



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI -
PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Distribuição por dependência: MS 33.345

ANTONIO IMBASSAHY, brasileiro, casado, Deputado Federal, CPF nº 023.729.675-68, RG nº 606343 SSP/BA, com endereço profissional na Câmara dos Deputados, Anexo IV, Gabinete 810, Brasília/DF, **JOSÉ MENDONÇA BEZERRA FILHO**, brasileiro, casado, Deputado Federal, CPF nº 405.300.864-68, RG nº 27957446 SSP/PE, com endereço profissional na Praça dos Três Poderes, Câmara dos Deputados, Gabinete 314, Anexo IV, CEP 70.160-900, Brasília/DF, **RONALDO RAMOS CAIADO**, brasileiro, casado, Deputado Federal, CPF nº 264.720.587-68, RG nº 1620586 SSP/GO, com endereço profissional na Praça dos Três Poderes, Câmara dos Deputados, Gabinete 227, Anexo IV, CEP 70.160-900, Brasília/DF, **RUBENS BUENO**, brasileiro, casado, Deputado Federal, Líder do Partido Popular Socialista - PPS na Câmara dos Deputados, inscrito no CPF sob o número 187.464.209-59, portador da Carteira de Identidade nº 588.892-1 SSP/PR, com endereço funcional na Câmara dos Deputados, Anexo IV, Gabinete 623, Brasília, Distrito Federal, **LUIZ ROBERTO ALBUQUERQUE**, brasileiro, advogado, casado, Deputado Federal, Líder do Partido Socialista Brasileiro - PSB na Câmara dos Deputados, inscrito no CPF sob o número 337.694.6000-06, portador da Carteira de Identidade nº 301671021 SSP/RS, com endereço residencial na Avenida Firmino Bimbi, nº 255, Bairro Cavalhada, Porto Alegre/RS, e endereço profissional na Câmara dos Deputados, Anexo IV, Gabinete 338, Brasília - DF, comparecem, por seus advogados (procurações em anexo), diante de Vossa Excelência para, com fundamento no art. 5º, inciso LXIX, da Constituição Federal, e no art. 7º, III, da Lei 12.016, de 2009, impetrar o presente

MANDADO DE SEGURANÇA COM PEDIDO DE LIMINAR

em face de ato flagrantemente ilegal e inconstitucional da **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, Sra. Dilma Vana Rousseff, consubstanciado na Mensagem nº 398,

1

de 21 de novembro de 2014, por meio da qual encaminhou ao Congresso Nacional o "Relatório de Avaliação das Receitas e Despesas, referente ao quinto bimestre de 2014, destinado à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional"; requerendo desde já a intimação do **PRESIDENTE DO CONGRESSO NACIONAL E DO SENADO FEDERAL**, Senador José Renan Vasconcelos Calheiros, com endereço no Senado Federal, Anexo I, 15º andar, a quem compete dar cumprimento à medida liminar adiante requerida, **MESA DO CONGRESSO NACIONAL**, neste ato representada por seu presidente, Senador José Renan Vasconcelos Calheiros, acima qualificado, **MESA DO SENADO FEDERAL**, neste ato também representada por seu presidente, Senador José Renan Vasconcelos Calheiros, acima qualificado, **PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**, Deputado Federal Henrique Eduardo Alves, com endereço na Câmara dos Deputados, Anexo 4 Gabinete 539, **MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**, neste ato representada por seu presidente, Deputado Federal Henrique Eduardo Alves, e da **UNIÃO FEDERAL**, para, querendo, compor o polo passivo deste remédio constitucional, nos termos do art. 6º, *caput* c.c. art. 7º, II, ambos da Lei 12.016/2009, através da Advocacia-Geral da União, com endereço no Setor de Indústrias Gráficas, Quadra 6, Lote 800, todos nesta cidade de Brasília, Distrito Federal, Plano Piloto, para fins de proteção de direito líquido e certo do impetrante, consubstanciado nos fatos abaixo descritos e nas razões de direito que passa a expor.

1. COMPETÊNCIA

O Supremo Tribunal Federal é competente para processar e julgar mandado de segurança contra atos da Presidente da República e dos Presidentes do Congresso Nacional, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, conforme o art. 102, I, "d", da Constituição Federal.

Este mandado de segurança é contra ato da Presidente da República, enquanto o pedido de liminar dirige-se contra o Presidente do Senado Federal, de forma que a competência do STF é clara.

2. DISTRIBUIÇÃO POR DEPENDÊNCIA: MS 33.345

Distribuição por dependência ao Ministro Luiz Fux, em razão de prevenção por ter despachado no MS 33.345, que tem objeto idêntico ao da pedida liminar deste mandado de segurança.

É necessário distribuir por dependência para evitar o risco de decisões contraditórias sobre a tramitação do projeto de lei cuja suspensão pedimos a título de liminar.

3. DA LEGITIMIDADE ATIVA

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consagra, há mais de 30 anos, o direito do parlamentar de impetrar mandado de segurança contra ato da Mesa do Congresso Nacional, ou de qualquer uma de suas Casas, que viole o processo legislativo constitucional.

Assim, por exemplo, o MS 20.257, de relatoria de Ministro Moreira Alves.

Os precedentes do STF também consagram o manejo do mandado de segurança para a proteção de direito líquido e certo das minorias parlamentares, conforme MS 26.441, entre outros.

Pois bem. Os impetrantes são os líderes das bancadas federais de seus respectivos partidos na Câmara dos Deputados. Todos pertencem à oposição cujo candidato à Presidência da República recebeu 51 milhões de votos nas eleições deste ano.

O primeiro impetrante é deputado federal e Líder do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, maior partido de oposição do Brasil.

O segundo impetrante é Líder do partido de oposição Democratas na Câmara dos Deputados.

O terceiro impetrante é Líder da Minoria no Congresso Nacional.

O quarto impetrante é Líder do partido de oposição PPS.

O quinto impetrante é Líder do partido de oposição PSB.

Diante disso, os impetrantes reúnem as condições de legitimidade exigidas para a impetração.

4. DA LEGITIMIDADE PASSIVA

O que se pede neste mandado de segurança é a declaração da nulidade da Mensagem nº 398, de 21 de novembro de 2014, por meio da qual a Presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional o “Relatório de Avaliação das Receitas e Despesas, referente ao quinto bimestre de 2014, destinado à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional”, o qual foi elaborado em flagrante violação ao direito em

vigor à época do exercício orçamentário a que se refere e da feitura do instrumento.

A autoridade competente para a anulação desse ato é a Presidente da República, Sra. Dilma Vana Rousseff.

O Presidente do Congresso Nacional, por sua vez, não é impetrado, mas deve ser intimado a cumprir a decisão liminar que aqui se requer, e que, esperamos, será concedida, uma vez que é a autoridade competente para dar cumprimento a ela.

5. DOS FATOS

No dia 21 de novembro de 2014, a Presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional, por meio da Mensagem nº 398, o “Relatório de Avaliação das Receitas e Despesas, referente ao quinto bimestre de 2014, destinado à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional” (ANEXO I).

Ocorre que essa mensagem é nula, porquanto encaminha relatório nulo de pleno direito, que foi elaborado em violação ao art. 3º, da Lei de Diretrizes Orçamentária.

O artigo 3º, da Lei 12.919, de 2013, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), impõe a seguinte regra para o registro contábil da meta superávit primário:

Art. 3º A meta de superávit a que se refere o art. 2º pode ser reduzida em até R\$ 67.000.000.000,00 (sessenta e sete bilhões de reais), relativos ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, cujas programações serão identificadas no Projeto e na Lei Orçamentária de 2014 com identificador de Resultado Primário previsto na alínea “c” do inciso II do § 4º do art. 7º desta Lei, e a desonerações de tributos.

Ora, o “Relatório de Avaliação das Receitas e Despesas, referente ao quinto bimestre de 2014, destinado à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional” negou vigência ao art. 3º, da LDO, e deu aplicação a uma mera proposição legislativa, o PLN nº 36, de 11 de novembro de 2014, como se se tratasse de uma medida provisória, que entrasse em vigor na data de sua edição unilateral pela Presidente da República.

O texto seguinte, extraído do próprio relatório, e reproduzido **ipsis litteris** pela Exposição de Motivos Interministerial EMI nº 00218/2014 MP MF, subscrita pela Ministra Miriam Belchior, anexa à Mensagem nº 398 de 2014 acima referida. **Verbis**:

12. Nesse contexto, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional, por intermédio da Mensagem nº 365, de 10 de Novembro de 2014, Projeto de Lei que altera a LDO-2014 (PLN nº 36/2014) no sentido de ampliar a possibilidade de redução da meta de resultado primário no montante dos gastos relativos às desonerações de tributos e ao PAC. Ou seja, em caso de aprovação do referido projeto, o valor que for apurado, ao final do exercício, relativo a desonerações e a despesas com o PAC, poderá ser utilizado para abatimento da meta fiscal. O presente relatório já considera o projeto de lei em questão, indicando aumento de R\$ 70,7 bilhões na projeção do abatimento da meta fiscal. Isso posto, o abatimento previsto, neste Relatório, é de R\$ 106,0 bilhões, o que é compatível com a obtenção de um resultado primário de R\$ 10,1 bilhões. (destacamos)

Assim, ao invés de dar aplicação ao art. 3º, da LDO, o que é a obrigação do Poder Executivo, por força do princípio da legalidade (art. 37, da Constituição), a Presidente da República optou por fazer elaborar um relatório segundo norma inexistente, que estabelece parâmetros muito mais frouxos para a elaboração do relatório por meio do qual o Congresso Nacional fiscaliza a execução orçamentária.

Com efeito, o PLN nº 36, de 11 de novembro de 2014 (ANEXO II), daria a seguinte redação ao art. 3º, da LDO, se fosse aprovado, o que não aconteceu:

Art. 3º A meta de superávit a que se refere o art. 2º poderá ser reduzida no montante das desonerações de tributos e dos gastos relativos ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, cujas programações serão identificadas no Projeto e na Lei Orçamentária de 2014 com identificador de Resultado Primário previsto na alínea "c" do inciso II do § 4º do art. 7º desta Lei.

Ou seja, em 14 de novembro de 2014, após o término do quinto bimestre orçamentário, que terminou em outubro do mesmo ano, o Executivo submeteu ao Congresso Nacional, um projeto de lei que dá autorização, **ex post factum**, à forma como o orçamento foi elaborado.

A Presidente da República, que é a chefe da Administração Pública (art. 84, II, da Constituição Federal) portanto, escolheu, discricionariamente,

como se esse poder lhe assistisse, quais os parâmetros que seriam utilizados para elaborar o documento por meio do qual o Congresso Nacional fiscaliza a execução do orçamento pelo poder Executivo, prerrogativa que lhe confere os art. 49, IX, e 70, da Constituição Federal, entre outros.

Em outras palavras, o documento encaminhado pela Presidente da República ao Congresso Nacional por meio da Mensagem nº 398, de 2014, é uma peça de ficção, um “faz de conta”, um adorno orçamentário.

Portanto, a imposição desse documento ficto ao Congresso Nacional no lugar de peça essencial ao exercício de sua função e dever de fiscalizar o Poder Executivo, equivale a nulificar os art. 49, IX e 70, da Constituição Federal, porquanto o Congresso não estaria fiscalizando o Poder Executivo, mas uma obra de ficção elaborada por esse Poder sem nenhuma base legal, utilizando parâmetros escolhidos arbitrariamente, quiçá caprichosamente, pela Presidente da República.

Esse poder-dever de controlar e fiscalizar o Poder Executivo é direito do Congresso Nacional, e, dentro desse órgão, direito que nosso sistema constitucional atribui especialmente às minorias parlamentares, como adiante demonstraremos.

A imposição dessa obra de ficção ao Congresso também equivale a negar validade ao art. 34, VII, “d”, da Constituição, porquanto é uma violação ao princípio da prestação de contas, previsto nessa norma, e que é insito ao princípio republicano.

Finalmente, a imposição dessa Mensagem nº 398 ao Congresso equivale a reconhecer ao Poder Executivo o direito de editar medidas provisórias sobre matéria orçamentária, já que estaríamos aceitando que a Presidente da República pudesse considerar que uma mera proposição legislativa de sua autoria teria “força de lei”.

Diante disso, a Mensagem nº 398, de 2014, que encaminha ao Congresso Nacional o “Relatório de Avaliação das Receitas e Despesas, referente ao quinto bimestre de 2014”, é nulo e viola os poderes constitucionais de fiscalização do Congresso Nacional e o princípio da prestação de contas da Administração Pública, além do Princípio Republicano, que o engloba.

6. DIREITO LÍQUIDO E CERTO

a) Direito de fiscalização do Poder Executivo pelo Congresso Nacional

Segundo o art. 49, IX, da Constituição da República, o Congresso Nacional tem o direito de fiscalizar a prestação de contas a que o Presidente da República está obrigado, nos termos do art. 34, VII, "d", da Carta.

Esse direito de fiscalização do Executivo pelo Legislativo é essencial ao princípio da separação de poderes, previsto no art. 2º, da Constituição Federal.

A propósito, eis o que diz o precedente assentado pelo Ministro Sepúlveda Pertence na decisão da ADI 3.046:

2. A fiscalização legislativa da ação administrativa do Poder Executivo é um dos contrapesos da Constituição Federal à separação e independência dos Poderes: cuida-se, porém, de interferência que só a Constituição da República pode legitimar.

3. Do relevo primacial dos "pesos e contrapesos" no paradigma da divisão dos poderes, segue-se que à norma infraconstitucional – aí incluída, em relação à Federal, a constituição dos Estados-membros -, não é dado criar novas interferências de um Poder na órbita de outro que não é dado criar novas interferências de um Poder na órbita de outro que não derive explícita ou implicitamente de regra ou princípio da Lei Fundamental da República.

A separação de poderes no Brasil reservou, portanto, à fiscalização dos atos do Executivo pelo Legislativo, lugar de destaque.

A fiscalização das contas do Presidente da República e o estreito acompanhamento da execução orçamentária integram esse direito de fiscalização, conforme o texto do art. 49, IX, da Constituição Federal:

*Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:
IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;*

O art. 70, da Carta, delimita bem o que significa fiscalização, além de fixar os parâmetros que devem ser observados no julgamento das contas:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

O direito fundamental de fiscalização e acompanhamento da execução orçamentária, titularizado pelo Congresso Nacional exerce-se periodicamente, através de um relatório bimestral de avaliação das receitas e despesas, enviado pela Presidente da República, nos termos dos art. 165, §3º, e 166, §1º, da Constituição Federal.

É com base nesse relatório que o Congresso Nacional, por meio de suas duas Casas e da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, exerce sua prerrogativa de fiscalizar e acompanhar a execução orçamentária, bem como o cumprimento das leis por si elaboradas, notadamente a Lei Complementar nº 101/2000 e a Lei de Diretrizes Orçamentárias:

Art. 165 (...)

§ 3º - O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

(...)

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 1º - Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58. (destacamos)

A obrigatoriedade do envio desse relatório está estabelecida também nos art. 9º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, e no art. 51, caput, e §§4º e 8º, da Lei 12.919, de 2013, Lei de Diretrizes Orçamentárias.

O direito do Congresso Nacional de fiscalizar o Executivo é, então, um feixe de direitos que viabilizam o comando constitucional contido no art. 49, IX.

A esses direitos corresponde o dever do Poder Executivo de prestar contas dos seus atos ao Congresso Nacional, conforme o art. 34, VII, "d", da Constituição Federal.

O exercício dos direitos de fiscalização do Congresso, bem como o cumprimento da obrigação de prestar contas da Presidente da República, depende, é óbvio, da qualidade das informações passadas pela Chefe do Executivo ao Congresso Nacional.

O envio de mensagens contendo informações falsas ou inválidas é, à toda evidência, uma burla ao direito de fiscalização e acompanhamento orçamentário do Congresso Nacional, e viola os art. 49, IX, 70, 165, §3º e 166, da Constituição Federal e, concomitantemente, à separação de poderes, cláusula pétrea nos termos do inciso III, do § 4º, art. 60, da Constituição Federal.

É incontestável e inviolável, portanto, o direito de fiscalização e acompanhamento da execução orçamentária pelo Congresso Nacional, e o direito do Parlamento a receber informações verídicas e válidas para que, a partir delas, exerça a fiscalização a que tem direito. Entre essas informações, figura o Relatório Bimestral de Avaliação de Receitas e Despesas.

b) Direito de fiscalização do Poder Executivo pela minoria de oposição

O direito de fiscalização das contas do Executivo pelo Legislativo se exerce, principalmente, por meio da ação da oposição.

Com efeito, na tradição constitucional brasileira, a oposição, ou minoria parlamentar, tem um estatuto próprio, de dignidade constitucional.

Eis o que afirma o brilhante precedente do Ministro Celso de Mello:

Existe, no sistema político-jurídico brasileiro, um verdadeiro estatuto constitucional das minorias parlamentares, cujas prerrogativas – notadamente aquelas pertinentes ao direito de investigar – devem ser preservadas pelo Poder Judiciário, a quem incumbe proclamar o alto significado que assume, para o regime democrático, a essencialidade da proteção jurisdicional a ser dispensada ao direito de oposição, analisado na perspectiva da prática republicana das instituições parlamentares. A norma inscrita no art. 58, § 3º, da CR destina-se a ensejar a participação ativa das minorias parlamentares no processo de investigação legislativa, sem que, para tanto, mostre-se necessária a concordância das agremiações que compõem a maioria parlamentar. O direito de oposição, especialmente aquele reconhecido às minorias legislativas, para que não se transforme numa prerrogativa constitucional inconsequente, há de ser aparelhado com

instrumentos de atuação que viabilizem a sua prática efetiva e concreta no âmbito de cada uma das Casas do Congresso Nacional. A maioria legislativa não pode frustrar o exercício, pelos grupos minoritários que atuam no Congresso Nacional, do direito público subjetivo que lhes é assegurado pelo art. 58, § 3º, da Constituição e que lhes confere a prerrogativa de ver efetivamente instaurada a investigação parlamentar, por período certo, sobre fato determinado. Precedentes: MS 24.847/DF, Rel. Min. Celso de Mello. **A ofensa ao direito das minorias parlamentares constitui, em essência, um desrespeito ao direito do próprio povo, que também é representado pelos grupos minoritários que atuam nas Casas do Congresso Nacional.** (...) O requisito constitucional concernente à observância de 1/3 (um terço), no mínimo, para criação de determinada CPI (CF, art. 58, § 3º), refere-se à subscrição do requerimento de instauração da investigação parlamentar, que traduz exigência a ser aferida no momento em que protocolado o pedido junto à Mesa da Casa legislativa, tanto que, 'depois de sua apresentação à Mesa', consoante prescreve o próprio Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 102, § 4º), não mais se revelará possível a retirada de qualquer assinatura. Preenchidos os requisitos constitucionais (CF, art. 58, § 3º), impõe-se a criação da CPI, que não depende, por isso mesmo, da vontade aquiescente da maioria legislativa. Atendidas tais exigências (CF, art. 58, § 3º), cumpre, ao presidente da Casa legislativa, adotar os procedimentos subsequentes e necessários à efetiva instalação da CPI, não se revestindo de legitimação constitucional o ato que busca submeter, ao Plenário da Casa legislativa, quer por intermédio de formulação de questão de ordem, quer mediante interposição de recurso ou utilização de qualquer outro meio regimental, a criação de qualquer CPI. **A prerrogativa institucional de investigar, deferida ao Parlamento (especialmente aos grupos minoritários que atuam no âmbito dos corpos legislativos), não pode ser comprometida pelo bloco majoritário existente no Congresso Nacional,** que não dispõe de qualquer parcela de poder para deslocar, para o Plenário das Casas legislativas, a decisão final sobre a efetiva criação de determinada CPI, sob pena de frustrar e nulificar, de modo inaceitável e arbitrário, o exercício, pelo Legislativo (e pelas minorias que o integram), do poder constitucional de fiscalizar e de investigar o comportamento dos órgãos, agentes e instituições do Estado, notadamente daqueles que se estruturam na esfera orgânica do Poder Executivo. A rejeição de ato de criação de CPI, pelo Plenário da Câmara dos Deputados, ainda que por expressiva votação majoritária, proferida em sede de recurso interposto por líder de partido político que compõe a maioria congressual, não tem o condão de justificar a frustração do **direito de investigar que a própria CR outorga às minorias que atuam nas Casas do Congresso Nacional.**" (MS 26.441, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 25-4-2007, Plenário, DJE de

18-12-2009.) **Vide:** MS 24.831, Rel. Min. **Celso de Mello**, julgamento em 22-6-2005, Plenário, DJ de 4-8-2006.

Como fica claro, o direito de investigar, típico do Congresso Nacional, é um direito “que a CR outorga às minorias que atuam nas Casas do Congresso Nacional”.

Tanto é assim, que o art. 58, §3º, da Constituição da República, dá à minoria o direito de instalar uma Comissão Parlamentar de Inquérito mediante a subscrição do pedido por apenas 171 parlamentares, para a Câmara dos Deputados, e 27, para o Senado Federal.

É que a maioria governista, por razões tão óbvias que é quase ocioso lembrar, tende a ser menos estrita no exercício da função de fiscalização que a minoria de oposição.

É o que afirma Jorge Miranda:

Na nossa época, o lugar conferido à oposição torna-se elemento definidor da forma política.

*A livre atividade, pelo menos de uma oposição constitucional, identifica os sistemas políticos pluralistas; aqui a maioria deve governar e **a minoria deve estar na oposição, entendida como fiscalização pública dos atos do Governo ou como poder de resistência ou de garantia**; a representação de minorias e a institucionalização dos grupos parlamentares e dos partidos políticos são corolários jurídicos desse princípio.*

*Ao invés, os regimes totalitários recusam à oposição qualquer papel, em nome da supremacia do proletariado, da raça, do Estado da nação ou da religião. Oposição anticonstitucional nos regimes pluralistas ou liberais, os partidos comunistas e fascistas (e agora, também, de fundamentalismo islâmico), quando chegam ao poder, impedem ou reprimem as atividades políticas dos seus adversários, relegando-os para a clandestinidade. (**Jorge Miranda**, *Formas e Sistemas de Governo*. São Paulo: Forense Jurídica, p. 32-3).*

É evidente, portanto, o direito líquido e certo da minoria parlamentar de exercer sua função de oposição constitucional, que se traduz no dever de fiscalização do Governo.

É que o próprio Congresso Nacional exerce sua atividade de fiscalização, prevista nos art. 49, IX, e 70, da Constituição Federal, através da minoria de oposição.

Esse direito público subjetivo fundamental de fiscalização do Governo pela minoria de oposição deve ser, e é, protegido e garantido pelo Supremo Tribunal Federal, o guardião da Constituição.

Por outro lado, é importante lembrar que esse direito de fiscalização reconhecido à oposição se consubstancia em instrumentos concretos que viabilizam o seu exercício.

É o que ensina Jorge Miranda:

O direito de conhecer a gestão do patrimônio público é inerente ao direito de oposição, até para que a oposição possa elaborar planos de gestão para apresentar ao eleitor. (...)

Específico da oposição parlamentar é o direito à informação regular e direta sobre o andamento dos principais assuntos de interesse público, o direito de fiscalização e de crítica no âmbito da Assembleia da República, o direito de participação na organização e funcionamento do próprio parlamento e o direito de antena. Particularmente relevante é o direito de consulta prévia, sobre questões políticas importantes (marcação da data de eleições, orientações de política externa, política de defesa e segurança interna). O conjunto desses direitos designa-se por direito de oposição." (**Jorge Miranda**, *op. cit.*, p. 316-317 e 320-1).

É evidente, portanto, que a oposição parlamentar, que é quem de fato exerce o direito de fiscalização do Executivo pelo Congresso Nacional, tem direitos a que o Executivo transmita informações seguras e corretas sobre a gestão do patrimônio público, a execução do orçamento, o cumprimento das leis, entre tantos outros atos cuja existência depende de ato normativo do Poder Legislativo.

7. ATO COATOR

A Presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional um relatório elaborado segundo as regras que seriam estabelecidas se o PLN n° 36/2014 já tivesse sido aprovado pelo Parlamento e sancionado pelo Chefe do Executivo.

Ocorre que o PLN n° 36/2014 não foi aprovado e sancionado. Trata-se, apenas e tão somente, de uma proposição legislativa.

Ora, apesar disso, a Presidente da República trata o PLN n° 36/2014 "com força de lei", ao modo das medidas provisórias.

A alínea "d", do inciso I, do art. 62, da Constituição, no entanto, proíbe a edição de medidas provisórias sobre "planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares".

Na prática, o objetivo dessa vedação é impedir que o Presidente da República edite um ato normativo sobre matéria orçamentária que entre em vigor imediatamente, independentemente de aprovação pelo Parlamento.

A limitação material da edição de medida provisória quanto às leis orçamentárias, vem para proteger esta que é, historicamente, uma das principais funções do Parlamento: autorizar e fiscalizar os gastos do Governo. Isso já foi ressaltado pelo STF, em decisão anterior à inclusão desse limite material no texto constitucional, o que foi feito pela EC 32, de 2001:

... o certo é que - constituindo manifestações típicas do poder de controle do Congresso Nacional sobre a administração - as autorizações legislativas reclamadas pela Constituição são logicamente incompatíveis com a sua antecipação por medida provisória (ADI 1.716, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 19-12-1997)

A reserva da matéria orçamentária à lei em sentido formal, levou, inclusive, o constituinte a estabelecer um rito específico para a tramitação de proposições relativas ao orçamento, conforme os art. 165 e 166, da Constituição Federal.

Ocorre que a Presidente da República encontrou uma forma de burlar essa vedação, por meio de engenhoso, conquanto inconstitucional, mecanismo, que passamos a descrever.

Em 11 de novembro de 2014, a Presidente encaminhou ao Congresso Nacional o PLN nº 36, de 2014, alterando a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Logo em seguida, no dia 21 de novembro de 2014, a Presidente da República encaminhou relatório bimestral de avaliação de receitas e despesas ao Congresso Nacional, já feito nos termos do PLN nº 36, que não está, até hoje, transformado em lei.

Ou seja, a Presidente, logo após encaminhar proposição legislativa ao Congresso, de matéria para cuja disciplina veda-se o uso de medida provisória, já começou a aplicar a norma que aquele PLN nº 36 pretendia criar.

Essa apresentação de um projeto de lei, casada com a apresentação de um ato vinculado baseado naquele projeto de lei, configura uma grosseira tentativa de obter, por vias transversas, aquilo que a Constituição veda expressamente: o poder de editar medida provisória sobre matéria orçamentária.

Portanto, a Mensagem nº 398, de 2014, de autoria da Presidente da República, encaminhou o Relatório aqui impugnado em franca violação à limitação material ao poder de editar medidas provisórias prevista no art. 62, I, "d", da Constituição Federal.

Além de agir como se a proposição do PLN nº 36 tivesse efeito de medida provisória, a Presidente ignorou a disposição do art. 3º da LDO, em vigor. Agiu como se essa norma tivesse sido revogada, o que não ocorreu.

Esse também é um efeito típico das medidas provisórias, conforme ensina Alexandre de Moraes:

"A edição da medida provisória paralisa temporariamente a eficácia da lei que versava a mesma matéria. Se a medida provisória for aprovada, convertendo-se em lei, opera-se a revogação. Se, entretanto, for rejeitada, restaura-se a eficácia da norma anterior. Isso porque, com a rejeição, o Legislativo expediu ato volitivo consistente em repudiar o conteúdo daquela medida provisória, tornando subsistente anterior vontade manifestada de que resultou a lei antes editada" (Alexandre de Moraes, Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional, 9ª ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 1122).

Ocorre que o texto original do art. 3º da LDO continua em vigor.

A Presidente, portanto, fez elaborar um relatório em franca oposição ao texto do art. 3º da LDO, cometendo ato coator ilegal e abusivo.

Finalmente, a Mensagem da Presidente encaminhou ao Congresso Nacional um relatório contendo informações falsas e inválidas, violando assim o seu dever de prestar contas (art. 34, VII, "d", da CF) e as normas constitucionais que impõe o controle do Executivo pelo Legislativo (art. 49, IX, e 70, da CF)

Esse conjunto de atos ilegais cometidos pela Presidente da República (dar efeito de medida provisória a proposição de projeto de lei versando matéria sobre a qual é vedado editar medida provisória; violar o art. 3º, da LDO; encaminhar ao Congresso Nacional mensagem com informações

falsas e inválidas; procurar evadir-se do controle parlamentar e da obrigação de prestar contas) viola, portanto, os art. 62, I, "d"; 166, §1º; 34, VII, "d"; e 49, IX e 70, respectivamente.

Diante disso, requeremos que Vossa Excelência declare a nulidade do ato que encaminhou o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas do 5º bimestre de 2014 e do próprio relatório, e determine à Presidente da República que apresente novo relatório. Desta vez, nos termos das leis orçamentárias em vigor.

8. DA MEDIDA LIMINAR

Nos termos do art. 7º, III, da Lei 12.016, de 2009, os requisitos para a concessão de suspensão liminar do ato inconstitucional e abusivo são: o fundamento relevante da controvérsia e que do ato impugnado possa resultar a ineficácia da medida.

No caso em tela, a relevância dos motivos em que se lastreia o pedido constante desta impetração, é dizer, o *fumus boni iuris*, está preenchido na medida em que a própria Mensagem nº 398, de 2014, reconhece que o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas do 5º Bimestre de 2014 não foi elaborado com base no art. 3º, da LDO em vigor, mas com base em uma proposição legislativa de autoria da própria Presidente da República.

Não custa relembrar o trecho do documento em que isso é mencionado:

*12. Nesse contexto, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional, por intermédio da Mensagem nº 365, de 10 de Novembro de 2014, Projeto de Lei que altera a LDO-2014 (PLN nº 36/2014) no sentido de ampliar a possibilidade de redução da meta de resultado primário no montante dos gastos relativos às desonerações de tributos e ao PAC. Ou seja, em caso de aprovação do referido projeto, o valor que for apurado, ao final do exercício, relativo a desonerações e a despesas com o PAC, poderá ser utilizado para abatimento da meta fiscal. **O presente relatório já considera o projeto de lei em questão, indicando aumento de R\$ 70,7 bilhões na projeção do abatimento da meta fiscal.** Isso posto, o abatimento previsto, neste Relatório, é de R\$ 106,0 bilhões, o que é compatível com a obtenção de um resultado primário de R\$ 10,1 bilhões. (destacamos)*

Essa verdadeira confissão da abusividade, ilegalidade e inconstitucionalidade do ato, reconhecendo que a Presidente da República tratou sua proposição legislativa como se medida provisória fosse e o art. 3º da

LDO como se fosse norma revogada, não deixa dúvidas quanto à alta probabilidade de que o pedido para declaração de nulidade do ato coator será julgado procedente, o que atende ao requisito do **fumus boni juris** da ordem requerida.

Por outro lado, o ato da Presidente da República que violou o direito do Congresso Nacional e da oposição a fiscalizar o Poder Executivo; a obrigação constitucional de prestar contas; e as limitações materiais impostas ao poder de editar medidas provisórias, pode vir a ser convalidado **ex post factum**, caso o PLN nº 36, de 2014, seja aprovado e sancionado antes que Vossa Excelência tenha declarado a nulidade do Relatório encaminhado pela Mensagem nº 398 e a Presidente da República tenha encaminhado outro relatório ao Congresso em obediência à legislação em vigor, únicas medidas capazes de garantir e proteger os direitos líquidos e certos violados pelo ato coator.

A medida restauradora dos direitos dos impetrantes a fiscalizar as contas do Presidente da República e acompanhar a execução do orçamento, além do seu corolário, o direito de receber informações verdadeiras que os permitam exercer a contento o direito de fiscalização, pode tornar-se inócua, caso o PLN nº 36 seja aprovado.

É que a aprovação do PLN nº 36 tornaria permanentes esses violentos agravos que a Mensagem nº 398, da Presidente e o Relatório a ela anexado causaram ao Poder Legislativo e aos membros da oposição constitucional.

Isso torna a demora no recebimento do provimento jurisdicional extremamente perigosa, porquanto, dela, poderia resultar a inutilidade desse provimento e a perpetuação do dano aos direitos dos impetrantes.

Registre-se que o PLN nº 36, de 2014, está na iminência de ser votado em Sessão Conjunta do Congresso Nacional, prevista para esta quarta-feira, dia 26 de novembro de 2014, o que torna urgente a suspensão da sua tramitação, para evitar a consolidação das múltiplas inconstitucionalidades e agressões contra o Poder Legislativo que foram cometidas pela Presidente da República, já narradas nesta peça.

Diante disso, é preciso que a tramitação do PLN nº 36, de 2014, seja suspensa até que Vossa Excelência decida o mérito desta impetração e a Presidente da República tenha perfeccionado o ato vinculado de apresentar o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas segundo a legislação vigente ao

tempo do exercício fiscal bimestral a que se refere, para evitar a causação de dano permanente e insanável aos direitos do parlamento e da oposição.

A autoridade que tem competência para dar cumprimento a essa liminar é o Presidente do Congresso Nacional. Portanto, requeremos que a liminar seja imposta a essa autoridade.

9. DO PEDIDO

Diante do exposto, é o presente para, respeitosamente, requerer:

I – Seja declarada nula a Mensagem nº 398, de 2014, da Presidente da República encaminhando o “Relatório de Avaliação das Receitas e Despesas, referente ao quinto bimestre de 2014, destinado à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional” ao Congresso Nacional;

II – Seja determinado à Presidente da República que encaminhe ao Congresso Nacional nova Mensagem com um Relatório de Avaliação das Receitas e Despesas referente ao quinto bimestre de 2014 elaborado segundo o direito vigente à época do exercício orçamentário bimestral a que se refere, ou seja, segundo a redação da LDO vigente no último dia de outubro;

III – Seja concedida liminar suspendendo a tramitação do PLN nº 36, de 2014, até que a decisão de mérito tenha sido cumprida pela Presidente da República, nos termos do art. 7º, III, da Lei 12.016, de 2009;

IV – Seja o Presidente do Congresso Nacional intimado para dar cumprimento à medida liminar concedida;

V – Seja o impetrado intimado a apresentar suas informações, no prazo fixado no art. 7º, I, da Lei 12.016, de 7 de agosto de 2009;

VI – Seja a União Federal intimada para, querendo, compor o polo passivo deste remédio constitucional, nos termos do art. 6º, *caput* c.c. art. 7º, II, ambos da Lei 12.016/2009, através da Advocacia-Geral da União;


VII – A intervenção da Procuradoria-Geral da República, por força do art. 9º da Lei do Mandado de Segurança.

VIII – Protesta pela juntada da procuração dos parlamentares **JOSÉ MENDONÇA BEZERRA FILHO** e **RONALDO RAMOS CAIADO**, no prazo de 48 horas.


Termos em que, D. R. e A. esta com os inclusos documentos que a acompanha, dando-se à presente o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais),

Pede deferimento.

Brasília, 26 de novembro de 2014.



Afonso Assis Ribeiro
OAB/DF 15.010



Gustavo Kanfer
OAB/DF 20.839