido:

“CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO: CONTROLE JUDICIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. I. - O parlamentar tem legitimidade ativa para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de leis e emendas constitucionais que não se compatibilizam com o processo legislativo constitucional. Legitimidade ativa do parlamentar, apenas. II. -

Precedentes do STF: MS 20.257/DF, Ministro Moreira Alves (leading case), RTJ 99/1031; MS 21.642/DF, Ministro Celso de Mello, RDA 191/200; MS 21.303-AgR/DF, Ministro Octavio Gallotti, RTJ 139/783; MS 24.356/DF, Ministro Carlos Velloso, "DJ" de 12.09.2003. III. - Inocorrência, no caso, de ofensa ao processo legislativo, C.F., art. 60, § 2º, por isso que, no texto aprovado em 1º turno, houve, simplesmente, pela Comissão Especial, correção da redação aprovada, com a supressão da expressão "se inferior", expressão dispensável, dada a impossibilidade de a remuneração dos Prefeitos ser superior à dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. IV. - Mandado de Segurança indeferido. (MS 24642/DF, Relator o Min. **Carlos Velloso**, Tribunal Pleno, DJ de 18/6/04)

“CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DE PROJETO DE LEI. INVIABILIDADE.

1. Não se admite, no sistema brasileiro, o controle jurisdicional de constitucionalidade material de projetos de lei (controle preventivo de normas em curso de formação). **O que a jurisprudência do STF tem admitido, como exceção, é “a legitimidade do parlamentar - e somente do parlamentar - para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de lei ou emenda constitucional incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo”** (MS 24.667, Pleno, Min. Carlos Velloso, DJ de 23.04.04). **Nessas excepcionais situações, em que o vício de inconstitucionalidade está diretamente relacionado a aspectos formais e procedimentais da atuação legislativa, a impetração de segurança é admissível, segundo a jurisprudência do STF, porque visa a corrigir vício já efetivamente concretizado no próprio curso do processo de formação da norma, antes mesmo e independentemente de sua final aprovação ou não.**

2. Sendo inadmissível o controle preventivo da constitucionalidade material das normas em curso de formação,

não cabe atribuir a parlamentar, a quem a Constituição nega habilitação para provocar o controle abstrato repressivo, a prerrogativa, sob todos os aspectos mais abrangente e mais eficiente, de provocar esse mesmo controle antecipadamente, por via de mandado de segurança. 3. A prematura intervenção do Judiciário em domínio jurídico e político de formação dos atos normativos em curso no Parlamento, além de universalizar um sistema de controle preventivo não admitido pela Constituição, subtrairia dos outros Poderes da República, sem justificação plausível, a prerrogativa constitucional que detém de debater e aperfeiçoar os projetos, inclusive para sanar seus eventuais vícios de inconstitucionalidade. Quanto mais evidente e grotesca possa ser a inconstitucionalidade material de projetos de leis, menos ainda se deverá duvidar do exercício responsável do papel do Legislativo, de negar-lhe aprovação, e do Executivo, de apor-lhe veto, se for o caso. Partir da suposição contrária significaria menosprezar a seriedade e o senso de responsabilidade desses dois Poderes do Estado. E se, eventualmente, um projeto assim se transformar em lei, sempre haverá a possibilidade de provocar o controle repressivo pelo Judiciário, para negar-lhe validade, retirando-a do ordenamento jurídico. 4. Mandado de segurança indeferido. (MS 32033, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Relator(a) p/ Acórdão: Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 20/06/2013, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-033 DIVULG 17-02-2014 PUBLIC 18-02-2014 RTJ VOL-00227-01 PP-00330)

Entendo que a pretensão que se volta contra o Presidente da República (de que se impeça que a Intervenção Federal por ele decretada cesse antes de pôr termo aos motivos que a originaram (Art. 36, §4º)) não guardam relação com o processo legislativo de edição de emendas constitucionais, sendo a decretação de intervenção federal e a medida de sua extensão matéria afeta à competência privativa do Presidente da República (art. 84, X, da CF/88) e, desse modo, dissociada do processo legislativo.

Ausente, desse modo, no ponto, legitimidade aos impetrantes para

questionar o decreto de intervenção federal.

**II – DA ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AO ART. 60, §1º, DA CF/88**

Acerca da alegação de que

Na inicial, afirma-se que o direito líquido e certo cuja proteção é vindicada no presente writ “consubstancia-se na proibição total de qualquer processo legislativo de emendas constitucionais durante o período de subsistência **dos motivos** que acarretam a decretação de Intervenção Federal”.

Entendo que se mostra ausente no caso a demonstração de ato com potencial de lesividade ao art. 61, §1º, da CF/88, que dispõe:

“§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio”

O dispositivo contém clara vedação à aprovação de emenda na vigência de intervenção federal, mas não proíbe expressamente a tramitação de PEC no mesmo período.

Não vislumbro de que modo se possa interpretar a Constituição Federal no sentido de restringir a atuação de um dos Poderes da República sob óptica ampliada de proibições constitucionais.

Trata-se de limitação circunstancial ao poder constituinte derivado reformador, diante da anormalidade das citadas situações, que deve, portanto, se restringir ao alcance atribuído pelo próprio texto constitucional, não sendo dado ao intérprete lhe conferir maior extensão.

Nessa concepção, ficam suspensos – é certo – todos os atos deliberativos do processo legislativo da emenda constitucional, mas não a tramitação das propostas de emendas.

Não observo, ainda, nas declarações dos impetrados constantes de notícias jornalísticas risco de lesividade ao art. 61, §1º, da CF/88, não sendo possível extrair ato concreto a eles imputável que seja passível de

aferição objetiva na via do **mandamus**.

Tratando-se de mandado de segurança preventivo, a viabilidade da ação pressupõe que a potencialidade de lesão ao direito vindicado seja objetivamente aferível de ato concreto imputável à autoridade pública, cuja comprovação compete ao autor do **mandamus**. Nesse sentido:

CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL. MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO. SERVIDOR PÚBLICO: VANTAGEM DEFERIDA POR SENTENÇA JUDICIAL TRANSITADA EM JULGADO. TRIBUNAL DE CONTAS: DETERMINAÇÃO NO SENTIDO DA EXCLUSÃO DA VANTAGEM. COISA JULGADA: OFENSA. CF, art. 5º, XXXVI. I. - A segurança preventiva pressupõe existência de efetiva ameaça a direito, ameaça que decorre de atos concretos da autoridade pública . Inocorrência, no caso, desse pressuposto da segurança preventiva. II. - Vantagem pecuniária, incorporada aos proventos de aposentadoria de servidor público, por força de decisão judicial transitada em julgado: não pode o Tribunal de Contas, em caso assim, determinar a supressão de tal vantagem, por isso que a situação jurídica coberta pela coisa julgada somente pode ser modificada pela via da ação rescisória. III. - Precedentes do Supremo Tribunal Federal. IV. - Mandado de Segurança preventivo não conhecido. Mandado de Segurança conhecido e deferido relativamente ao servidor atingido pela decisão do TCU

Ainda acerca do mandado de segurança preventivo, transcrevo lição da doutrina:

“O mandado de segurança normalmente é repressivo de uma ilegalidade já cometida, mas pode ser preventivo de uma ameaça de direito líquido e certo do impetrante. Não basta a suposição de um direito ameaçado; exige-se um ato concreto que possa pôr em risco o direito do postulante. (Meirelles, Hely Lopes; Wald, Arnoldo; Mendes, Ferreira Gilmar. Mandado de Segurança e Ações Constitucionais . São Paulo: Editora Malheiros, 35 Ed., 2013. p. 31, grifei)

**MS 35535 / DF**

Ausente, desse modo, ato concreto apto a amparar a concessão de mandado de segurança.

**III – CONCLUSÃO**

Pelo exposto, não conheço do mandado de segurança no ponto em que se busca proteção ao art. 36, §4º, da CF/88 e, na parte conhecida, denego a ordem.

Publique-se. Intime-se.

Brasília, 26 de junho de 2018

Ministro **DIAS TOFFOLI**

Relator

*Documento assinado digitalmente*