



Número: **8001164-48.2020.8.05.0000**

Classe: **MANDADO DE SEGURANÇA (CÍVEL)**

Órgão julgador colegiado: **Seção Cível de Direito Público**

Órgão julgador: **Desa. Dinalva Gomes Laranjeira Pimentel**

Última distribuição : **23/01/2020**

Valor da causa: **R\$ 100,00**

Assuntos: **Inconstitucionalidade Material**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
<b>MARCO PRISCO CALDAS MACHADO (IMPETRANTE)</b>	<b>ELIANE CIRINO RANGEL RAMOS (ADVOGADO)</b>
<b>PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO A BAHIA (IMPETRADO)</b>	
<b>PRESIDENTE DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA (CCJ) DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA BAHIA (IMPETRADO)</b>	
<b>ESTADO DA BAHIA (IMPETRADO)</b>	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
58963 41	30/01/2020 17:55	<a href="#">Decisão</a>	Decisão



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA

Seção Cível de Direito Público

Gabinete da Des<sup>a</sup>. Dinalva Gomes Laranjeira Pimentel

---

**Processo: MANDADO DE SEGURANÇA (CÍVEL) n. 8001164-48.2020.8.05.0000**

Órgão Julgador: Seção Cível de Direito Público

Relator: **Des<sup>a</sup>. Dinalva Gomes Laranjeira Pimentel**

IMPETRANTE: MARCO PRISCO CALDAS MACHADO

Advogado(s): ELIANE CIRINO RANGEL RAMOS

IMPETRADO: PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO A BAHIA e outros  
(2)

Advogado(s):

### DECISÃO MONOCRÁTICA

Trata-se de Pedido de Reconsideração formulado pela **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA BAHIA**, em face da decisão monocrática de ID 5847722, proferida nos autos do mandado de segurança impetrado por **MARCO PRISCO CALDAS MACHADO**, que concedeu a liminar vindicada pelo impetrante, para suspender a tramitação da Proposta de Emenda Constitucional nº 159/2020, encaminhada pelo Governador do Estado, diante da constatação de vícios no processo legislativo.

O requerente aduz que *“a PEC foi publicada no Diário Oficial no dia 15 de janeiro (...) e, votado o regime de prioridade somente no dia 20, ou seja, 5 dias após (...)”*, não teria havido nenhuma violação às normas regimentais do processo legislativo.

Explicita, ainda, que o estudo financeiro e atuarial, a despeito de ter sido realizado, discutido e debatido exaustivamente pelo Conselho Previdenciário do Estado da Bahia – COMPREV, em 13/01/2020, refere-se ao mérito de constitucionalidade da própria emenda, razão pela qual é defesa a intervenção judicial em sede de mandado de segurança impetrado por Parlamentar.

Pugna, nestes termos, pela reconsideração da decisão recorrida. Juntou documentos de ID 5880688.

## É o relatório.

Trata-se, consoante relatado, de pedido de reconsideração apresentado em petição de ID 5880683, da lavra da Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, em face do provimento liminar de ID 5847722, que determinou a suspensão do cronograma de tramitação da Proposta de Emenda Constitucional nº 159/2020, de forma a ajustá-la às normas de processo legislativo vigente, inclusive quanto ao encaminhamento, pelo Governo do Estado, do estudo financeiro e atuarial que embasa o projeto de reforma do regime próprio de previdência dos servidores públicos baianos.

A proposta de emenda constitucional estadual em questão está adstrita, fundamentalmente, ao noticiado déficit causado pelos encargos previdenciários que comprometem o orçamento público do Estado, consoante justificativas veiculadas pelo Poder Executivo, avistáveis em documento colacionado pela Assembleia ao ID 5880688 (p. 13/19).

Diante das ponderações realizadas pela Casa Legislativa, entendo que, conquanto o estudo apresentado não contemple as projeções de receitas e despesas que decorram de eventual aprovação da PEC 159/2020, sua análise deve competir, com exclusividade, aos Parlamentares baianos, pois não há exigência legal ou constitucional específica de apresentação da análise atuarial para fins de processamento da proposta de emenda constitucional.

É dizer, o estudo detalhado do impacto financeiro e atuarial da reforma previdenciária **é indispensável para a escolha política pelo caminho a ser trilhado em anos e décadas futuras**, mas reconheço que sua ausência pode representar, no máximo, vício de inconstitucionalidade material, por ofensa às disposições que exigem o equilíbrio atuarial dos regimes contributivos, a representar que não se exija dos servidores públicos mais do que o necessário para manter a viabilidade do sistema.

Consoante leciona Robert Alexy, a apresentação de equilíbrio financeiro e atuarial revela-se como um **“mandamento de otimização”**, eis que o dispositivo que ordena algo **“deve ser realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes”** (cf. ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. Trad. Virgílio Afonso da Silva. Malheiros: São Paulo, 2006, p. 90).

O Ministro Marco Aurélio, relator na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 790-4 – em que o STF fulminou, no âmbito Federal, a majoração da alíquota e declarou a inconstitucionalidade do art. 9º da Lei Federal 8.162/1991 – defendendo a natureza sinalagmática da contribuição, bem destacou: **“contribui-se para alguma coisa, não se contribui para nada.... não se pode ter criação de benefício sem a fonte de custeio, ou mesmo majoração de benefício - plus. Mas a recíproca também é verdadeira. Por outro lado, não se pode ter aumento de alíquota sem haver a criação de uma despesa a justificá-lo.”** (originais sem destaques, STF, ADI 790-4, Rel: Min. Marco Aurélio, Plenário 26.2.1993)

O Ministro ainda pontificou que o sistema atuarial sempre foi observado no campo da previdência, exatamente para subsidiar e justificar a pretensão do aumento das alíquotas, registrando a posição de

fragilidade dos servidores públicos há anos sem reposição do poder aquisitivo dos vencimentos, em que pese a espiral inflacionária, assim como o valor constitucional relativo à irredutibilidade dos vencimentos (STF, ADI 790-4, Rel: Min. Marco Aurélio, Plenário 26.2.1993).

Pois bem. A despeito da apontada relevância do estudo/levantamento prévio acerca do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS, entendo que admitir, ainda que de forma precária, a impugnação parlamentar preventiva, pela via mandamental, de aspectos relacionados à constitucionalidade material de proposta de emenda constitucional, representa ampliação excessiva do plexo de prerrogativas que assistem aos Deputados Estaduais, individualmente considerados, pois não se trata, o estudo atuarial, de requisito formal do processamento da PEC apresentada pelo Governador do Estado, ainda que, repita-se, a constitucionalidade material da reforma esteja vinculada a essas projeções, segundo penso, na forma dos arts. 40 da Constituição Federal e 50 da Constituição Estadual.

Nas palavras do Ministro Teori Zavascki, Relator para o acórdão do Mandado de Segurança nº 32.033, julgado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal em 20/06/2013, quando ***“o vício de inconstitucionalidade está diretamente relacionado a aspectos formais e procedimentais da atuação legislativa, a impetração de segurança é admissível, segundo a jurisprudência do STF, porque visa a corrigir vício já efetivamente concretizado no próprio curso do processo de formação da norma, antes mesmo e independentemente de sua final aprovação ou não. Sendo inadmissível o controle preventivo da constitucionalidade material das normas em curso de formação, não cabe atribuir a parlamentar, a quem a Constituição nega habilitação para provocar o controle abstrato repressivo, a prerrogativa, sob todos os aspectos mais abrangente e mais eficiente, de provocar esse mesmo controle antecipadamente, por via de mandado de segurança.***

Prossegue, Sua Excelência, afirmando que ***“a prematura intervenção do Judiciário em domínio jurídico e político de formação dos atos normativos em curso no Parlamento, além de universalizar um sistema de controle preventivo não admitido pela Constituição, subtrairia dos outros Poderes da República, sem justificação plausível, a prerrogativa constitucional que detém de debater e aperfeiçoar os projetos, inclusive para sanar seus eventuais vícios de inconstitucionalidade. Quanto mais evidente e grotesca possa ser a inconstitucionalidade material de projetos de leis, menos ainda se deverá duvidar do exercício responsável do papel do Legislativo, de negar-lhe aprovação, e do Executivo, de apor-lhe veto, se for o caso. Partir da suposição contrária significaria menosprezar a seriedade e o senso de responsabilidade desses dois Poderes do Estado. E se, eventualmente, um projeto assim se transformar em lei, sempre haverá a possibilidade de provocar o controle repressivo pelo Judiciário, para negar-lhe validade, retirando-a do ordenamento jurídico”.***

Nesse contexto, entendo ser hipótese de reconsiderar o *decisum* de ID 5847722, para afastar de seu dispositivo a exigência de que o Governo do Estado apresente estudo atuarial e financeiro da PEC nº 159/2020, como condição de seu processamento.

Quanto aos demais aspectos do pronunciamento liminar, constatou-se, à luz dos fundamentos apresentados com a impetração, ofensa ao art. 197 do Regimento Interno da ALBA, pois a remessa da PEC à Comissão de Constituição e Justiça deu-se antes do escoamento do prazo para apresentação de emendas pelos Parlamentares. O aludido dispositivo preceitua que ***“a proposta, lida no Expediente, aguardará em pauta o recebimento de emendas, após o que será encaminhada à Comissão de Constituição e Justiça”.***

Tal conclusão foi extraída da análise da tramitação da proposta na Assembleia Legislativa (ID 5830770), em que se constata, no dia 15/01/2020, a fixação de prazo para apresentação de emendas pelos Parlamentares, a esgotar-se em 29/01/2020.

Ocorre que, em aparente confronto com a disposição do citado artigo 197 do Regimento Interno, a PEC foi encaminhada para a Comissão de Constituição e Justiça já no dia 16/01/2020, obtendo parecer favorável do Relator em 24/01/2020, antes do escoamento do prazo para apresentação de emendas pelos demais Deputados Estaduais. Atualmente, consta, inclusive, informação de que referido parecer fora aprovado pela CCJ em 28/01/2020, é dizer, antes de concluído o prazo de emendas.

Ainda que se pudesse admitir a validade da tramitação, à luz da redução dos prazos pela metade, como decorrência da prioridade instituída pela maioria dos Membros da Assembleia (art. 184 do RI|ALBA), o fato é que a remessa do processo para a CCJ não poderia ter ocorrido antes do dia 22/01/2020, a revelar o vício formal reconhecido pelo *decisum* liminar.

Não obstante tal fato, deve-se reconhecer, também neste aspecto da ordem judicial impugnada, extrapolação dos limites de conhecimento reservado à ação mandamental examinada, notadamente porque os vícios de tramitação reconhecidos precariamente estão jungidos a disposições do Regimento Interno da ALBA, não vinculadas a preceitos formais das Constituições Federal e Estadual sobre o processo legislativo.

No particular, registre-se ser pacífica a jurisprudência do STF no sentido de que os Parlamentares, e somente eles, detém legitimidade para impugnar, em controle difuso e pela via do mandado de segurança, vícios havidos no processo legislativo (MS 24645 MC, Rel. Min. Celso de Mello, J. 08/09/2003).

Segundo Alexandre de Moraes, *“o controle jurisdicional sobre a elaboração legiferante, inclusive sobre propostas de emendas constitucionais, sempre se dará de forma difusa, por meio do ajuizamento de mandado de segurança, por parte de parlamentares que se sentirem prejudicados durante o processo legislativo. Reitere-se que os únicos legitimados à propositura de mandado de segurança, para defesa do direito líquido e certo de somente participarem de um processo legislativo conforme as normas constitucionais e legais, são os próprios parlamentares”* (in Direito Constitucional, p. 596, item n. 9.1.5, 13ª ed., 2003, Atlas).

É indispensável, entretanto, que tais vícios refiram-se ao **processo legislativo constitucional**, e não apenas a aspectos regimentais da tramitação dos projetos de lei e das propostas de emendas constitucionais. Sobre o tema, o Pretório Excelso firmou compreensão, segundo a qual *“não se revela admissível mandado de segurança, sob pena de ofensa ao postulado nuclear da separação de poderes (CF, art. 2º), quando impetrado com o objetivo de questionar divergências ‘interna corporis’ e de suscitar discussões de natureza regimental: apreciação vedada ao Poder Judiciário, por tratar-se de temas que devem ser resolvidos na esfera de atuação do próprio Congresso Nacional (ou das Casas que o integram). A submissão das questões de índole regimental ao poder de supervisão jurisdicional dos Tribunais implicaria, em última análise, caso admitida, a inaceitável nulificação do próprio Poder*

*Legislativo, especialmente em matérias em que não se verifica evidência de que o comportamento impugnado tenha efetivamente vulnerado o texto da Constituição da República” (MS 33705 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 03/03/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-056 DIVULG 28-03-2016 PUBLIC 29-03-2016).*

Logo, não havendo impugnação, na exordial – que fixa os limites objetivos da lide –, a aspectos constitucionais do processo legislativo, assim entendidos aqueles dispostos nos arts. 50 e seguintes da Constituição Federal; e 72 e seguintes da Constituição do Estado da Bahia, mostra-se aparentemente defeso ao Judiciário o conhecimento dos vícios regimentais noticiados, ainda que sua ocorrência esteja efetivamente demonstrada nestes autos.

Com base nesses fundamentos e à luz da petição de ID 5880686, instruída com os documentos de ID 5880688, **RECONSIDERO** o pronunciamento de ID 5847722 e **REVOGO A LIMINAR concedida ao impetrante**, para autorizar o processamento da Proposta de Emenda Constitucional nº 159/2020 pela Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, até os seus ulteriores termos.

**Tribunal de Justiça da Bahia,**

**em, 30 de janeiro de 2020.**

**DES<sup>a</sup>. DINALVA GOMES LARANJEIRA PIMENTEL**  
**Relatora**

**DP**