

EXMO. SR. PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A MESA DO SENADO FEDERAL, por meio de sua Advocacia, especificamente autorizada para este fim nos termos da Ata da 9ª Reunião da Mesa do Senado Federal, de 18 de dezembro de 2008 (doc. 01), vem, perante V. Exa., impetrar o presente **MANDADO DE SEGURANÇA** em face de ato praticado pela Mesa da Câmara dos Deputados, na pessoa de seu representante legal, o Sr. **PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**, que poderá ser citado no Edifício Sede do Congresso Nacional, conforme se passa a expor:

1. DOS FATOS

Na madrugada do dia dezoito de dezembro do corrente, o Senado Federal aprovou, por ampla maioria, a Proposta de Emenda à Constituição nº 20, de 2008, que *altera a redação do inciso IV do **caput** do art. 29 da Constituição Federal, tratando das disposições relativas à recomposição das Câmaras Municipais.*

A referida proposição já havia sido aprovada na Câmara dos Deputados, onde recebeu o nº 333, de 2004, e fora encaminhada ao Senado Federal em 03 de junho do ano corrente (doc. 02).

Ao apreciar a referida PEC, o Senado Federal entendeu por bem, nos termos do voto de seu relator (doc. 03), o Exmo. Sr. Senador César Borges, destacar o art. 2º da proposição para que constituísse proposição autônoma, nos termos do art. 235, inciso III, alínea *d*, item 6, do Regimento Interno do Senado Federal:

Art. 235. A apresentação de proposições será feita:

(...)

III – em plenário, nos seguintes casos:

(...)

d) na fase da sessão em que a matéria respectiva foi anunciada – requerimento de:

(...)

6 – destaque de dispositivo ou emenda para aprovação, rejeição, votação em separado ou constituição de proposição autônoma;

(...)

Com o destaque do art. 2º para constituição de proposição autônoma, o restante do texto da PEC nº 20, de 2008, foi aprovado em primeiro e segundo turnos de votação no Senado Federal e enviado para

constituir autógrafos a fim de ser promulgado em sessão solene, juntamente com o texto da PEC nº 12-A, de 2004, que *acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para convalidar os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios*.

Ocorre que, ao receber os referidos autógrafos das Propostas de Emendas Constitucionais aprovadas pelo Senado, a Mesa da Câmara dos Deputados, que se encontrava reunida, somente assinou aquele referente à ratificação da criação de Municípios (já numerado como Emenda Constitucional nº 57 – doc. 04), devolvendo em branco o da Proposta de Emenda Constitucional nº 20, de 2008, e anunciando, pela imprensa, que decidira opor-se à promulgação daquela PEC na forma em que fora aprovada pelo Senado Federal (doc. 05)¹.

Tal fato configura, como será demonstrado adiante, ato ilegal que merece repreensão por esta Corte Suprema.

2. DO DIREITO

2.1. PRELIMINARMENTE – Da legitimidade *ad causam*

A Constituição Federal prevê, em seu art. 60, § 3º, que “A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos

¹ Do documento em questão, ressalve-se apenas a assinatura ali constante do 1º Vice-Presidente da Câmara dos Deputados, o Sr. Narcio Rodrigues que, por ter sido o primeiro a ser solicitado a assiná-lo, o fez enquanto presidia a sessão plenária da Câmara dos Deputados, antes de dirigir-se à reunião da Mesa Diretora.

Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem”. A leitura do texto constitucional denota a necessidade de um ato complexo, oriundo da manifestação, em sessão solene, das Mesas Diretoras de ambas as Casas Legislativas federais, para fins de validade da emenda constitucional.

Um ato isolado da Mesa do Senado Federal seria tão inválido quanto o mesmo ato praticado pela Mesa da Câmara dos Deputados sem a chancela senatorial.

Assim, se por um lado, ao desejar praticar ato de sua competência que resta impedido pela resistência ilegal da Mesa da Câmara dos Deputados, legitima-se a Mesa do Senado Federal para propor o presente mandado de segurança, é igualmente legitimado, para figurar no pólo passivo da demanda, a autoridade coatora que preside aquele órgão colegiado, qual seja, seu Presidente, que vem a ser S. Exa. o Presidente da Câmara dos Deputados.

2.2. DO *PERICULUM IN MORA*

Necessário, antes de adentrar na discussão do mérito, conforme será feito adiante, demonstrar o perigo da demora de uma eventual ausência de prestação jurisdicional.

Conforme dispõe o art. 57 da Constituição Federal, nos termos da redação que lhe foi conferida pela Emenda Constitucional nº 50, de 2006, “O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro”. Em outras

palavras, a próxima segunda-feira é o último dia de reunião ordinária do Congresso Nacional, após o que somente poderá ser promulgada a Emenda Constitucional em questão na próxima sessão legislativa.

Ao permitir-se que uma Emenda Constitucional já validamente aprovada não seja promulgada por simples alvedrio de uma das Mesas Diretoras do Congresso Nacional, aviltar-se-á diuturnamente o Poder Legislativo e as instituições democráticas do País. Criar-se-á um clima de instabilidade, pela indefinição jurídica quanto ao fato de poder ou não um reduzido grupo de dirigentes de uma Casa Legislativa, ao arrepio do ordenamento posto, barrar uma modificação constitucional legitimamente aprovada.

Nem se discuta, aqui, a questão dos efeitos da norma. Embora seja uma problema que efetivamente se coloque, em virtude do que claramente está disposto no art. 2º da PEC, a afronta ao processo democrático é tamanha que não há como negar que a primeira e principal violação que se faz é contra o próprio Poder Legislativo. Uma violação intestina, oriunda de seu próprio seio, mas não por isso menos danosa.

Por isso, Exa., não há como se cogitar em aguardar a próxima sessão legislativa; não se pode tolerar sequer a distribuição ordinária desse mandado de segurança, se isso implicar em aguardar também o retorno do recesso do Judiciário. É necessário e urgente um pronunciamento imediato deste Supremo Tribunal Federal, ainda que durante o período de recesso judicial, a fim de coibir a inadmissível atitude da Mesa da Câmara dos Deputados, que não representou o desejo de seu Plenário.

2.3. DO DIREITO LÍQUIDO E CERTO

A questão que se coloca não exige dilação probatória e possui precedente na jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal.

Objetivamente, o que se discute é a possibilidade de, no processo legislativo de emendas constitucionais, a fim de viabilizar os consensos políticos ao menos parciais ao redor de determinados temas, dividir a proposição aprovada em uma Casa em duas partes: uma, que obteve a concordância da segunda Casa e que por isso irá à promulgação, e outra, que justamente por não ter tido a mesma sorte, retornará à Casa iniciadora.

São diversos os precedentes em que esta Corte Suprema manifestou-se sobre o tema. À guisa de exemplo, assim está redigida a ementa do acórdão proferido quando do julgamento da ADIn nº 2031/DF:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONTRIBUIÇÃO PROVISÓRIA SOBRE MOVIMENTAÇÃO OU TRANSMISSÃO DE VALORES E DE CRÉDITOS E DIREITOS DE NATUREZA FINANCEIRA-CPMF (ART. 75 E PARÁGRAFOS, ACRESCENTADOS AO ADCT PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 21, DE 18 DE MARÇO DE 1999). 1 - O início da tramitação da proposta de emenda no Senado Federal está em harmonia com o disposto no art. 60, inciso I da Constituição Federal, que confere poder de iniciativa a ambas as Casas Legislativas. 2 - Proposta de emenda que, votada e aprovada no Senado Federal, sofreu alteração na Câmara dos Deputados, tendo sido promulgada sem que tivesse retornado à Casa iniciadora para nova votação quanto à parte objeto de modificação. Inexistência de ofensa ao art. 60, § 2º da Constituição Federal no tocante à alteração implementada no § 1º do art. 75 do ADCT, que não importou em

mudança substancial do sentido daquilo que foi aprovado no Senado Federal. Ofensa existente quanto ao § 3º do novo art. 75 do ADCT, tendo em vista que a expressão suprimida pela Câmara dos Deputados não tinha autonomia em relação à primeira parte do dispositivo, motivo pelo qual a supressão implementada pela Câmara dos Deputados deveria ter dado azo ao retorno da proposta ao Senado Federal, para nova apreciação, visando ao cumprimento do disposto no § 2º do art. 60 da Carta Política. 3 - Repristinação das Leis nºs 9.311/96 e 9.539/97, sendo irrelevante o desajuste gramatical representado pela utilização do vocábulo "prorrogada" no caput do art. 75 do ADCT, a revelar objetivo de repristinação de leis temporárias, não vedada pela Constituição. 4 - Rejeição, também, das alegações de confisco de rendimentos, redução de salários, bitributação e ofensa aos princípios da isonomia e da legalidade. 5 - Ação direta julgada procedente em parte para, confirmando a medida cautelar concedida, declarar a inconstitucionalidade do § 3º do art. 75 do ADCT, incluído pela Emenda Constitucional nº 21, de 18 de março de 1999.” (Relatora Min. Ellen Gracie, em 03/10/2002, publicado em 17/10/2003) (grifou-se)

Em outras palavras, entende esta Corte que, uma vez que os dispositivos constantes das partes separadas possuam relativa autonomia, ou seja, quando não sejam interdependentes a ponto de prejudicar a compreensão e aplicação da própria norma por eles veiculada, não haverá afronta ao art. 60, § 2º, da Carta Magna.

A Corte entende, portanto, que será imprescindível o retorno à outra Casa Legislativa quando houver alterações em ao menos um dos âmbitos de aplicação do texto emendado: material, pessoal, temporal ou espacial. Esse entendimento foi ratificado por ocasião do julgamento da ADC nº 3 e das ADIns nº 2.666 e 3472, dentre outras.

Saliente-se, aliás, que esse entendimento foi rigorosamente o adotado por ocasião da tramitação das Reformas “do Judiciário” (Emenda Constitucional nº 45) e “da Previdência” (Emendas Constitucionais nº 20 e 41), ambas tendo gerado a criação de “PECs Paralelas”.

Foi exatamente o que aconteceu no caso em tela. Numa mesma proposição, havia duas propostas absolutamente distintas: uma atinente a aumentar o número de vereadores nas Câmaras Legislativas Municipais e outra cujo desiderato era reduzir seu financiamento, através da diminuição de seus percentuais de repasse.

Ora, não há como afirmar que uma disposição depende da outra, até mesmo porque beiram a contradição: se por um lado aumenta-se o limite de vereadores por município, é contraditório reduzir a verba daquele órgão legislativo. O Senado concordou com o aumento do número de vereadores, mas preferiu, por falta de melhor consenso, deixar inalterada a norma constitucional que regula o valor dos repasses às Câmaras Municipais.

Tanto é assim que a Proposta de Emenda à Constituição nº 20, de 2008, visa a alterar dois artigos distintos da Constituição, um dos quais (art. 29-A) nem se quer constava da Constituição originária somente vindo a ser-lhe acrescido doze anos depois.

Na mesma linha o próprio Tribunal Superior Eleitoral quando reduziu o número de vereadores de diversos municípios não cogitou de realizar qualquer diminuição no repasse de verbas para as respectivas câmaras municipais.

Não há, pois, como sustentar juridicamente, que uma norma é dependente da outra: são absolutamente autônomas e imediatamente aplicáveis. O que pretende fazer a Mesa da Câmara, ao buscar colher louros políticos defendendo uma vinculação juridicamente descabida, não é admissível sob a ótica da jurisprudência desta Colenda Corte.

Admitir que, a seu exclusivo arbítrio, a Mesa da Câmara dos Deputados possa limitar o poder decisório do Senado Federal é desequilibrar o sistema bicameral do Legislativo federal brasileiro. Vai-se além, nas precisas palavras de S. Exa., o Presidente do Senado Federal, Garibaldi Alves Filho:

“Considerar que a Mesa de qualquer das Casas possa recusar-se a promulgar Emenda Constitucional validamente aprovada é conceder um verdadeiro poder de veto não previsto constitucionalmente.” (Plenário do Senado Federal, na sessão de 18/12/2008)

Se nem ao Presidente da República, que tem o poder de veto sobre a produção legislativa ordinária e complementar, é dado vetar Proposta de Emenda à Constituição, não seria a Mesa de uma das Casas que teria essa prerrogativa constitucional, mormente porque a referida Proposta foi aprovada pelas duas casas do Congresso Nacional em dois turnos de votação.

3. DOS PEDIDOS

À vista do exposto, demonstrado o direito líquido e certo e o *periculum in mora* que se avizinha, requer-se de V. Exa.:

- 1) Deferir, *inaudita altera pars*, medida liminar no sentido de determinar à Mesa da Câmara dos Deputados que assine os

autógrafos destinados à promulgação da Proposta de Emenda Constitucional nº 20, de 2008, nos termos em que foi aprovada pelo Senado Federal;

- 2) Intimar a autoridade coatora da decisão proferida, bem como para, querendo, prestar suas informações no feito;
- 3) Oficiar ao Ministério Público para que atue no feito;
- 4) No mérito, confirmar *in totum* os termos da liminar aqui requerida.

Nestes termos,
Pede deferimento.

Brasília, 19 de dezembro de 2008.

GARIBALDI ALVES FILHO
Presidente do Senado Federal

LUIZ FERNANDO BANDEIRA DE MELLO
Advogado-Geral do Senado Federal
OAB/PE 20.783