

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Matéria: Impossibilidade de tramitação da PEC n. 32/2020 sem a apresentação, pelo Ministério da Economia, dos documentos que embasaram a proposta de Reforma Administrativa. Direito líquido e certo ao devido processo legislativo.

ANDRÉ PEIXOTO FIGUEIREDO LIMA, brasileiro, casado, no exercício do mandato de Deputado Federal pelo PDT/CE, portador do RG n. 5.540.938-2/SSP-CE e do CPF n. 259.055.033-20, com endereço na Câmara dos Deputados, Anexo IV, Gabinete 940, Praça dos Três Poderes, CEP 70.160-900, Brasília/DF, titular do *e-mail* dep.andrefigueiredo@camara.leg.br; **FÁBIO RICARDO TRAD**, brasileiro, divorciado, no exercício do mandato de Deputado Federal pelo PSD/MS, portador do RG n. 388.934/SSP-MG e do CPF n. 983.036.517-49, com endereço na Câmara dos Deputados, Anexo IV, Gabinete 452, Praça dos Três Poderes, CEP 70.160-900, Brasília/DF, titular do *e-mail* dep.fabiotrad@camara.leg.br; **ISRAEL MATOS BATISTA**, brasileiro, divorciado, no exercício do mandato de Deputado Federal pelo PV/DF, portador do CPF n. 963.113.801-10 e do RG n. 2.075.623 SSP/DF, com endereço na Câmara dos Deputados, Anexo IV, Gabinete 854, Praça dos Três Poderes, CEP 70.160-900, Brasília/DF; titular do *e-mail* dep.professorisraelbatista@camara.leg.br; **LUIZ PAULO TEIXEIRA FERREIRA**, brasileiro, casado, no exercício do mandato de Deputado Federal pelo PT/SP, portador do RG n. 8172235 SSP/SP e do CPF n. 024.413.698-06, com endereço na Câmara dos Deputados, Anexo III, Gabinete n. 281, Praça dos Três Poderes, CEP 70.160-900, Brasília/DF, titular do *e-mail* dep.pauloteixeira@leg.br; **MARCELO RIBEIRO FREIXO**, brasileiro, casado, no exercício do mandato de Deputado Federal pelo PSOL/RJ, portador da identidade parlamentar n. 56315 e do CPF n. 956.227.807-72, com endereço na Câmara dos Deputados, Anexo IV, Gabinete 725,

Praça dos Três Poderes, CEP 70.160-900, Brasília/DF, titular do e-mail dep.marcelofreixo@camara.leg.br; **RANDOLPH FREDERICH RODRIGUES ALVES**, brasileiro, divorciado, no exercício do mandato de Senador da República pela REDE SUSTENTABILIDADE/AP, portador do RG n. 050360 e do CPF n. 431.879.432-68, com endereço no Senado Federal, Anexo 1, 9º pavimento, Praça dos Três Poderes, CEP 70.165-900, Brasília/DF, titular do e-mail sen.randolferodrigues@senado.leg.br; **WEVERTON ROCHA MARQUES DE SOUSA**, brasileiro, casado, no exercício do mandato de Senador da República pelo PDT/MA, portador do RG n. 38247995-5 e do CPF n. 629.293.993-68, com endereço no Senado Federal, Anexo 2, Ala Tancredo Neves, Gabinete 57, Praça dos Três Poderes, CEP 70.165-900, Brasília/DF, titular do e-mail sen.wevertonrocha@senado.leg.br; vêm, respeitosamente, por seus advogados, com fulcro nos arts. 5º, LXIX, e 102, I, “d”, da Constituição Federal (CF), bem como na Lei n. 12.016/2009, impetrar o presente

MANDADO DE SEGURANÇA

com pedido de liminar, contra atos do **PRESIDENTE DA MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, DEPUTADO FEDERAL RODRIGO FELINTO IBARRA EPITÁFIO MAIA**, com endereço na Câmara dos Deputados, Edifício Principal, Gabinete 5, e-mail: dep.rodriromaia@camara.leg.br, e do **MINISTRO DE ESTADO DA ECONOMIA, PAULO ROBERTO NUNES GUEDES**, com endereço na Esplanada dos Ministérios, Bloco “P”, Brasília/DF, e-mail: gabinete.ministro@fazenda.gov.br, autoridades vinculadas à **UNIÃO FEDERAL**, pessoa jurídica de direito público, com endereço para intimação no Setor de Autarquias Sul (SAS), Quadra 03, Lotes 5/6, Edifício Multi Brasil Corporate, CEP 70070-030, Brasília/DF, pelas razões de fato e de direito aduzidas.

I – LEGITIMIDADE ATIVA

Os Impetrantes encontram-se no exercício de mandatos de deputado federal e senador federal e, nessa condição, possuem direito público subjetivo ao devido processo legal legislativo. Na hipótese vertente, esse direito é violado pela tramitação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 32 – apresentada pelo Poder Executivo Federal em 03.09.2020 – sem que os parlamentares tenham acesso aos documentos necessários à adequada análise da Reforma Administrativa. Trata-se de grave vício de procedimento que exige a atuação prévia do Supremo Tribunal Federal (STF).

A jurisprudência dessa colenda Suprema Corte reconhece legitimidade ativa aos parlamentares para a impetração de mandado de segurança com o objetivo de garantir a

observância das limitações materiais à reforma da Constituição Federal ou a **preservação do processo legislativo constitucional**. Nessas situações, admite-se o controle judicial para corrigir vícios existentes no curso do processo de deliberação democrática. Vale, por oportuno, mencionar os seguintes precedentes:

CONSTITUCIONAL. PODER LEGISLATIVO: ATOS: CONTROLE JUDICIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. PARLAMENTARES.

I. – O Supremo Tribunal Federal admite a legitimidade do parlamentar – e somente do parlamentar – para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de lei ou de emenda constitucional incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinem o processo legislativo.

II. – Precedentes do STF: MS 20.257/DF, Ministro Moreira Alves (leading case) (RTJ 99/1031); MS 20.452/DF, Ministro Aldir Passarinho (RTJ 116/47; MS 21.642/DF, Ministro Celso de Mello (RDA 191/200); MS 24.645/DF, Ministro Celso de Mello, “D.J. de 15.9.2003); MS 24.593/DF, Ministro Maurício Corrêa, “D.J.” de 08.8.2003; MS 24.576/DF, Ministra Ellen Gracie, “D.J” de 12.9.2003; MS 24.356/DF, Ministro Carlos Velloso, “D.J” de 12.9.2003.

III. – Agravo não provido.

(STF, MS n. 24.667/DF AgR, Pleno, Relator Ministro CARLOS VELLOSO, DJ 23.04.2004)

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 Octávio Gallotti, RTJ 139/783; MS 24.356/DF, Ministro Carlos Velloso, “D.J” de 12.9.2003.

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.

(STF, MS n. 24.642/DF, Pleno, Relator Ministro CARLOS VELLOSO, DJ 18.06.2004)

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 processos legislativo”(MS 24.667, Pleno, Min. Carlos Velloso, DJ de 23.04.04). Nessas excepcionais situações, em que o vício de inconstitucionalidade está**

diretamente relacionada 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 aprovação final ou não.

2. Sendo inadmissível o controle preventivo de constitucionalidade material das normas em curso de formação, não cabe atribuir a parlamentar, a quem a Constituição nega a 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 justificativa 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 sendo se 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-o do ordenamento jurídico.

4. Mandado de segurança indeferido.

(STF, MS n. 32.033/DF, Pleno, Relator Ministro GILMAR MENDES, DJe 18.02.2014)

Não obstante a questionável constitucionalidade de diversos dispositivos da proposta de Reforma Administrativa encaminhada pelo Governo Federal, especialmente aqueles que concentram demasiados poderes na figura do Chefe do Poder Executivo, vale ressaltar que não é disso que trata o presente mandado de segurança.

Consoante exposto pelo Ministro GILMAR MENDES no julgamento do MS n. 32.033/DF, acima citado, não se pode subtrair do Poder Legislativo *“a prerrogativa constitucional que detém de debater e aperfeiçoar os projetos, inclusive para sanar seus eventuais vícios de inconstitucionalidade”*.

No caso em tela, o sigilo imposto pelo Poder Executivo aos documentos que embasaram a PEC n. 32/2020 subtraiu dos Impetrantes – e dos demais parlamentares – justamente a prerrogativa constitucional de debater, questionar e aperfeiçoar as propostas de alteração do texto constitucional. À evidência, não se pode deliberar adequadamente sobre aquilo que não se conhece, ainda mais consideradas a relevância e a envergadura da Reforma Administrativa.

A controvérsia, portanto, diz respeito **única e exclusivamente ao direito ao devido processo legislativo, cuja tutela pode e deve ser garantida mediante impetração de mandado de segurança por parlamentares**, nos termos do entendimento consolidado pela Suprema Corte. Inegável, assim, a legitimidade ativa dos Impetrantes para esta ação mandamental.

II – DOS ATOS IMPUGNADOS

No dia 03 de setembro de 2020, o Poder Executivo Federal apresentou ao Congresso Nacional a PEC n. 32/2020, que altera disposições constitucionais sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa, a tão falada Reforma Administrativa.

Na mesma data, o periódico *O GLOBO* solicitou, com base na Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação (LAI), a disponibilização dos dados que embasaram a proposta, nos termos seguintes:

Solicito acesso à íntegra dos documentos, incluindo íntegra de processo SEI e anexos, relacionados a elaboração da Proposta de Emenda Constitucional que trata da reforma administrativa. O pedido abrange documentos produzidos e/ou armazenados nesta pasta relacionados ao tema, bem como pareceres da PGFN e seus órgãos vinculados. O pedido inclui ainda minutas de texto elaboradas ao longo do processo de produção da PEC. **(doc. 4)**

Em resposta divulgada no dia 28 de setembro de 2020, o pedido foi negado pelo Ministério da Economia com o argumento de que esses documentos não serão divulgados enquanto a proposta estiver sob análise do Congresso Nacional:

O Serviço de Informações ao Cidadão do Ministério da Economia agradece o seu contato.

Em resposta à sua solicitação, primeiramente, importante registrar que todos os documentos incluídos no processo constituem documentos preparatórios, nos termos do inciso XII do art. 3º do Decreto nº 7.724, de 2012, segundo o qual documento preparatório é aquele documento formal utilizado como fundamento da tomada de decisão ou de ato administrativo, a exemplo de pareceres e notas técnicas.

Neste sentido, de se observar que a matéria está pendente de ato decisório conclusivo, tendo em vista que é uma Proposta de Emenda Constitucional - PEC, a qual ainda encontra-se em análise no congresso, somente podendo ser tido como editado após a conclusão de toda a tramitação necessária. Assim, uma vez que o processo encontra-se classificado com base no art. 20 do Decreto nº 7724, de 2012, não é possível a disponibilização do seu conteúdo neste momento.

Assim, considerando-se o princípio da segurança jurídica e o disposto no § 3º do art. 7º da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), informa-se que o acesso aos documentos solicitados a este Ministério, e que não tenham restrição de acesso prevista em legislação específica, será garantido após a edição do ato correspondente.

Atenciosamente,

Serviço de Informações ao Cidadão (SIC)
Ministério da Economia **(doc.4)**

O **artigo 20 do Decreto n. 7.724/2020, mencionado na resposta**, é justamente o dispositivo que garante a divulgação de documento que embasa a tomada de decisão ou a adoção de determinado ato administrativo, após a edição da decisão ou do ato. Ou seja,

encaminhada a PEC n. 32/2020 ao Congresso Nacional, não há justificativa para manutenção de sigilo dos estudos e dados que respaldaram a proposta. Eis o teor do dispositivo:

Art. 20. O acesso a documento preparatório ou informação nele contida, utilizados como fundamento de tomada de decisão ou de ato administrativo, será assegurado a partir da edição do ato ou decisão.

Parágrafo único. O Ministério da Fazenda e o Banco Central do Brasil classificarão os documentos que embasem decisões de política econômica, tais como fiscal, tributária, monetária e regulatória.

Contra a negativa de acesso, no mesmo dia 28 de setembro, foi apresentado recurso com base no artigo 15 da LAI e do artigo 21 do Decreto n. 7.724/2012, com as razões esmiuçadas a seguir:

Apresento recurso para reiterar o pedido original. O Ministério já sabe, com base em precedentes em que a própria Pasta foi parte, que está definido e firmado o entendimento de que documento preparatório torna-se público com edição de ato. E no caso de PEC o ato é o envio de proposta ao Congresso. Não cabe mais ao Executivo alterar seu ato de propor uma PEC após o envio ao outro Poder da República. A negativa configura mera tentativa de retardar a divulgação dos documentos violando o dispositivo legal. Cito como exemplo os precedentes 16853.003502/2017-48, 16853.001246/2019-16 e 00077.000528/2017-41 em que a CGU deixou registrado: "entende-se que a salvaguarda legalmente atribuída aos documentos que fundamentaram a referida PEC se exauriu no momento em que a mesma foi apresentada ao Congresso Nacional". Diante o exposto reitero pedido original. **(doc. 5)**

Em 05 de outubro, o Ministério da Economia respondeu ao recurso, consoante colacionado abaixo:

Senhor, Considerando o teor das razões expostas e seguindo o princípio da publicidade e transparência que regem a Administração, nos termos do art. 37 da Constituição Federal e na Lei de Acesso à Informação nº 12.527/2011, dou provimento ao recurso, encaminhando a íntegra do processo nº 19952.100061/2020-05, contendo todos os documentos produzidos no referido processo, que trata da Nova Administração Pública, bem como relação de estudos e diagnóstico que contribuíram para embasar a elaboração da PEC: (...) **(doc. 5)**

Ocorre que, da análise da documentação disponibilizada, percebeu-se que faltaram dados e informações pertinentes aos estudos que embasaram a PEC n. 32/2020. Foi possibilitado acesso aos "Conteúdos de Referência da Nova Administração Pública", que trazem artigos, pesquisas e avaliações produzidos por entidades de renome; a 3 (três) minutas de textos da PEC, com as respectivas exposições de motivos; a uma apresentação de slides do Planos Mais Brasil e ao Processo n. 19952.100061/2020-05 **(doc. 6)**.

Nesse último documento, há diversas mensagens de servidores do Ministério da Economia que fazem menção a outros processos administrativos, como 19954.100277/2019-17 e 12105.100099/2020-10, cujo teor não foi divulgado.

É evidente que uma proposta de reforma administrativa com a dimensão da que foi apresentada pelo Governo Federal conta com diversos pareceres, estudos, ofícios, manifestações jurídicas, entre outros documentos preparatórios. Tais faltas foram consignadas em novo recurso, apresentado em 05 de outubro de 2020:

Agradeço o envio dos documentos, mas apresento recurso na forma da LAI, considerando que o pedido original não foi atendido na sua integralidade como demonstra o conteúdo do que foi liberado para consulta. O pedido original solicitou "acesso à íntegra dos documentos, incluindo íntegra de processo SEI e anexos, relacionados a elaboração da Proposta de Emenda Constitucional que trata da reforma administrativa. O pedido abrange documentos produzidos e/ou armazenados nesta pasta relacionados ao tema, bem como pareceres da PGFN e seus órgãos vinculados. O pedido inclui ainda minutas de texto elaboradas ao longo do processo de produção da PEC." **Primeiramente, o acesso disponibilizado não compreende a íntegra do processo 19952.100061/2020-05 citado em boa parte dos documentos.** Há neste processo, informações em anexo que estão expressas em mensagens ali expostas que não foram incluídas no material disponibilizado. Ou seja, há indicações de que não foram incluídos todos os movimentos do processo SEI referido. **Cito a título de exemplo este trecho de mensagem contida no processo: "Para facilitar a visualização, segue no arquivo anexo versão comparada com o texto anterior que tramitou no processo n.º 12105.100099/2020-10 (EM n.º 28/2020/ME)." Tal trecho mostra que há anexos não disponibilizados e mais: há outro processo SEI que antecedeu o 19952.100061/2020-05 e trata do mesmo assunto abrangido pelo pedido original: documentos para elaboração da PEC. Dessa forma, solicito que além dos documentos faltantes do processo SEI 19952.100061/2020-05 sejam disponibilizados os demais processos que aparecem citados nos documentos: 19952.100061/2020-05; 19954.100277/2019-17; 12105.101013/2019-24.** Todos eles referenciados como tratando da elaboração da PEC cuja origem não é o processo de 2020, mas outros dois de 2019, como pode ser atestado na parcela de documentos que foi liberada. Diante do exposto, peço provimento para ter acesso integral ao que foi solicitado. **(doc. 7)**

Em nova resposta, veiculada em 13 de outubro de 2020, o Secretário Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital disponibilizou acessos aos processos SEI 19952.100061/2020-05; 19954.100277/2019-17 e 12105.101013/2019-24:

Senhor, Em resposta ao seu recurso, segue link para acesso a todos os documentos constantes dos processos SEI 19952.100061/2020-05; 19954.100277/2019-17 e 12105.101013/2019-24
<https://drive.google.com/drive/folders/1NHpnnF05vm0zFBxWH-YVwUZkIM4Biqba?usp=sharing> Registro que, uma vez que o tamanho dos arquivos relativos a cada processo não permite o envio pelo sistema e-sic dessa forma, foi gerada uma pasta na qual foram inseridos, em subpastas, todos os documentos constantes dos processos SEI mencionados em seu recurso. **(doc. 8)**

Entre esses documentos, contudo, não há qualquer análise do impacto orçamentário da Reforma Administrativa, cuja relevância foi tantas vezes defendida pelo Ministro de Estado da Economia Paulo Guedes. Além disso, não há qualquer relatório ou

parecer emitido entre fevereiro e setembro de 2020, embora o texto tenha sofrido alterações em razão de tratativas com a Casa Civil, como consta dos autos disponibilizados.

Nesse cenário, após pedido de informações endereçado à Advocacia-Geral da União (AGU) e redirecionado ao Ministério da Economia, o periódico *O GLOBO* solicitou, em 09 de outubro de 2020, estimativas, cálculos ou manifestações sobre o impacto financeiro da PEC n. 32/2020:

Apresento recurso na forma da LAI. Nos documentos liberados não há estimativas, cálculos ou manifestações sobre impacto financeiro da proposta. Assim sendo, solicito que seja verificado se há documentos em relação ao texto da PEC produzidos ou armazenado na Secretaria Especial de Fazenda, Tesouro Nacional e Secretaria de Orçamento (SOF). **(doc. 9)**

Em 19 de outubro de 2020, a solicitação não foi conhecida por suposta inexistência dessa documentação, consoante resposta do Secretário de Gestão e Desempenho de Pessoal:

Senhor, Em atenção ao recurso interposto, informa-se a inexistência de documentos, no âmbito das unidades indicadas, a respeito de "estimativas, cálculos ou manifestações sobre impacto financeiro". Pontua-se que não foi produzido demonstrativo de impacto orçamentário, tendo em vista que a Proposta de Emenda à Constituição representa o primeiro passo de um processo de reforma estruturante, cujos efeitos não são imediatos. Os resultados poderão advir da implementação de medidas subsequentes à aprovação da PEC, por meio inclusive das regulamentações necessárias, conforme citado na Nota Técnica para Atos Normativos SEI nº 187/2020/ME (SEI nº 11134513) e na Exposição de Motivos do Ministro de Estado da Economia - EM nº 00047/2020 ME (SEI nº 11134683), ambas de 2 de setembro de 2020, in verbis: EM nº 00047/2020 ME (...) Importante registrar que a proposta de Emenda à Constituição ora apresentada não acarreta impacto orçamentário-financeiro. No médio e no longo prazos, inclusive, poderá resultar na redução dos gastos obrigatórios, possibilitando incremento nas taxas de investimento público no país. (...) Nota Técnica para Atos Normativos SEI nº 187/2020/ME (...) 9. A proposta de Emenda Constitucional ora apresentada não acarreta impacto orçamentário financeiro. No médio e longo prazos, inclusive, poderá resultar na redução dos gastos obrigatórios, possibilitando incremento nas taxas de investimento. (...) Atenciosamente, **(doc. 9)**

Esse posicionamento causa estranheza frente às diversas manifestações da possível economia que a PEC n. 32/2020¹ poderia gerar. Os valores, inclusive, variam entre R\$ 300.000.000.000,00 (trezentos bilhões de reais) e R\$ 816.000.000.000,00 (oitocentos e dezesseis bilhões de reais).

¹ <https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/economia/reforma-administrativa-pode-ter-impacto-de-r-300-bilh%C3%B5es-em-10-anos-diz-quevedes-1.477754>
<https://www.infomoney.com.br/politica/economia-com-reforma-administrativa-deve-chegar-a-r-300-bilhoes-diz-quevedes/>
https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/economia/2020/09/756583-reforma-administrativa-economiza-ate-r-816-bilhoes-afirma-ipea.html

A título exemplificativo, menciona-se informação veiculada no sítio eletrônico SenadoNotícias em 1º de setembro de 2020:

Guedes diz aos senadores que encaminhará reforma administrativa nesta quinta
01/09/2020, 19h26

Em videoconferência com os parlamentares, o ministro da Economia, Paulo Guedes, afirmou que governo deve enviar ao Congresso na próxima quinta-feira (3) a proposta de reforma administrativa. As mudanças nas carreiras do funcionalismo público devem atingir os novos servidores, disse o ministro. Segundo ele, o governo busca economizar R\$ 500 bilhões em 10 anos. As informações foram passadas aos integrantes da comissão mista que acompanha as ações do governo no combate à pandemia. Ele também minimizou o impacto da notícia de que o PIB caiu quase 10% no segundo trimestre de 2020.

Fonte: Agência Senado

<https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2020/09/guedes-diz-aos-senadores-que-encaminhara-reforma-administrativa-nesta-quinta>

Após a PEC n. 32/2020 ser entregue ao Congresso Nacional, o Ministro Paulo Guedes reforçou essa suposta economia em eventos acadêmicos dos quais participou, consoante elucidado por reportagem do jornal Correio Braziliense:

Durante participação no seminário Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP) sobre o assunto, ele disse que o grande problema não são os salários do topo do serviço público, cujo teto agora está em R\$ 39,2 mil mensais, mas a proximidade entre os ganhos da base (a remuneração de quem ingressa), e os valores pagos no final das carreiras. “Acho que os salários da alta administração são muito baixos. Tem que haver uma enorme diferença de salário, sim, na administração brasileira”, afirmou Guedes.

“Em um cálculo conservador, o impacto da reforma deve ficar em cerca de R\$ 287 bilhões a R\$ 300 bilhões, nos próximos 10 anos. Sem contar o aumento do teto das carreiras”, argumentou Paulo Guedes. Ele defendeu que aqueles que têm mais atribuições, mais responsabilidade, devem ser mais valorizados. Ele usou o exemplo do ex-secretário do Tesouro, Mansueto Almeida, que retornou à iniciativa privada. “Ele ganhava cerca de 20% a mais que um jovem que acabou de entrar para o Judiciário”, assinalou o ministro. Sem bons salários disponíveis para os mais qualificados, é difícil atrair “talentos”, na sua análise.

<https://blogs.correiobraziliense.com.br/servidor/reforma-administrativa-economizara-r-300-bi-em-10-anos-diz-guedes/>

Como estimar esse impacto financeiro sem os devidos cálculos? Qual a razão dessa informação não ser veiculada? Se a economia será não grande, porque não apresentá-la aos parlamentares, para que possam bem deliberar sobre as mudanças propostas?

Assim como ocorreu quando do envio da Reforma da Previdência, é deveras preocupante a insistência do Ministério da Economia em escapar à transparência própria do princípio republicano, agora no que tange à Reforma Administrativa. A negativa de acesso à íntegra das informações necessárias ao adequado debate da proposta no âmbito do Poder Legislativo é grave e inviabiliza a tramitação da PEC n. 32/2020.

De fato, a tramitação da Reforma Administrativa é inviável sem que **todos os documentos** que embasaram a proposta estejam acessíveis aos parlamentares. Por essa razão, o Deputado ANDRÉ FIGUEIREDO (PDT/CE), ora Impetrante, apresentou à primeira Autoridade Coatora, em 01.10.2020, o Requerimento de Informação n. 1275/2020 (**doc. 10**), para que sejam solicitadas à segunda Autoridade Coatora as seguintes informações:

1. Íntegra de todos os documentos, incluindo pareceres, estudos, ofícios e manifestações jurídicas que foram produzidas e integram o processo de elaboração da Proposta de Emenda Constitucional n. 32/20 – Reforma Administrativa;
2. Demonstrativo da estimativa do impacto orçamentário e financeiro da Proposta de Emenda Constitucional n. 32/20, em atendimento ao art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da CF/88.

O direito ao devido processo legislativo, titularizado pelos parlamentares, fica seriamente comprometido quando se admite a tramitação de uma proposta de emenda constitucional elaborada com base em documentos sigilosos. Caberia à primeira Autoridade Impetrada, portanto, sustar o andamento da proposta até a correção dos vícios.

Observa-se uma conduta diametralmente oposta àquela recomendada pelo princípio democrático. Ao invés de atuarem para viabilizar um amplo debate acerca da reforma proposta, as Autoridades Coatoras participaram conjuntamente, no último dia 08 de outubro, de evento no qual a Frente Parlamentar Mista da Reforma Administrativa propôs o aprofundamento da alteração constitucional (**doc. 11**), mediante a inclusão dos atuais servidores, de magistrados, de membros do Ministério Público e de parlamentares nos novos regimes jurídicos.²

Diante da insistência das Autoridades Coatoras em levar adiante sérias modificações na estrutura do Estado brasileiro, sem respeito a princípios essenciais do processo legislativo, mister a impetração do presente mandado de segurança.

III – DO DIREITO AO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO

A Constituição da República, em seu art. 60, dispõe o seguinte acerca do processo legislativo de emenda do texto constitucional:

- Art. 60 A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:
- I – de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;
 - II – do Presidente da República;
 - III – de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

²<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/10/08/frente-parlamentar-quer-incluir-atuais-servidores-em-reforma-administrativa.htm>.

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

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: (...)

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

Como não poderia deixar de ser, o processo de alteração constitucional pressupõe um amplo debate público, especialmente no âmbito parlamentar, no qual **todas – rigorosamente todas** – as informações relevantes estejam disponíveis e abertas, passíveis, portanto, de problematizações, questionamentos, comparações, validações. Não por acaso, o texto constitucional dispõe que *“a proposta será discutida”*.

Quando se fala em discussão pública, não há dúvidas de que a transparência é a regra e o sigilo a exceção.³

A ligação entre o princípio democrático e o princípio da publicidade é umbilical: são interdependentes. A transparência no acesso aos documentos públicos, além de possuir valor constitucional próprio, consubstancia meio indispensável para o exercício do autogoverno, seja mediante controle popular seja por intermédio do Parlamento.

A insistência do Governo Federal pelo sigilo de dados e pela gestão não transparente da coisa pública foi recentemente rechaçada pela Suprema Corte:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RESTRIÇÕES GENÉRICAS E ABUSIVAS À GARANTIA CONSTITUCIONAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO. AUSÊNCIA DE RAZOABILIDADE. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA. SUSPENSÃO DO ART. 6º-B DA LEI 13.979/2011, INCLUÍDO PELA MP 928/2020. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA.

1. A Constituição Federal de 1988 consagrou expressamente o princípio da publicidade como um dos vetores imprescindíveis à Administração Pública, conferindo-lhe absoluta prioridade na gestão administrativa e garantindo pelo acesso às informações de toda a Sociedade.

2. À consagração constitucional de publicidade e transparência corresponde a obrigatoriedade do Estado sem fornecer informações solicitadas, sob pena de responsabilidade política, civil e criminal, salvo nas hipóteses constitucionais de sigilo.

3. O art. 6º-B da Lei 13.979/2020, incluído pelo art. 1º da Medida Provisória 928/2020, não estabelece situações excepcionais e concretas impeditivas de acesso à informação, pelo contrário, transforma a regra constitucional de publicidade e transparência em exceção, invertendo a finalidade da proteção

³ MANDADO DE SEGURANÇA. ATO QUE INDEFERE ACESSO A DOCUMENTOS RELATIVOS AO PAGAMENTO DE VERBAS PÚBLICAS. INOCORRÊNCIA DE SIGILO. CONCESSÃO DA ORDEM.

1. A regra geral num Estado Republicano é a da total transparência no acesso a documentos públicos, sendo o sigilo a exceção. Conclusão que se extrai diretamente do texto constitucional (arts. 1º, *caput*, e parágrafo único; 5º, XXXIII; 37, *caput* e § 3º, II; e 216, § 2º), bem como da Lei nº 12.527/2011, art. 3º, I).

2. As verbas indenizatórias para exercício da atividade parlamentar têm natureza pública, não havendo razões de segurança ou de intimidade que justifiquem genericamente seu caráter sigiloso.

3. Ordem concedido. (STF, MS 28.178/DF, Pleno, Relator Ministro ROBERTO BARROSO, DJe 08.05.2015)

constitucional ao livre acesso de informações a toda a sociedade.

4. Julgamento conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 6.347, 6.351 e 6.353. Medida Cautelar referendada. (STF, ADI n. 6353 MC-Ref, Relator Ministro ALEXANDRE DE MORAES, DJe 14.08.2020)

Na hipótese vertente, salta aos olhos a impossibilidade de os Impetrantes analisarem e discutirem a PEC n. 32/2020 sem ter acesso a todos os pareceres, estudos, ofícios e manifestações que embasaram a proposta. Chamam a atenção também as informações recentes de que a Subchefia de Assuntos Jurídicos da Presidência da República não analisou o texto.⁴

O caráter sigiloso – para não dizer nebuloso – que cerca a Reforma Administrativa é absolutamente incompatível como o direito ao devido processo legislativo. É inviável ao Legislativo debater uma mudança constitucional sem ter acesso a dados produzidos pelo Executivo. Há, inclusive, nítida violação aos princípios republicano e da separação de poderes: o Legislativo, competente por editar atos normativos, seja por iniciativa própria ou de outros Poderes, terá suas autonomia e independência tolhidas pelo desconhecimento de todas as nuances consideradas para a redação de um projeto.

A Constituição confere especial atenção à apresentação pelo Poder Executivo das informações necessárias ao desempenho satisfatório do mister parlamentar. O art. 50 trata do tema e deixa claro, no § 2º, que os pedidos encaminhados pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado vinculam os Ministros de Estado, *“importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas”*.

As Autoridades Coatoras, portanto, violam o devido processo legislativo ao darem seguimento à tramitação da PEC n. 32/2020 sem que **todos** os documentos que embasaram a proposta estejam disponíveis para análise dos parlamentares.

Ademais, trata-se de conduta que desrespeita o art. 1º da LAI, segundo o qual devem ser assegurados aos brasileiros os procedimentos necessários ao acesso à informação previsto no inciso XXXIII do artigo 5º da CF (*informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado*).

Consoante já ressaltado, o sigilo é exceção e a informação de interesse público, como a requerida pelo periódico *O GLOBO*, deve inclusive ser divulgada independentemente de pedidos expressos. Mesmo depois de provocado, o Ministério da Economia divulgou apenas parte das informações pertinentes.

⁴ <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,governo-enviou-reforma-administrativa-antes-de-analise-formal-por-orgao-juridico-da-presidencia,70003466691>

Tanto os dados e estudos fundamentais à Reforma da Previdência devem ser divulgados na íntegra que a LAI traz disposição específica a respeito, qual seja, o artigo 7º, § 3º, segundo o qual “o direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo”. A mesma disposição foi replicada no artigo 20 do Decreto n. 7.724/2012.

Acerca da definição do que é “edição do ato decisório específico”, a Controladoria-Geral da União (CGU) já se manifestou. Ao analisar recurso no processo 16853.001246/2019-16, cujo objeto era a imposição de sigilo aos documentos que embasaram da PEC da Reforma da Previdência de 2019, a CGU consignou que a finalização da atuação do Executivo se dá com a entrega do projeto de alteração constitucional ao Congresso:

6. Nesse sentido, quando a disponibilização de documento preparatório ou de informação nele contida puder frustrar a própria finalidade do processo em curso, é recomendável que essas informações somente sejam disponibilizadas quando finalizado o procedimento a que se referem. Da mesma maneira, deve-se ter cuidado com a divulgação de informações que possam criar expectativas na sociedade que não necessariamente serão cumpridas, sendo esse o caso da divulgação de informações incompletas ou imprecisas, as quais ainda podem ser modificadas pela própria Administração. Vê-se, com isso, que a intenção é a de garantir maior segurança jurídica aos procedimentos não finalizados pelo poder público.

7. Considerando o entendimento acima exposto e de modo a aplicá-lo ao caso concreto, impende esclarecer que dado que o processo de emenda à Constituição resulta do exercício do Poder Constituinte Reformador e que, neste caso, é devido ao Presidente da República o poder de iniciativa, entende-se que, finalizada a etapa de iniciativa, que se dá com a apresentação do texto da PEC para deliberação pelo Congresso Nacional, não há mais previsão constitucional de ingerência do Poder Executivo nas decisões que se seguem.

8. Nesse contexto, embora a LAI e o seu Decreto regulamentador não cite expressamente o momento em que se dá a decisão final do processo em tela, entende-se que, com a finalização do texto da PEC e seu encaminhado ao Poder Legislativo, a decisão final que cabe ao Poder Executivo já foi devidamente tomada. Isso porque o Poder Legislativo, em seu processo deliberativo, deve proceder a debate público autônomo, tornando-se imprescindível a observância do princípio da máxima publicidade, a fim de viabilizar amplo e efetivo escrutínio nacional acerca do tema. **(doc.12)**

Inaceitável que o Legislativo encerre a deliberação acerca do projeto de lei ou de emenda constitucional para que a segunda Autoridade Coatora dê a devida publicidade aos dados e aos estudos que embasaram a proposta. Inclusive, como pontuado pela CGU, a disponibilização dessas informações é essencial para o debate das alterações sugeridas.

A veiculação de todos documentos preparatórios, conceituados pelo artigo 3º, inciso XII, do Decreto n. 7.724/2012, como os “*utilizados como fundamento da tomada de decisão ou de ato administrativo, a exemplo de pareceres e notas técnicas*” é essencial para permitir a atuação adequada do Poder Legislativo.

Os impactos práticos das medidas propostas na organização dos serviços públicos para municípios, estados, Distrito Federal e União e a metodologia de transição do regime anterior ao novo regime proposto, que provavelmente foram levantadas pelo Executivo ao redigir a PEC n. 32/2020, têm importância ímpar para o debate público e, portanto, devem ser conhecidas por todos, especialmente pelos parlamentares.

A divulgação de todos dados apenas após a finalização do processo legislativo não tem razão de ser: caso tenham sido utilizados de forma inadequada ou de maneira falaciosa, não haverá meios de se propor novas alterações na PEC, de sorte que premissas equivocadas não poderão ser afastadas depois de finalizado o processo legislativo.

Aliás, além da publicidade, que já está expressa no *caput* do artigo 37 da CF e que é a base da LAI e de toda a argumentação ora esposada, a PEC n. 32/2020 busca acrescentar como princípios da Administração Pública a transparência, a responsabilidade e a boa governança pública, entre outros, assim abordados pela Exposição de Motivos n. 47/2020:

Transparência implica não apenas estar disponível ao público, mas ser compreensível pelo público, com clareza e fidedignidade. A transparência é elemento fundamental para conferir maior controle social sobre os atos do Estado, auxiliar no controle externo aos órgãos públicos, fortalecer o combate a corrupção e elevar o nível de desempenho socioeconômico dos entes federativos. O dever de transparência relaciona-se intimamente à ideia de governança pública e responsabilização dos gestores. Não é possível, atualmente, pensar em um Estado moderno e eficiente sem que se observe a obrigação dos governantes de prestar contas de suas ações. Conforme amplamente reconhecido pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, a transparência é um importante instrumento que garante que os cidadãos detenham as informações necessárias para fiscalizar e avaliar as decisões governamentais. (...)

Essa responsabilidade é ampla e configura uma atuação íntegra não apenas sob o ponto de vista objetivo ou formal, mas também materialmente responsável. Nesse aspecto, o princípio da responsabilidade, conquanto dialogue com outros princípios como a moralidade, a legalidade e a impessoalidade, possui autonomia conceitual ao traduzir um direito fundamental de todos exigirem que os agentes estatais atuem de modo efetivamente responsável. (...)

No conceito de uma boa governança pública é possível sublinhar a posição de destaque do cidadão, como centro de toda a atuação administrativa, incluindo o direito de ser ouvido antes de qualquer decisão administrativa que o afete desfavoravelmente, de ter acesso aos processos que tratem de seus interesses, bem como a obrigação, por parte da Administração, de fundamentar suas decisões, que devem ser imparciais e proferidas num prazo razoável.

A negativa de acesso à íntegra dos documentos relacionados à elaboração da Reforma Administrativa contraria justamente os princípios que o Presidente da República propõe inserir no texto constitucional. Não foram dadas as necessárias informações para que um amplo debate público viabilize a fiscalização e a avaliação das decisões governamentais. Como se pode propor transparência e o fazê-lo de forma secreta, velada?

Como se isso não bastasse, não foi observada a determinação contida no artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que impõe a apresentação de

demonstrativo de impacto fiscal sempre que proposição legislativa implique alteração de despesa obrigatória:

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.

Nitidamente, a PEC n. 32/2020 tem impacto orçamentário e financeiro, visto que um de seus focos é reduzir as despesas com pessoal na Administração Pública, como amplamente veiculado pelo Ministro da Economia Paulo Guedes quando das inúmeras declarações pública já mencionadas acerca da Reforma Administrativa.

Nesse cenário, impõe-se a concessão de segurança para que, mediante preservação do princípio da publicidade, seja assegurado o direito dos Impetrantes ao devido processo legislativo, no que tange à tramitação da PEC n. 32/2020.

IV – DA LIMINAR

Diante de todo o exposto, considerando o direito líquido e certo dos Impetrantes a discutir e a votar a Reforma Administrativa com base nas informações oficiais que subsidiaram a proposta elaborada pelo Poder Executivo, impõe-se a concessão de liminar.

A liminar visa à imediata suspensão da tramitação da Reforma Administrativa na Câmara dos Deputados. Enquanto as estatísticas, informações, pareceres, estudos, ofícios e manifestações, especialmente aqueles que tratam dos impactos orçamentários da proposta, estiverem gravadas com sigilo pela segunda Autoridade Coatora, é simplesmente inviável que os parlamentares apreciem a temática nos termos exigidos constitucionalmente.

Salienta-se que sobre as informações relativas à PEC n. 32/2020 não recai nenhuma das características previstas na Lei n. 12.527/2011 para que se mantenham sigilosas, quais sejam, gravidade do risco ou dano à segurança da sociedade e do Estado; necessidade de proteção de informações pessoais, relativas à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem.

A patente violação a diversos princípios constitucionais essenciais ao processo legislativo justifica o presente mandado de segurança e dispensa maiores ponderações acerca da plausibilidade do direito para a concessão da liminar, exposta ao longo do presente mandado de segurança.

Inclusive, o artigo 7º, § 3º, da Lei n. 12.527/2011, garante *“o direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo”*.

Quanto ao incremento do prejuízo com a demora, este é evidente, porquanto toda e qualquer discussão sobre a PEC n. 32/2020 estará viciada enquanto houver sigilo nas informações acessadas com exclusividade pelo Ministério da Economia.

Outrossim, como já ressaltado, as Autoridades Coatoras vêm desconsiderando os problemas apresentados nesta ação e sinalizaram recente acordo para agilizar a tramitação da Reforma Administrativa.⁵ E, caso a apreciação da PEC n. 32/2020 avance, não haverá meios de contestá-la com a disponibilização tardia dos dados que a embasaram.

Dessa forma, uma vez presentes os pressupostos da medida liminar, imperiosa se torna a sua concessão, principalmente em face da irreparabilidade do dano que será concretizado se a Reforma Administrativa for **discutida e votada às cegas**.

V – DO PEDIDO

Por todo o exposto, os Impetrantes requerem:

1) seja concedida liminar, independentemente da oitiva das Autoridades Impetradas, para que seja determinada a imediata suspensão da tramitação da PEC n. 32/2020 na Câmara dos Deputados;

2) seja assinado o prazo de 48 (quarenta e oito) horas para seja cumprida a liminar ora requerida, sob pena de serem apuradas as responsabilidades penal e administrativa e de ser investigada a desobediência pessoal de decisão judicial, nos termos do art. 26 da Lei n. 12.016/2009;

3) sejam notificadas as Autoridades Impetradas para que apresentem as informações de estilo;

4) seja ouvido o Ministério Público Federal;

5) seja, ao final, concedida a segurança pleiteada, de sorte que, confirmada a liminar, seja obstada a tramitação da PEC n. 32/2020 sem a divulgação de todos os elementos que subsidiaram a elaboração do texto apresentado pelo Poder Executivo Federal, especialmente aqueles que tratam dos impactos orçamentários da proposta.

Dá à causa o valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais).

Brasília, 21 de outubro de 2020.

Bruno Fischgold
OAB/DF 24.133

Larissa Benevides Gadelha Campos
OAB/DF 29.268

Ana Sylvania da Fonseca Pinto Coelho
OAB/DF 42.428

⁵<https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2020/10/4880984-reforma-comeca-a-andar-ate-final-dos-mes.html>.

LISTA DE DOCUMENTOS

Documento 01: Guia de custas e comprovante de pagamento.

Documento 02: Procurações.

Documento 03: Documentos de identificação dos Impetrantes.

Documento 04: Pedido de informações formulado pelo periódico O GLOBO e resposta da Coordenadora-Geral de Arquitetura de Carreiras do Ministério da Economia.

Documento 05: Recurso apresentado pelo periódico O GLOBO e resposta do Secretário de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia.

Documento 06: Processo Administrativo n. 19952.100061/2020-05.

Documento 07: Segundo recurso apresentado pelo periódico O GLOBO, dirigido ao Secretário Especial de Desburocratização, Gestão e Governo.

Documento 08: Resposta do Secretário Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital ao segundo recurso apresentado com disponibilização de acesso aos processos SEI 19952.100061/2020-05; 19954.100277/2019-17 e 12105.101013/2019-24.

Documento 09: Novo pedido do periódico O GLOBO e resposta de não conhecimento por falta de documentos.

Documento 10: Requerimento formulado pelo Deputado André Figueiredo.

Documento 11: Propostas da Frente pela reforma administrativa.

Documento 12: Parecer da CGU no processo n. 16853.001246/2019-16.