

Excelentíssima Senhora Presidente
Ministra CÁRMEN LÚCIA
Supremo Tribunal Federal
Brasília - DF

URGENTE – Sanção presidencial em até 15 dias úteis, a partir de 23/03/2017

Classe: SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (1310) | Mandado de Segurança (1336)¹

Assunto: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO (9985) | Controle de Constitucionalidade (10645) | Processo Legislativo (10647)²

Ementa: Mandado de Segurança. Deputados Federais. PL 4302, de 1998. Terceirização. Retirada da proposição pelo Poder Executivo, ignorada pela Presidência da Câmara dos Deputados. Aprovação na Câmara dos Deputados. Violação ao devido processo legislativo e à cláusula pétreia. Igualdade e impessoalidade do *caput* dos artigos 5º e 37 da Constituição. Direitos individuais fundamentais de preenchimento de cargos públicos. Autorização de acesso a cargo público sem concurso. Suspensão da tramitação e anulação dos atos.

ADELMO CARNEIRO LEÃO, brasileiro, casado, Deputado Federal, CPF 139.293.486-91, Identidade M 36453, com domicílio na Câmara dos Deputados, Anexo IV, Gabinete 231, CEP: 70.160-900, e-mail dep.adelmocarneiroleao@camara.leg.br, por seus procuradores constituídos (**mandato anexo**), que recebem intimações e notificações em Brasília-DF, no SAUS, quadra 5, bloco N, salas 212 a 217, edifício OAB, com suporte no inciso LXIX do artigo 5º, alínea “d” do inciso I do artigo 102, todos da Constituição de República, e Lei nº 12.016, de 2009, em razão de projeto legislativo (PL 4302, de 1998) que desconsiderou a iniciativa para a matéria e violou cláusula pétreia, impetram **MANDADO DE SEGURANÇA**, com pedido

¹ A classe segue a estrutura das Tabelas Processuais Unificadas do Conselho Nacional de Justiça, com adesão do Supremo Tribunal Federal em 2008. Fonte: http://www.cnj.jus.br/sgt/consulta_publica_classes.php. Consulta em 07/02/2017.

² O assunto segue a estrutura das Tabelas Processuais Unificadas do Conselho Nacional de Justiça, com adesão do Supremo Tribunal Federal em 2008. Fonte: http://www.cnj.jus.br/sgt/consulta_publica_assuntos.php. Consulta em 07/02/2017.

de **MEDIDA LIMINAR**, contra ato abusivo e ilegal do **PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**, e contra iminente ato abusivo e ilegal do **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, autoridades públicas vinculadas à **União**³, conforme segue:

1. SÍNTESE DO OBJETO

Este mandado de segurança pretende obstar a sanção do Projeto de Lei nº 4302, de 1998 (**documento anexado**), a ocorrer em até 15 dias úteis após a remessa da Câmara dos Deputados, ocorrida 23/03/2017 (**documento anexado**), anulando-se os atos praticados até então, porque (i) houve solicitação de retirada do projeto pelo seu autor, o Poder Executivo (**documento anexado**); (ii) o projeto viola cláusula pétrea, pois admite a terceirização ampla (inclusive na atividade fim) dos serviços prestados nos órgãos públicos, excluindo a necessidade de concurso público, corolário do direito individual à igualdade e à impessoalidade de tratamento na disputa de uma vaga na administração pública.

2. ATO ABUSIVO E ILEGAL

O Projeto de Lei nº 4302, de 1998, de autoria do Poder Executivo, foi apresentado em 19 de março de 1998 à Câmara dos Deputados (**extrato de tramitação anexado**), com a seguinte ementa: “dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de trabalho temporário e na empresa de prestação de serviços a terceiros, e dá outras providências”.

Após aprovação na Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP), em 13/12/2000, a matéria foi remetida ao Senado (em 21/03/2000). Em 17 de dezembro de 2002, o Senado devolveu à Câmara a proposição aprovada, com substitutivo.

Em 19 de agosto de 2003, o Poder Executivo solicitou a retirada do PL 4302/98, segundo mensagem de retirada de proposição MSC 389/2003 (**documento e extrato de tramitação anexados**)⁴. Na mesma data, a Mesa Diretora da Câmara determinou a submissão do pedido ao Plenário (**documento anexado**), o que não ocorreu.

Sem apreciação da mensagem de retirada de proposição e após pedido de retomada do projeto pela Fecomércio/SP (**documento 20170030.1, anexado**) em 10 de janeiro de 2017, a redação final do PL 4302 foi aprovada em 22 de março de 2017, com a

³ Pessoa jurídica de Direito Público, indicada nos termos do artigo 6º da Lei 12.016, de 2009.

⁴ Fonte: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=128886>. Consulta em 24/03/2017.

seguinte ementa: “altera dispositivos da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros”.

Antes desse resultado, no início da sessão deliberativa do Plenário de 22 de março de 2017, o Deputado Léo de Brito apresentou Reclamação (**REM 5/2017, documento anexado**), em que invocou a necessidade de apreciação prévia do pedido de retirada de proposição (MSC nº 389/2003) pelo Plenário, na forma do artigo 104, § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (**regimento anexado**).

Dos fatos narrados até aqui, nota-se que se apreciou matéria retirada da Câmara pelo seu autor, o Poder Executivo. Em síntese, pelo quadro instaurado, violou-se o devido processo legislativo, ignorando-se que a iniciativa constitucional para o tema inclui a sua retirada (artigos 61, II, “c”, e 84, III, da Constituição), acima de qualquer ato *interna corporis*.

Se não fosse suficiente, a redação permite subversão da igualdade e impessoalidade previstas nos artigos 5º e 37 da Constituição da República de 1988, direitos fundamentais individuais protegidos pelo seu artigo 60, §4º, IV, corolários da garantia de acesso equitativo aos cargos e empregos públicos, mediante concurso, conforme exige o artigo 37, II, da Lei Maior.

Tais violações a direito líquido e certo serão discutidas adiante, após a análise da presença das condições para conhecimento deste mandado de segurança.

2. CONHECIMENTO

Trata-se de interesse a ser protegido mediante mandado de segurança, nos termos do inciso LXIX do artigo 5º da Constituição⁵, bem como do artigo 1º da Lei 12.016, de 2009⁶, pois, além de não serem cabíveis os *habeas corpus* e o *habeas data*, visa proteger direito líquido e certo à adequada proposição e tramitação legislativas e à preservação de direito e garantia individual (cláusula pétrea).

O remédio constitucional é cabível porque há atos omissivos e

⁵ Constituição de República: Art. 5º (...) LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por “habeas-corpus” ou “habeas-data”, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público;”

⁶ Lei 12.016, de 2009: “Lei 12.016, de 2009: “Art. 1º Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas-corpus, ou habeas data, sempre que, ilegalmente ou com abuso do poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça.”

comissivos, assim como ameaça de ato comissivo, abusivos e ilegais das autoridades coatoras, que violam direito líquido e certo dos impetrantes ao devido processo legislativo e à manutenção de cláusula pétrea, neste caso sustentado (i) pela desconsideração da retirada da proposição legislativa pelo seu autor (Poder Executivo) e (ii) pela permissão de acesso à cargo/emprego público sem concurso.

Confirma-se a legitimidade passiva das autoridades impetradas, ora indicadas, porque o direito decorrente dos artigos 5º, 37, caput e inciso II, 60, § 4º, inciso IV, 61, II, “c” e 84, III, todos da Constituição da República, foi (ou está na iminência de ser) violado:

(i) Pelo Presidente da República, se sancionar o PL 4303, de 1998;

(ii) Pelo Presidente da Câmara dos Deputados, que deu continuidade ao projeto e o encaminhou à sanção presidencial, apesar da retirada promovida pelo Poder Executivo.

A legitimidade ativa dos impetrantes, em face do procedimento adotado pelas autoridades coatoras, encontra eco em julgados do Supremo Tribunal Federal, do que é exemplo:

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 Octavio Gallotti, RTJ 139/783; MS 24.356/DF, Ministro Carlos Velloso, "DJ" de 12.09.2003.

(STF, MS 24642, Relator: Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 18/02/2004, DJ 18-06-2004)

Em decisão liminar recente, proferida em **04/02/2017** pelo Ministro Barroso no **Mandado de Segurança nº 34562**, foi suspensa a sanção da nova lei geral das telecomunicações (alvo de muitas polêmicas), porque não respeitou o devido processo legislativo. Na oportunidade, a impetração se deu por um grupo de Senadores, em razão da não apreciação de seus recursos durante a tramitação do PLC 79/2016. Ao decidir,

disse o Ministro Barroso:

DECISÃO: Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. PROJETO DE LEI APROVADO EM COMISSÃO DO SENADO FEDERAL. RECURSO PARA SUBMISSÃO DA MATÉRIA AO PLENÁRIO DA CASA (CF, ART. 58, § 2º, I). DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO. 1. O Supremo Tribunal Federal somente deve interferir em procedimentos legislativos para assegurar o cumprimento da Constituição, proteger direitos fundamentais e resguardar os pressupostos de funcionamento da democracia e das instituições republicanas. 2. Impossibilidade de remessa de projeto de lei à sanção presidencial antes de exame fundamentado sobre recursos interpostos para submeter a matéria ao Plenário do Senado Federal (CF, art. 58, § 2º, I). 3. Liminar deferida parcialmente.

1. Trata-se de mandado de segurança, com requerimento de medida liminar, impetrado por treze Senadores da República, no dia 20.12.2016, contra ato do Presidente do Senado Federal. [...] 18. Antes de examinar o primeiro requisito, referente à plausibilidade do direito pleiteado, reitero premissa que firmei ao proferir decisão no MS 34.327/DF: o Supremo Tribunal Federal somente deve intervir em procedimentos legislativos para assegurar o cumprimento da Constituição, proteger direitos fundamentais e resguardar os pressupostos de funcionamento da democracia e das instituições republicanas. 19. À primeira vista, a controvérsia apresentada nestes autos parece estar vinculada tanto ao cumprimento da Constituição, como ao funcionamento da democracia.

A decisão mencionada acima, embora citada em tópico sobre o cabimento do mandado de segurança por parlamentar, também serve para lembrar a urgência evidente de medida liminar no caso do PL 4302, de 1998, seja pela nulidade da votação de proposta que foi retirada pelo seu autor e afeta cláusula pétreia, seja pelo exíguo prazo de até 15 dias úteis para a sanção.

Para se ter a exata compreensão do ato impugnado, não é necessária a instrução probatória, porquanto as provas acostadas aos autos demonstram a prática ilegal e abusiva das autoridades coatoras, violando direito líquido e certo do impetrante⁷.

⁷ “Direito líquido e certo é aquele que se apresenta manifesto na sua existência, delimitado na sua extensão e apto a ser exercitado no momento da impetração.” (Hely Lopes Meireles, Arnaldo Wald e Gilmar Mendes, Mandado de segurança, 27 ed. Malheiros, p. 36 a 38.

Não se enquadrando nas vedações do artigo 5º da Lei 12.016, de 2009⁸, não há impedimento à impetração do mandado de segurança, competindo ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar originalmente este *mandamus*, nos termos da alínea “d” do inciso I do artigo 102 da Constituição de República.

Por fim, a impetração é tempestiva, pois o projeto foi aprovado pelo Plenário da Câmara em 22/02/2017 e remetido à sanção da Presidência da República em 23/03/2017, pelo que não se esgotou o prazo decadencial previsto no artigo 23 da Lei 12.016, de 2009⁹

4. DIREITO LÍQUIDO E CERTO

4.1. Violação aos artigos 61, II, “c”, 84, III, da Constituição

O Projeto de Lei 4303, de 1998, ao estabelecer a possibilidade de execução indireta de atividades meio e fim, autoriza que isso ocorra também na administração pública, desviando-se do artigo 37, II, da Constituição da República, que exige concurso público.

Para isso, desconsidera também que a iniciativa de lei para tratar do acesso a cargos e empregos públicos (ainda que pela terceirização) é privativa do Presidente da República, conforme disciplina o artigo 61, inciso II, letra “c”, da Constituição Federal (e seus correspondentes nos Estados e no Distrito Federal).

Além disso, o PL 4302 foi apresentado em 1998 pelo Presidente da República que, que agiu pela iniciativa prevista no artigo 84, inciso III, da Constituição, privativa em relação ao serviço público, pode retirar integralmente a proposição sem oposição das Casas Legislativas. E o fez em 19 de agosto de 2003, através da MSC 389/2003.

Ainda que a matéria admitisse tratamento regimental, o que se cogita apenas por hipótese, o artigo 104, § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados exige prévia apreciação plenária da retirada, o que não foi feito.

Logo, ao submeter à votação a matéria, sem observar a retirada da proposição, o Presidente da Câmara dos Deputados violou os artigos 61, II, “c” e 84,

⁸ Lei 12.016, de 2009: “Art. 5º Não se concederá mandado de segurança quando se tratar: I - de ato do qual caiba recurso administrativo com efeito suspensivo, independentemente de caução; II - de decisão judicial da qual caiba recurso com efeito suspensivo; III - de decisão judicial transitada em julgado.

⁹ Lei 12.016, de 2009: “Art. 23. O direito de requerer mandado de segurança extingue-se-á decorridos 120 (cento e vinte) dias, contados da ciência, pelo interessado, do ato impugnado.”

inciso III, da Constituição da República de 1988 e, no âmbito regimental, ao artigo 104, § 1º, do RICD.

4.2. Violação aos artigos 5º, 37, caput e inciso II, e 60, § 4º, inciso IV, da Constituição

O princípio da igualdade do artigo 5º também encontra proteção na impessoalidade protegida pelo caput do artigo 37, e pelo seu inciso II, todos da Constituição. Antes de dever imposto ao administrador e ao legislador, configura direito e garantia de cada cidadão à ausência de preferências na disputa por uma vaga na administração pública, que deve ser mediada por concurso de provas ou de provas e títulos.

Aqui o PL 4303, de 1998, ofende cláusula pétrea, consistente no direito a disputar um cargo ou emprego público, mediante concurso sem preferências pessoais, garantia destinada a cada indivíduo, que será tratado de forma isonômica e impessoal, sujeito apenas à avaliação formal exigida para seleção do mais apto.

O PL 4303, de 1998, a pretexto de alterar dispositivos da Lei 6.019, de 1974, que “dispõe sobre o Trabalho Temporário nas Empresas Urbanas, e dá outras Providências” foi muito além da possibilidade de contratação por excepcional interesse público.

Isso porque trata de empresas que oferecem trabalho temporário, permitindo contratos de até 270 dias com órgãos da administração pública (prazo que pode ser alterado por acordo ou convecção coletiva), dada a ampla definição da tomadora do serviço, conforme artigos 5º e 10 da Lei 6019/74, na redação do projeto, na iminência de ser sancionado:

Art. 5º Empresa tomadora de serviços é a pessoa jurídica ou entidade a ela equiparada que celebra contrato de prestação de trabalho temporário com a empresa definida no art. 4º desta Lei.

[...]

Art. 10. Qualquer que seja o ramo da empresa tomadora de serviços, não existe vínculo de emprego entre ela e os trabalhadores contratados pelas empresas de trabalho temporário.

§ 1º O contrato de trabalho temporário, com relação ao mesmo empregador, não poderá exceder ao prazo de cento e oitenta dias, consecutivos ou não.

§ 2º O contrato poderá ser prorrogado por até noventa dias, consecutivos ou não, além do prazo estabelecido no § 1º deste artigo, quando comprovada a manutenção das condições que o ensejaram.

§ 3º O prazo previsto neste artigo poderá ser alterado mediante acordo ou convenção coletiva.

Seja pelo prazo mínimo ou pela eventual ampliação, autoriza-se incursão nas atividades meio e fim (§3º do artigo 9º da Lei 6019/78, na redação do PL 4302/98) dos tomadores do serviço, ou seja, mesmo que se pretenda justificar eventual contratação por alguma circunstância provisória, não há provisoriedade que resista aos prazos permitidos para a terceirização, ou ao fato de que área meio e fim podem ser objeto de contratação.

Em verdade, ao contrário do que se pretendeu com o artigo 37, II, da Constituição, criou-se forma de acesso sem concurso, a partir da escolha de empresas prestadoras de serviço que definirão quem desempenhará as atribuições reservadas às áreas meio e fim das carreiras de servidores e empregados públicos. É evidente que a extinção dos privilégios, conquistada a duras penas pelo constituinte original, como medida de impessoalidade/isonomia na disputa pelas vagas no serviço público, volta ao passado em que indicações de toda ordem preferiam a seleções objetivas, permitindo que as empresas prestadoras de serviço definam quem deve realizar atribuições de toda ordem.

A “necessidade transitória de pessoal permanente ou à demanda complementar de serviços” (artigo 2º da Lei 6019/78, na redação do PL 4302/98) pode se estender indefinidamente, intercalando contratos e pessoas envolvidas, daí que ao alterar a Lei 6.019, de 1978, em especial na permissão de contratação “temporária” no serviço público, verdadeira terceirização, o PL 4302, de 1998, violou regras que integram cláusula pétrea, vinculadas aos artigos 5º, 37, caput e inciso II, e 60, § 4º, inciso IV, da Constituição.

5. MEDIDA LIMINAR

A tutela jurisdicional deve ser tempestiva, nos termos do inciso LXXVIII do artigo 5º da Constituição da República, que assegura a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. Só assim distribui-se o inevitável ônus do tempo do processo, a restar essa sobrecarga não apenas ao impetrante, mas também às autoridades públicas impetradas.

Entre os meios que garantem a celeridade da tramitação processual, o inciso III do artigo 7º da Lei 12.016, de 2009, autoriza o juízo, ao despachar a inicial do

mandado de segurança, a adotar providência necessária equivalente à suspensão do ato¹⁰.

É o caso.

Plausíveis os fundamentos da demanda, que, pelas regras constitucionais apresentadas nos parágrafos antecedentes, demonstram que houve aprovação de projeto com violação de iniciativa para tanto e ofensa à cláusula pétreia.

A urgência decorre do risco da iminência da sanção do PL 4302/1998, pois remetido ao Presidente da República em 23/03/2017, com prazo constitucional de até 15 dias úteis para sanção.

Portanto, deve ser suspensa liminarmente a tramitação/sanção do PL 4302, de 1998, assim como quaisquer efeitos dele decorrentes, até julgamento final do *mandamus*.

6. PEDIDOS

Ante o exposto, pede:

(a) a concessão de **medida liminar** para determinar ao Presidente da República que se abstenha de sancionar o PL 4302, de 1998, considerando-se suspensos a tramitação e quaisquer efeitos relacionados a essa etapa, até julgamento final deste mandado de segurança;

(b) a expedição de ofício e intimação às autoridades impetradas, conforme autoriza o artigo 4º da Lei 12.016, de 2009, para que cumpram a liminar;

(c) a notificação das autoridades impetradas, para que prestem as informações que entenderem necessárias, no prazo de até 10 dias, conforme prevê o artigo 7º, inciso I, da Lei 12.016, de 2009¹¹;

(d) concomitantemente, a ciência da Advocacia-Geral da União, órgão de

¹⁰ Lei 12.016, de 2009: “Art. 7º Ao despachar a inicial, o juiz ordenará: (...) III - que se suspenda o ato que deu motivo ao pedido, quando houver fundamento relevante e do ato impugnado puder resultar a ineficácia da medida, caso seja finalmente deferida, sendo facultado exigir do impetrante caução, fiança ou depósito, com o objetivo de assegurar o ressarcimento à pessoa jurídica.”

¹¹ Lei 12016/2009: “Art. 7º Ao despachar a inicial, o juiz ordenará: (...) I - que se notifique o coator do conteúdo da petição inicial, enviando-lhe a segunda via apresentada com as cópias dos documentos, a fim de que, no prazo de 10 (dez) dias, preste as informações;”

representação judicial da pessoa jurídica de direito público interessada, sobre o processo em trâmite, enviando-lhe cópia da inicial sem documentos, nos termos do artigo 7º, II¹², da Lei 12.016, de 2009;

(e) findo o prazo a que se refere o artigo 7º, I, da Lei 12.016, de 2009, a remessa dos autos ao Procurador-Geral da República, para que opine, nos termos do artigo 12 da Lei 12.016, de 2009;

(f) no mérito, a concessão da segurança, para confirmar a liminar e, em relação ao Projeto de Lei nº 4302, de 1998:

(f.1) anular a aprovação legislativa pelo Plenário da Câmara dos Deputados em 22/03/2017, e demais atos anteriores, desde o pedido de retirada de proposição veiculado pela mensagem presidência MSC 389/2013, apresentada em 19 de agosto de 2003 à Câmara dos Deputados, anulando também eventual sanção presidencial ocorrida até o provimento final deste mandado de segurança;

(f.2) determinar à Presidência da República que devolva o PL 4302, de 1998, à Câmara dos Deputados;

(f.3) determinar ao Presidente da Câmara dos Deputados que promova o arquivamento da proposição ou, sucessivamente, submeta o pedido de retirada do projeto (MSC 389/2003) ao Plenário da Câmara dos Deputados, conforme prevê o artigo 104, § 1º, do Regimento Interno da referida casa legislativa, procedendo às demais etapas de comissão e plenário da casa, nos termos do RICD;

(g) para melhor organização dos trabalhos dos advogados constituídos, requerem a expedição das publicações no nome do advogado Rudi Meira Cassel, OAB/DF nº 22.256, nos termos do artigo 272, § 2º, do Código de Processo Civil.

Atribui-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais).

Brasília, 28 de março de 2017.

¹² Lei 12016/2009: "Art. 7º Ao despachar a inicial, o juiz ordenará: (...) II - que se dê ciência do feito ao órgão de representação judicial da pessoa jurídica interessada, enviando-lhe cópia da inicial sem documentos, para que, querendo, ingresse no feito;"

[assinado eletronicamente]

Rudi Meira Cassel

OAB/DF nº 22.256