

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Matéria: Impossibilidade de tramitação da PEC n. 32/2020 sem a apresentação dos documentos que embasaram a Proposta. Direito líquido e certo ao devido processo legislativo.

Distribuição por prevenção ao Ministro MARCO AURÉLIO, Relator do MS 37.488/DF.

**URGENTE. Envio do texto à CCJ em 08.02.2021.**

**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](mailto: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](mailto: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](mailto: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](mailto: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](mailto: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](mailto: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](mailto:sen.wevertonrocha@senado.leg.br); vêm, respeitosamente, por seus advogados, com fulcro no artigo 5º, inciso LXIX, e no artigo 102, inciso I, alínea “d”, da Constituição Federal (CF), bem como na Lei n. 12.016, de 07 de agosto de 2009, impetrar o presente

## MANDADO DE SEGURANÇA

com pedido de liminar, contra ato do **PRESIDENTE DA MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, DEPUTADO FEDERAL ARTHUR CÉSAR PEREIRA LIRA**, com endereço na Câmara dos Deputados, Edifício Principal, Gabinete 945, Anexo IV, e-mail: [dep.arthurlira@camara.leg.br](mailto:dep.arthurlira@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](mailto: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 se encontram no exercício de mandatos de deputado federal e senador federal e, nessa condição, possuem direito público subjetivo ao **devido processo legal legislativo (artigo 60, § 2º, CF)**. Na hipótese vertente, esse direito é violado pela tramitação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 32, “Reforma Administrativa”, – apresentada pelo Poder Executivo Federal em 03 de setembro de 2020 – **sem que os parlamentares tivessem acesso aos documentos que a instruíram e que são imprescindíveis à adequada apreciação e legítima votação dessa reforma constitucional pelo parlamento brasileiro**. Trata-se de grave vício de procedimento que exige a atuação urgente 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:

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, já 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, mais especificamente pelo Ministério da Economia, 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, para a sua ulterior votação. À evidência, não se pode deliberar adequadamente sobre aquilo que não se conhece, ainda mais consideradas a relevância e a envergadura da Reforma Administrativa.

Inclusive, quando da análise do Mandado de Segurança n. 37.488/DF, que será melhor detalhado adiante, impetrado em 22 outubro de 2020, com o igual propósito de obstar a tramitação da PEC n. 32/2020, o Ministro MARCO AURÉLIO MELLO reconheceu a legitimidade dos parlamentares para questionar a proposta, nos termos seguintes:

Nos termos do artigo 60, § 2º, da Constituição Federal, a proposta de emenda constitucional é discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, sendo considerada aprovada se alcançados, em ambos, três quintos dos votos dos membros.

Tendo em vista a participação dos Senadores no processo legislativo, não cabe articular com a ilegitimidade.

No julgamento do mandado de segurança nº 21.648, acórdão publicado no Diário da Justiça de 19 de setembro de 1997, o Relator, ministro Sydney Sanches, fez ver:

A competência para aprovação de emenda constitucional é do Congresso Nacional, nos termos do art. 60, § 2º, da Constituição Federal, embora a proposta deva ser discutida e votada em cada uma das Casas, separadamente. O parlamentar, seja ele Deputado Federal ou Senador, tem legitimidade para impugnar tanto os atos da Mesa da Câmara dos Deputados quanto os da Mesa do Senado Federal, que permitam a deliberação sobre a proposta de emenda, porque o faz na condição de co-partícipe, e não para excluir sua participação no processo de sua aprovação na Casa Legislativa correspondente.

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 – CABIMENTO E LEGITIMIDADE PASSIVA. MANDADO DE SEGURANÇA N. 37.488/DF E ENVIO DA PEC N. 32/2020 À CCJ.**

Em 22 de outubro de 2020, os Impetrantes propuseram o Mandado de Segurança n. 37.488/DF contra atos do Ministro da Economia e do Presidente da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados para que fosse obstada a tramitação da PEC n. 32/2020 até que houvesse a divulgação de todos os elementos que subsidiaram a elaboração do texto apresentado pelo Poder Executivo Federal, **especialmente aqueles que avaliam os impactos orçamentário-financeiros dessa proposta.**

Antes de apreciar o pedido de liminar, o Ministro MARCO AURÉLIO MELLO solicitou informações às Autoridades Coatoras. Pouco depois, o Relator limitou o exame da impetração ao ato do Presidente da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados e excluiu do polo passivo o Ministro da Economia, por entender que o STF não teria competência para julgar *mandamus* contra ato de Ministro de Estado (artigo 102, inciso I, alínea “d”, CF).

Em 23 de novembro de 2020, o Relator negou monocraticamente seguimento ao mandado de segurança, por entender “prematura” a atuação no STF, visto que o Presidente da Câmara ainda não havia despachado os atos iniciais relativos à admissibilidade da proposta. Segundo o Ministro MARCO AURÉLIO MELLO, à época inexistia “*transgressão a repercutir no processo legislativo de reforma da Constituição, a ensejar campo ao acesso ao Judiciário*”.

Os Impetrantes optaram então pela extinção daquele mandando de segurança, pois o Presidente da Câmara dos Deputados sinalizou nos autos que não daria início ao debate acerca da Reforma Administrativa enquanto a pandemia do Coronavírus impedisse o funcionamento normal das atividades parlamentares.

Ocorre que, com a eleição da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, o cenário se alterou. Em 08 de fevereiro de 2021, o novo Presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira, **deu encaminhamento à PEC 32/2020, enviando-a à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ), o que torna indiscutível, dada a atual fase, o cabimento da atuação do Poder Judiciário**, visto que agora é notório o risco de violação ao devido processo legislativo e, por isso, não há mais falar em atuação “prematura” perante o STF.

Mesmo com a remessa da PEC n. 32/2020 à CCJ, os Impetrantes seguem sem o acesso a todos os elementos que subsidiaram a elaboração do texto da Reforma Administrativa pelo Poder Executivo Federal, mais especificamente pelo Ministério da Economia (consoante comprovado pelo acervo probatório dos autos), o que compromete severamente o devido processo legislativo.

Justifica-se, por consequência, a **legitimidade do Ministro da Economia para constar como autoridade coatora neste mandado de segurança**, em litisconsórcio passivo necessário com o Presidente da Câmara, uma vez que **a tramitação da PEC n. 32/2020 na Câmara dos Deputados deverá ser obstada enquanto não for dado acesso integral a documentação que instruiu esta Proposta, o que depende de ato deste Ministro de Estado**.

Em outras palavras, até que o Ministro da Economia disponibilize o acervo documental que embasou as alterações à Constituição propostas pelo Governo Federal e que, por isso, devem se submeter ao crivo do Parlamento Federal, não pode o Presidente da Câmara, sob pena de grave violação ao devido processo legislativo, seguir com a tramitação da PEC n. 32/2020. **Os atos em questão estão imbricados de forma inseparável.**

Logo, deve ser observada a jurisprudência desta Corte de que “*Há litisconsórcio passivo necessário quando, pela natureza da relação jurídica, o juiz tiver de decidir a lide de modo uniforme para todos os interessados (CPC, artigo 47)*”, aplicando-se ao “*processo do*

*mandado de segurança as disposições do Código de Processo Civil que regulam o litisconsórcio (art. 19 da Lei n. 1.533/51, com a redação dada pelo art. 1º da Lei n. 6.071/74)”. (STF, Segunda Turma, HC n. 76.660, Relator Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ 14.08.1998).*

Confirmada a hipótese de litisconsórcio passivo necessário entre o Presidente da Câmara, cujo foro é o STF, nos termos do artigo 102, inciso I, alínea “d”, CF, e do Ministro de Estado, a competência para a apreciação do *mandamus* é necessariamente do STF:

EMENTA: 1. INTERVENÇÃO DE TERCEIRO. Assistência. Mandado de segurança. Inadmissibilidade. Preliminar acolhida. Inteligência do art. 19 da Lei nº 1.533/51. Não se admite assistência em processo de mandado de segurança. 2. LEGITIMIDADE PARA A CAUSA. Passiva. Caracterização. Mandado de segurança. Impetração preventiva contra nomeação de juiz de Tribunal Regional do Trabalho. Ato administrativo complexo. **Presidente da República. Litisconsorte passivo necessário. Competência do STF.** Preliminar rejeitada. Aplicação dos arts. 46, I, e 47, caput, do CPC, e do art. 102, I, "d", da CF. **O Presidente da República é litisconsorte passivo necessário em mandado de segurança contra nomeação de juiz de Tribunal Regional do Trabalho, sendo a causa de competência do Supremo Tribunal Federal.** 3 (STF, Pleno, MS 24414, Relator Ministro CEZAR PELUSO, julgado em 03.09.2003, DJ 21.11.2003, grifos aditados)

Ante o exposto, comprovado o iminente perigo de violação ao devido processo legislativo, dado que **o Presidente da Câmara dos Deputados já deu andamento aos atos iniciais da tramitação da PEC n. 32/2020 e a encaminhou à CCJ**, e, ainda, que **para a sua regular continuidade é imprescindível a liberação, pelo Ministro da Economia, de toda a documentação que fundamentou as alterações à Constituição propostas pelo Poder Executivo Federal**, justifica-se o **cabimento** deste *mandamus*, bem como a competência do STF para julgá-lo, dada a hipótese de **litisconsórcio passivo necessário** com autoridade com prerrogativa de foro nesta Corte.

## 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. 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 **(doc. 04)**.

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 seriam divulgados enquanto a proposta estivesse sob análise do Congresso Nacional.

Eis o teor da resposta:

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.04)

Note-se que o mencionado **artigo 20 do Decreto n. 7.724, de 16 de maio de 2012**, 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<sup>1</sup>. **Ou seja, encaminhada a PEC n. 32/2020 ao Congresso Nacional, não havia justificativa para manutenção de sigilo dos estudos e dados que respaldaram a proposta.**

Contra a negativa de acesso, no mesmo dia 28 de setembro, foi apresentado recurso pelo jornal com base no artigo 15 da LAI e no 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. 05)

---

<sup>1</sup> 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 embasarem decisões de política econômica, tais como fiscal, tributária, monetária e regulatória.

Em 05 de outubro, o Ministério da Economia respondeu ao recurso, com a disponibilização de apenas alguns documentos; veja-se:

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.05)**

Ocorre que, da análise dos arquivos disponibilizados, percebeu-se que faltaram dados e informações pertinentes aos estudos que subsidiaram a PEC n. 32/2020, especialmente aqueles referentes ao impacto orçamentário-financeiro dessa reforma constitucional, que são de interesse não apenas dos parlamentares, mas de toda a sociedade, como bem ficou evidente pelo interesse do jornal *O GLOBO* em obter tal documentação.

Frisa-se que foi possibilitado acesso apenas 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 *power point* com slides do Planos Mais Brasil e ao Processo n. 19952.100061/2020-05 **(doc. 06)**. 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 certo que a elaboração de uma proposta de Reforma administrativa com a dimensão da que foi apresentada pelo Governo Federal contou com diversos pareceres, estudos, ofícios, manifestações jurídicas, entre outros documentos preparatórios, necessários ao embasamento das modificações à Constituição Federal propostas pelo Poder Executivo e que serão apreciadas e deliberadas no Parlamento.

**Num estado democrático de direito, os fundamentos que embasam a alteração da mais alta legislação de um país, a Constituição, devem ter natureza pública e ser submetidas ao crivo não apenas dos parlamentares, mas também da sociedade civil organizada, dos servidores públicos e de suas entidades, das empresas, e de todos os cidadãos e cidadãs, para que possam ser verificadas a legitimidade, a necessidade e a conveniência de tais modificações.**

**Portanto, para além do dever constitucional da transparência pública, o Poder Executivo tem a obrigação de disponibilizar à sociedade brasileira, que é democraticamente representada por seus parlamentares, todo o acervo que instruiu essa**

**proposta, assegurando-se, assim, o seu legítimo direito de examinar, sob escrutínio rigoroso, os fundamentos dessas alterações.**

A absurda falta de publicidade desses documentos foi consignada 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. 07)**

Em nova resposta, veiculada em 13 de outubro de 2020, o Secretário Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital disponibilizou acessos somente 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-YVwUZklM4Biqba?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. 08)**

Entre esses documentos, contudo, novamente **não havia qualquer documento referente ao impacto orçamentário-financeiro da Reforma Administrativa**, cuja relevância foi tantas vezes defendida pelo Ministro de Estado da Economia Paulo Guedes.

Por essa razão, 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 (doc. 09):

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).

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 de que Proposta “não acarreta impacto orçamentário-financeiro” causa estranheza ante as diversas manifestações da possível economia que a PEC n. 32/2020<sup>2</sup> poderia gerar. Os valores, inclusive, variariam entre R\$ 300.000.000.000,00 (trezentos bilhões de reais) e R\$ 816.000.000.000,00 (oitocentos e dezesseis bilhões de reais)<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> <https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/economia/reforma-administrativa-pode-ter-impacto-de-r-300-bilh%C3%B5es-em-10-anos-diz-guedes-1.477754>  
<https://www.infomoney.com.br/politica/economia-com-reforma-administrativa-deve-chegar-a-r-300-bilhoes-diz-guedes/>  
<https://www.jornaldocomercio.com/ conteudo/economia/2020/09/756583-reforma-administrativa-economiza-ate-r-816-bilhoes-afirma-ipea.html>

<sup>3</sup> 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

Como confirmar esse alegado impacto orçamentário-financeiro sem a mostra das projeções e dos estudos que o embasaram? Qual a razão dessas informações não serem veiculadas? Por que as informações apresentadas pelo Governo Federal são contraditórias quanto à real economia gerada? Se a economia será tão grande para o Ministro da Economia, porque não apresentar as evidências disso aos parlamentares, para que possam avaliar se as mudanças propostas de fato são capazes de atingir a finalidade de redução efetiva do gasto público excedente?

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 público da proposta no âmbito do Poder Legislativo é grave e deve impedir a regular 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, em 1º de outubro de 2020, ao então Presidente da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados Rodrigo Maia, o Requerimento de Informação n. 1275/2020 (**doc. 10**), para que fossem solicitadas ao Ministério da Economia 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.

Pouco depois desse pedido, em 22 de outubro de 2020, foi criado sítio eletrônico para supostamente disponibilizar as informações sobre a Proposta de Reforma Administrativa

---

Braziliense: Durante participação no seminário Instituto Brasileiro 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/>)

<https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-administrativa>).

Tudo indica que essa página fora desenvolvida para apenas subsidiar manifestação nos autos do Mandado de Segurança n. 1056567-53.2020.4.01.3400, impetrado pelo Fórum Nacional Permanente das Carreiras Típicas de Estado (FONACATE) perante a Seção Judiciária do Distrito Federal, para a liberação de documentos atinentes à Reforma. Inclusive, a data de criação do sítio eletrônico é a mesma do prazo final para apresentação de informações.

Esse aspecto chama a atenção e mostra que o procedimento de divulgação não foi o mais adequado: foi criada, a toque de caixa, uma forma de obedecer a determinação judicial e de supostamente mostrar que a transparência almejada foi garantida. **No entanto, não se comprovou que todos os dados, as pesquisas e os pareceres que fundamentaram a minuta de Reforma Administrativa foram disponibilizados. Pelo contrário, o Governo persiste em negar o acesso aos documentos de instrução das propostas.**

**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 Autoridade Impetrada, Presidente da Câmara dos Deputados, sustar o andamento da PEC n. 32/2020 até que o Parlamento recebesse pelo Ministro da Economia todas as informações que subsidiaram as propostas de alteração à Constituição, o que não o fez.

Diante da insistência do Presidente da Câmara em levar adiante sérias modificações na estrutura do Estado brasileiro, sem respeito a princípios essenciais do processo legislativo, anuindo com a postura ilegal do Ministro da Economia, mister a impetração deste *mandamus*.

#### **IV – DA INCOMPLETUDE DOS DOCUMENTOS DISPONIBILIZADOS PELO MINISTÉRIO DA ECONOMIA**

Consoante salientado, após a interposição de recurso pelo periódico *O GLOBO* contra a primeira negativa de a disponibilização dos dados que embasaram a PE C n. 32/2020 via LAI, o Secretário de Gestão e Desempenho de Pessoal possibilitou acesso: (i) à íntegra do processo n 19952.100061/2020-05; (ii) aos “Conteúdos de Referência da Nova Administração Pública”, que trazem artigos, pesquisas e avaliações produzidos por organizações internacionais e entidades públicas; (iii) a 3 (três) minutas de textos da PEC, com as respectivas exposições de motivos; e (iv) a uma apresentação de slides de *power point* do Plano Mais Brasil.

Em razão das menções a diversos outros processos constantes do processo n. 19952.100061/2020-05, novo recurso foi apresentado e o Secretário Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital encaminhou *link* para consulta aos processos SEI n. 19952.100061/2020-05; n. 19954.100277/2019-17 e n. 12105.101013/2019-24.

Esses documentos, no entanto, trouxeram poucas informações sobre a Reforma Administrativa. Todos eles foram inseridos na página criada pelo Ministério da Economia sobre a Reforma Administrativa, vinculada à área de acesso à informação da pasta (<https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-administrativa>). O sítio eletrônico conta com as seguintes seções: apresentação de *slides* com o Diagnóstico da Administração Pública; Glossário de conceitos utilizados na PEC n. 32/2020, Perguntas Frequentes sobre a proposta; e Documentos do Processo da Reforma Administrativa, no qual foram inseridos os dados disponibilizados via LAI ao jornal *O GLOBO*.

Vários desses documentos foram publicados na data de criação da página, em 22 de outubro de 2020, e outros, supostamente, em 08 de dezembro de 2020, última atualização:

The screenshot shows a web browser window displaying the page 'Documentos do processo da PEC 32' on the website of the Ministry of Economy. The page header includes the 'gov.br' logo and navigation links. The main content area lists several documents with their titles, dates, and file types (Arquivo or Link). The list includes:

- Conteúdo de Referência - Nova Administração Pública.pdf (22/10/2020 14h19 Arquivo)
- Minuta de Exposição de Motivos - versão 2 (08/12/2020 11h06 Arquivo)
- Nova Administração Pública- Diagnostico Força de Trabalho Gov. Federal.pdf (22/10/2020 14h19 Arquivo)
- Minuta de Proposta de Emenda à Constituição e Exposição de Motivos - versão final (08/12/2020 11h11 Arquivo)
- Minuta de Proposta de Emenda à Constituição - versão 2 (08/12/2020 11h13 Arquivo)
- Processo completo - última versão - 19952.100061\_2020\_05 (08/12/2020 11h14 Arquivo)
- Minuta de Exposição de Motivos - versão 1 (08/12/2020 11h16 Arquivo)
- Minuta de Proposta de Emenda à Constituição - versão 1 (08/12/2020 11h17 Arquivo)
- Processo completo - 2ª versão - 12105.100099\_2020\_10 (08/12/2020 11h19 Arquivo)
- Processo completo - SEDDM - 19954.100277\_2019\_17 (08/12/2020 11h20 Link)
- Processo completo - 1ª versão - 12105.101013\_2019\_24 (08/12/2020 11h21 Link)
- SEI\_19952.100061\_2020\_05 (22/10/2020 16h13 Link)

Esses arquivos, contudo, não trazem informações suficientes para a análise da PEC n. 32/2020 pelos parlamentares, especialmente porque carecem da necessária avaliação acerca do impacto orçamentário-financeiro dessa proposta de Reforma Administrativa. Repisa-se que, em reiteradas manifestações públicas, o Ministro da Economia defendeu que a aprovação da PEC seria capaz de reduzir o gasto público excedente a longo prazo na casa de bilhões de reais. Ocorre que, até o momento, não foi franqueado ao Parlamento a possibilidade de analisar essas projeções.

Os Conteúdos de Referência – Nova Administração Pública.pdf (22/10/2020 14h19 Arquivo) (**doc. 11**) – citam artigos e avaliações produzidos pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), pelo Banco Mundial, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

O arquivo sobre a Nova Administração Pública-Diagnostico Força de Trabalho Gov. Federal.pdf (22/10/2020 14h19 Arquivo) (**doc. 12**) traz os mesmos slides que estão na tela principal da página sobre a Reforma Administrativa.

Já as Minutas de Exposição de Motivos são apresentadas em 2 (duas) versões: (i) versão 1 (08/12/2020 11h16 Arquivo) – de 05 de fevereiro de 2020 (**doc. 13**); (ii) versão 2 (08/12/2020 11h06 Arquivo) – de 20 de fevereiro de 2020 (**doc. 14**).

Quanto às Minutas de Proposta de Emenda à Constituição e Exposição de Motivos são 3 (três) as versões: (i) versão 1 (08/12/2020 11h17 Arquivo) - de 05 de fevereiro de 2020 (**doc. 15**); (ii) versão 2 (08/12/2020 11h13 Arquivo) - de 20 de fevereiro de 2020 (**doc. 16**); e (iii) versão final (08/12/2020 11h11 Arquivo) – de 02 de setembro de 2020 (**doc. 17**).

Foram apresentados ainda 4 (quatro) processos administrativos, dos quais 3 (três) já tinham sido veiculados via LAI. São eles:

a) **Processo completo - SEDDM - 19954.100277\_2019\_17 (doc. 18)** – tramitou entre 22 de outubro de 2019 e 06 de novembro de 2019 – tratou de proposta de PEC para alterar o artigo 173 da CF com vistas a reordenar o papel do Estado na economia.

b) **Processo completo - 1ª versão - 12105.101013\_2019\_24<sup>4</sup>** – tramitou entre 08 de outubro de 2019 e 11 de novembro de 2019 – que, aparentemente, tratou da versão inicialmente proposta para a Reforma Administrativa. Sugeriu modificação do regime jurídico dos servidores públicos, dispôs sobre princípios e normas da Administração Pública. Após

---

<sup>4</sup> Disponível em [https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-administrativa/documentos-do-processo-da-pec-32/sei\\_12105-101013\\_2019\\_24?b\\_start:int=0](https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-administrativa/documentos-do-processo-da-pec-32/sei_12105-101013_2019_24?b_start:int=0)

manifestações do Secretário Especial Adjunto de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, do Secretário Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados, do Secretário Especial de Previdência e Trabalho e do Procurador Geral da Fazenda Nacional, as minutas de Exposição de Motivos e da PEC foram encaminhadas ao Ministro de Estado da Economia em 11 de novembro de 2019. **Não foi dado encaminhamento a esse texto e não foram expostas as razões para tanto.**

c) **Processo completo - 2ª versão - 12105.100099\_2020\_10 – o único que ainda não tinha sido veiculado (doc. 19) – todos os atos que o compõem ocorreram no mesmo dia: 05 de fevereiro de 2020.** Traz a informação de que a versão da Reforma Administrativa de novembro de 2019 foi adiada por orientação da Presidência da República. Em seguida, teriam sido feitas rodadas de reuniões sob a coordenação da Secretaria Especial de Desburocratização com outros Ministérios e especialmente com órgãos da Presidência da República, notadamente SAG/CC e SAJ/SG, para ajustes no texto. Diante da sinalização, em 04 de fevereiro de 2020, do possível despacho imediato da proposta com o Senhor Presidente da República, acordou-se com o Gabinete do Ministro da Economia que as consultas de não-objeção às alterações redacionais ou de mérito que porventura existissem afetas às Secretarias Especiais de Fazenda (FAZENDA), de Desestatização (SEDDM) e de Previdência (SEPRT) poderiam se dar por e-mail. Manifestaram-se também o Secretário de Gestão de Pessoal e o Procurador Geral da Fazenda Nacional. Não houve objeções à proposta. Todas as manifestações foram curtas e diretas, sem o devido embasamento. **No mesmo dia 05 de fevereiro de 2020,** as minutas de Exposição de Motivos n. 28/2020/ME e da PEC foram assinadas manualmente pelo Ministro Paulo Guedes e encaminhadas à Casa Civil. **Em 19 de fevereiro de 2020, o Secretário Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital solicitou à assessoria de comunicação do Gabinete do Ministro que recolhesse a Exposição de Motivos n. 28/2020/ME.**

d) **Processo completo - última versão - 19952.100061\_2020\_05 (doc. 20) - todos os atos que o compõem ocorreram no mesmo dia: 20 de fevereiro de 2020.** Traz a informação de que, após análise da proposta contida no Processo n. 12105.100099\_2020\_10, no decorrer do mês de fevereiro, novos entendimentos foram mantidos entre o Ministério da Economia e a Presidência da República, que resultou em novo texto sugerido pela Secretaria Especial de Desburocratização. Para maior celeridade processual, as consultas às Secretarias Especiais de Fazenda (FAZENDA), de Desestatização (SEDDM) e de Previdência (SEPRT), conforme acordado com o Gabinete do Ministro, foram feitas por e-mail, cujas respostas com

não-objeção encontram-se anexadas ao presente processo. A posição anterior do Procurador Geral da Fazenda Nacional de concordância com o texto foi ratificada. Todas as manifestações foram novamente curtas e diretas, sem o devido embasamento. No mesmo dia 20 de fevereiro de 2020, as minutas de Exposição de Motivos n. 47/2020/ME e da PEC foram assinadas digitalmente pelo Ministro Paulo Guedes e encaminhadas à Casa Civil.

**\*Em 02 de setembro de 2020**, Nota Técnica SEI não numerada e considerada complementar à Nota Técnica para Atos Normativo SEI n. 187/2020/ME (que deu início ao Processo n. 19952.100061\_2020\_05), formulada pela Secretaria de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, deixou claro que, **com base no texto encaminhado à Casa Civil em 20 de fevereiro de 2020, foram realizadas diversas interações entre os atores envolvidos – Presidência da República e Ministério da Economia – o que levou à necessidade de ajustes, classificados de 3 (três) formas: alteração de caráter normativo, inclusão de nova temática e exclusão de nova temática. Por considerar que, apesar das mudanças, a proposta estaria alinhada com as tratativas realizadas na Casa Civil, o Secretário Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital encaminhou as novas minutas de Exposição de Motivos e da PEC ao gabinete do Ministro para providências ulteriores. No dia seguinte, 03 de setembro de 2020, a PEC n. 32/2020 foi entregue ao Congresso Nacional.**

Ante o exposto, confirma-se que os documentos disponibilizados ao público em geral trazem apenas **esparsas informações** sobre os reais elementos que levaram à formulação da Reforma Administrativa e, repita-se, **sem qualquer apresentação de avaliação do impacto orçamentário-financeiro da PEC.**

**Os processos publicizados foram decididos em 1 (um) dia**, o que não condiz com a complexidade das modificações sugeridas. Além disso, **não foram expostas as objeções levantadas pelos envolvidos e tampouco os fundamentos que levaram às sucessivas alterações de texto.** Fala-se genericamente que tratativas com a Presidência da República ensejaram mudanças. E, quando do texto efetivamente enviado ao Congresso Nacional, já como PEC n. 32/2020, em 03 de setembro de 2020, não foram sequer colhidas opiniões das Secretarias Especiais do Ministério da Fazenda: o Secretário Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital simplesmente o encaminhou ao Ministro da Economia.

**A realidade é não há dados suficientes para que o texto da PEC n. 32/2020 seja devidamente avaliado pelo Parlamento, que terá a responsabilidade de votar a sua aprovação e, por isso, tem o legítimo direito, bem como a população brasileira em geral, de dispor de toda a documentação que a instruiu.**

## V – DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO

A Constituição, em seu artigo 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.

§ 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.<sup>5</sup> 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 quando da análise da MP n. 928/2020, que suspendia prazos de resposta a pedidos de acesso à informação:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RESTRIÇÕES GENÉRICAS E ABUSIVAS À GARANTIA CONSTITUCIONAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO. AUSÊNCIA DE

<sup>5</sup> 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)

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 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 parlamentares 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 de que a Subchefia de Assuntos Jurídicos da Presidência da República sequer chegou a analisar o texto.<sup>6</sup>

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 dessa envergadura sem ter acesso aos 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 artigo 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”*.

---

<sup>6</sup><https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,governo-enviou-reforma-administrativa-antes-de-analise-formal-por-orgao-juridico-da-presidencia,70003466691>

A primeira Autoridade Coatora, portanto, viola o devido processo legislativo ao dar 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 artigo 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 divulgação de informação de interesse público é a regra. Mesmo depois de provocado, o Ministério da Economia divulgou apenas parte das informações pertinentes.

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 porquê 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. 21)

Inaceitável que o Legislativo encerre a deliberação acerca do projeto de lei ou de emenda constitucional para que se 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 os 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?

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.

## **VI – 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, até que o Ministro da Economia libere toda a documentação necessária à deliberação e votação dessa Proposta. Enquanto as estatísticas, informações, pareceres, estudos, ofícios e manifestações, especialmente aqueles que tratam das projeções acerca dos impactos orçamentário-financeiros da proposta, estiverem gravadas com sigilo pelo Ministério da Economia, 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 a PEC n. 32/2020 já foi encaminhada à CCJ e toda e qualquer discussão sobre o texto estará prejudicada enquanto informações relevantes estiverem indisponíveis aos parlamentares.

Outrossim, inexistente prejuízo ao Poder Público, visto que a publicidade dos dados em questão não tem a aptidão de por em risco a segurança da sociedade e do Estado (exceções à transparência pública, consoante o artigo 5º, inciso XXXII, CF); pelo contrário, é essencial aos parlamentares e à sociedade brasileira o acesso irrestrito aos documentos que embasaram tal proposta de reforma administrativa, porquanto, ao alterar estruturalmente o serviço público, toda a população, que se beneficia das políticas públicas, será diretamente afetada e, por isso, tem o legítimo direito de ter as condições necessárias ao melhor debate público.

Por fim, a PEC poderá tramitar regularmente tão logo os dados pertinentes forem divulgados.

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**.

## **VII – DO PEDIDO**

Por todo o exposto, os Impetrantes requerem:

1) seja concedida liminar, independentemente da oitiva das Autoridades Impetradas, de sorte que:

1.1) seja determinada ao Presidente da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados a suspensão da tramitação da PEC n. 32/2020 na CCJ;

1.2) seja determinada ao Ministro da Economia a liberação ao público de todos os documentos que instruíram a Proposta de Reforma Administrativa até o presente momento.

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

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

4) seja ouvido o Ministério Público Federal;

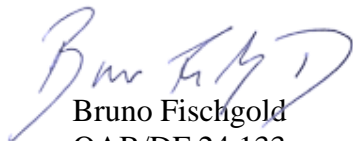
5) seja, ao final, concedida a segurança pleiteada, de sorte que, confirmada a liminar:

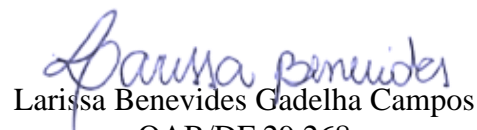
5.1) seja determinada à primeira Autoridade Coatora a suspensão da análise da PEC n. 32/2020 na CCJ e nos demais órgãos da Câmara dos Deputados até a devida publicização de todos os documentos que a embasaram;

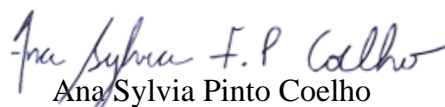
5.2) seja determinada à segunda Autoridade Coatora a liberação, independentemente de requerimento, de todos os documentos que instruíram a Proposta de Emenda à Constituição n. 32/2020 apresentada pelo Poder Executivo Federal.

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

Brasília, 12 de fevereiro de 2021.

  
Bruno Fischgold  
OAB/DF 24.133

  
Larissa Benevides Gadelha Campos  
OAB/DF 29.268

  
Ana Sylvia Pinto Coelho  
OAB/DF n. 42.428

## 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:** Conteúdos de Referência - Nova Administração Pública.

**Documento 12:** Nova Administração Pública- Diagnostico Força de Trabalho Gov. Federal.

**Documento 13:** Minuta da 1ª Versão da Exposição de Motivos.

**Documento 14:** Minuta da 2ª Versão da Exposição de Motivos.

**Documento 15:** Minuta da 1ª Versão de Proposta de Emenda à Constituição.

**Documento 16:** Minuta da 2ª Versão de Proposta de Emenda à Constituição.

**Documento 17:** Minuta da Versão Final de Proposta de Emenda à Constituição.

**Documento 18:** Processo SEI n. 19954.100277\_2019\_17.

**Documento 19:** Processo SEI n. 12105.100099\_2020\_10.

**Documento 20:** Processo SEI n. 19952.100061\_2020\_05.

**Documento 21:** Parecer da CGU no processo n. 16853.001246/2019-16.