

**Exmos. Srs. Drs. Desembargadores do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**

## **URGENTÍSSIMO**

**Restabelecimento do protocolo e tramitação de proposições parlamentares**

LUCIANA KREBS GENRO, deputada estadual, brasileira, casada, CPF 619523700-00, RG 1041249812, com endereço nesta Capital, na Praça Marechal Deodoro, 101, CEP 90.010-300, por seu procurador, Jonathan Vargas Figueiredo OAB/RS nº 99.590, 51 98055-9560, onde designa receber intimações, vem, respeitosamente, propor o presente

### **MANDADO DE SEGURANÇA com pedido de LIMINAR,**

nos termos da Lei nº 12.016/2009, contra ato praticado pela Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, com endereço nesta Capital, na Praça Marechal Deodoro, 101 - Porto Alegre, RS - Cep 90.010-300, o qual integra a estrutura do ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.

## I. DOS FATOS

Em 19.03.2020, a Mesa da Assembleia Legislativa do Estado expediu a Resolução de Mesa (RM) nº 1.666/2020, que altera a Resolução de Mesa (RM) nº 1.658/2020 para suspender o protocolo e a tramitação de todas as proposições legais, abrindo exceção apenas para proposições solicitadas pelo Poder Executivo como urgentes:

“Art. 8º-D Ficam suspensos, no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, por tempo indeterminado, o recebimento e a tramitação de proposições legislativas, incluídos todos os atos e prazos do processo legislativo, ressalvado o disposto no art. 62 da Constituição do Estado e no parágrafo único do art. 1º da Resolução de Mesa n.o 1.660, de 16 de março de 2020. (Incluído pela Resolução de Mesa n.o 1.666/20)”

Em suma, a decisão fecha o Parlamento gaúcho. Os deputados ficam impedidos de protocolar proposições e de vê-las tramitar, devendo ficar de plantão aguardando propostas que o Poder Executivo achar conveniente sejam votadas. Retira-se, do Poder Legislativo, suas funções centrais, que são legislar e fiscalizar

Descrentes de que essa era a intenção da Resolução, a Bancada contactou o Departamento de Assessoramento Legislativo (DAL), responsável pelo protocolo e tramitação. A resposta dada, conforme **ANEXO 03**, é clara:

“Boa tarde

Conforme a Resolução de Mesa no 1.666, publicada na última sexta-feira, estão suspensos o protocolo, a tramitação e os prazos do processo legislativo.

Segue a RSM em anexo.

Atenciosamente,

Luciane Picada

Coordenadora da Divisão de Tramitação Legislativa/DAL“

Por meio deste Mandado, busca a impetrante suspender os efeitos do art. 8º-D da (RM) nº 1.658/2020 que teve violado o seu direito líquido e certo de legislar e fiscalizar, ou seja, de cumprir a sua função constitucional. No momento, dois projetos de lei de sua autoria, relacionados à pandemia do COVID-19, sequer podem ser protocolados (**ANEXOS 04 e 05**). Ainda, outros quatro projetos relacionados também ao COVID-19, protocolados antes de a Resolução ter efeito, não podem mais tramitar (**ANEXOS 06, 07, 08 e 09**).

## **II. DA LEGITIMIDADE PASSIVA**

A resolução objeto da presente ação foi expedida pela Mesa Diretora da Assembleia Legislativa, um documento normativo de natureza administrativa, que arrogou-se o poder de suplantar a Constituição e ditar o funcionamento do Poder Legislativo. A legitimidade passiva do Impetrado se extrai de norma regimental, a qual é dotada de imperatividade e caráter vinculante:

“Art. 30 - Compete à Mesa, além de outras atribuições previstas neste Regimento e nas leis:

[...]

IX - representar a Assembléia, ativa e passivamente, judicial e extrajudicialmente;”

A Mesa Diretora é representada pelo seu Presidente.

## **III. DA LEGITIMIDADE ATIVA**

A impetrante é parlamentar estadual, no pleno exercício do mandato, conforme informação extraída do portal institucional da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul (<http://www.al.rs.gov.br/deputados/>). Conforme orientação do STF, compete ao parlamentar a impetração de mandado de segurança relacionado à tramitação de proposições e ao devido processo legislativo, como no presente caso. (vide STF, MS nº 23.565. Rel Min. Celso de Mello. 10/11/1999).

## **IV. DOS DIREITOS LÍQUIDOS E CERTOS VIOLADOS**

A decisão de impedir o protocolo e o trâmite de proposições não só viola diretamente o direito líquido e certo do parlamentar de legislar, mas impede, na prática, que o Poder Legislativo exista, o que significa uma ruptura completa da institucionalidade.

Vejamos, ponto a ponto, por meio da Constituição Estadual, as violações de direitos líquidos e certos:

1. O art. 8º-D, da RM nº 1.658/2020, ao suspender por tempo indeterminado o recebimento de proposições legislativas, fere de morte o direito constitucional do membro da Assembleia Legislativa de ter iniciativa legal de leis complementares e ordinárias.

“Art. 59. **A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro** ou comissão técnica **da Assembléia Legislativa**, à Mesa, ao Governador, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça, às Câmaras Municipais e aos cidadãos, nos casos e na forma previstos nesta Constituição.” (grifei)

2. Da mesma forma, o conjunto de deputados está sendo tolhido de seu direito de propor alterações no texto constitucional.

“Art. 58. **A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:**

**I - de um terço, no mínimo, dos Deputados;**

II - do Governador;

III - de mais de um quinto das Câmaras Municipais, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros;

IV - de iniciativa popular.” (grifei)

3. As competências exclusivas da Assembleia Legislativa, cuja cota-parte pertence a parlamentar impetrante, também estão sendo violadas com a paralisação dos

protocolos e trâmites. Veja-se alguns exemplos de atividades, que exigem protocolo e trâmite, que estão impedidas no momento:

“Art. 53. **Compete exclusivamente à Assembléia** Legislativa, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

.....

XIV - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar;

.....

XXI - convocar Secretário de Estado para prestar, pessoalmente, informações sobre assuntos de sua Pasta, previamente determinados, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificção adequada;” (grifei)

4. Ou seja, além de o parlamentar perder o seu poder de legislar, perde ele também o poder de fiscalizar o Poder Executivo. Em um momento de calamidade pública como este não se pode propor, por exemplo, a sustação de atos que exorbitem o poder regulamentar ou a convocação de um Secretário para dar explicações sobre por que algo está (ou não) sendo feito. Não se poderia, inclusive, e por exemplo, exercer o direito de convocar uma CPI para apurar grave conduta de omissão.

“Art. 56.....

.....

§ 4.º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos no Regimento, serão criadas para apuração de fato determinado e por prazo certo, **mediante requerimento de um terço dos Deputados.**” (grifei)

5. Tão ou mais grave é o fato de que a decisão da administração da Assembleia a mantém em funcionamento para matérias que o Poder Executivo demandar como urgentes:

[RM nº 1.658/2020]

“Art. 8º-D Ficam suspensos, no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, por tempo indeterminado, o recebimento e a tramitação de proposições legislativas, incluídos todos os atos e prazos do processo legislativo, **ressalvado o disposto no art. 62 da Constituição do Estado e no parágrafo único do art. 1º da Resolução de Mesa n.o 1.660**, de 16 de março de 2020.” (grifei)

[Constituição Estadual]

“Art. 62. **Nos projetos de sua iniciativa o Governador poderá solicitar à Assembléia Legislativa que os aprecie em regime de urgência.** § 1.º Recebida a solicitação do Governador, a Assembléia Legislativa terá trinta dias para apreciação do projeto de que trata o pedido. § 2.º Não havendo deliberação sobre o projeto no prazo previsto, será ele incluído na ordem do dia, sobrestando-se a deliberação de qualquer outro assunto até que se ultime a votação. § 3.º O prazo de que trata este artigo será suspenso durante o recesso parlamentar.” [RM 1.660/2020]

“Art. 1º [...] Parágrafo único. No caso de necessidade da **votação de medidas necessárias ao enfrentamento da disseminação do COVID-19**, durante a suspensão dos trabalhos prevista no “caput”, a Assembleia Legislativa se reunirá extraordinariamente. (Incluído pela Resolução de Mesa n.o 1.665/20)” (grifei)

6. A leitura conjunta indica que a Assembleia funcionará apenas para projetos que cumpram dois requisitos: ser de origem do Executivo e dizer respeito ao COVID-19. Ou seja, uma Resolução de Mesa, documento normativo de natureza administrativa, arrogou-se o poder de suplantar a Constituição e ditar o funcionamento do Poder Legislativo. Nesse esforço, decidiu que o Parlamento gaúcho será, por tempo indeterminado, tão-somente um colegiado consultivo, sem poder de fiscalizar e

legislar, o qual deve ficar de plantão aguardando para homologar decisões do Poder Executivo.

Termina, com isso, por violar de forma definitiva o princípio da separação de Poderes, delegando ao Executivo suas funções precípua:

“Art. 5.º São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Parágrafo único. **É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições**, e ao cidadão investido em um deles, exercer função em outro, salvo nos casos previstos nesta Constituição.” (grifei)

“Art. 49. O Poder Legislativo é **exercido pela Assembléia Legislativa**.” (grifei)

“Art. 52. Compete à Assembléia Legislativa, com a sanção do Governador, não exigida esta para o especificado no art. 53, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente sobre: [...]”

“Art. 53. Compete exclusivamente à Assembléia Legislativa, além de outras atribuições previstas nesta Constituição: [...]”

Difícil, nesses tempos, termos que nos afastar das atividades legislativas para vir ao Judiciário dizer o óbvio, defender a mais básica prerrogativa constitucional, de que há necessidade de existência harmônica entre os três poderes:

“A divisão de poderes fundamenta-se, pois, em dois elementos: a) especialização funcional, significando que cada órgão é especializado no exercício de uma função; (...) b) independência orgânica, significando que, além da especialização funcional, é necessário que cada órgão seja efetivamente independente dos outros, o que postula ausência de meios de

subordinação. Trata-se, pois, como se vê, de uma forma de organização jurídica das manifestações do Poder.” (SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 11 ed. rev. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 110.)

“Desde suas origens, integram a substância da atuação do Parlamento funções de tríplice natureza: legislativa, por certo, mas também a representativa e a fiscalizadora. Aliás, com a crescente hegemonia do Poder Executivo no processo legislativo – pela iniciativa reservada, pela sanção e veto, e pela edição de atos com força de lei – a ênfase da atuação do Legislativo tem recaído, efetivamente, na fiscalização, isto é, na investigação e no controle do Poder Público.” (BARROSO, Luis Roberto. Comissões Parlamentares de Inquérito e suas competências: política, direito e devido processo legal. Revista Diálogo Jurídico. Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, v. 1, n. 1, 2001)

Assim sendo, fica devidamente demonstrada a grave e profunda violação de direito líquido e certo da impetrante.

## **V. DAS DESCABIDAS ALEGAÇÕES DA MESA DIRETORA**

Não há qualquer cenário em que o ordenamento jurídico dê ares de legalidade a esta Resolução de Mesa. Nem na hipótese de guerra declaradas, com Estado de Sítio, permite a Constituição Federal seja o parlamento fechado. Muito pelo contrário. Quanto mais grave a crise, mais importante é o seu pleno funcionamento. O art. 137, da CF, por exemplo, que trata do Estado de Sítio, determina que “§ 3º - O Congresso Nacional permanecerá em funcionamento até o término das medidas coercitivas”.

De qualquer sorte, trago os argumentos que foram apresentados os deputados líderes de bancada da Assembleia, pela sua administração:

- 1) não há pessoal para fazer o protocolo físico, pois estão em teletrabalho;



- 2) as comissões não estão funcionando normalmente para dar sequência à tramitação.

Será demonstrado que os argumentos são pífios, embora, reitera-se não há qualquer necessidade, pois nem uma situação de guerra permite que o parlamentar tenha seu direito líquido e certo de legislar e fiscalizar suspensos.

De antemão, importante observar que a Assembleia continua funcionando para projetos do Governo. Dois, inclusive, serão votados na quinta-feira<sup>1</sup>. Ou seja, nenhum dos argumentos se sustenta, pois o governo fez o protocolo e as proposições estão tramitando, tanto é que serão votadas.

Isso porque não há qualquer dificuldade de se fazer o protocolo por via eletrônica. Se esta não é a via costumeira, a Mesa que edite uma Resolução (aí sim no âmbito de sua competência) para estabelecer de modo temporário como isso será feito - ou seja, para que correio eletrônico encaminham os parlamentares. Simples assim.

Quanto às comissões, todas já estão trabalhando para que comecem a votar de forma virtual, assim como no Plenário, que será realizado na quinta-feira, o que já está autorizado pela Resolução de Plenário nº 3204/2020<sup>2</sup>. De qualquer sorte, as matérias, por força de Regimento Interno, podem ir direto para o Plenário por acordo de líderes, como será feito com os projetos do Governo:

---

1

<https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2020/03/marcada-para-quinta-feira-primeira-sessao-virtual-da-historia-da-assembleia-ck8flk7ug033p01rznrbhjt.html>

<sup>2</sup> “Art. 1.º A Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul poderá, em caráter excepcional, pelo período de 30 (trinta) dias, prorrogáveis, adotar o processo de votação em ambiente virtual, **de forma eletrônica e não presencial**, nas suas deliberações, mediante prévio acordo dos Líderes da Bancada acerca das matérias que serão deliberadas, em conformidade com o parágrafo único do art. 20 da Resolução n.º 2.288, de 18 de janeiro de 1991 – Regimento Interno da Assembleia Legislativa, dispensada, neste caso, a publicação na forma prevista no art. 174 do mesmo diploma legal.

Parágrafo único. Para fins de implantação do sistema de votação previsto no “caput” deste artigo, considera-se caráter excepcional a decretação de calamidade pública pela Assembleia Legislativa ou a declaração de interesse público pela Mesa da Assembleia.” (grifei)

“Art. 172 - A proposição que deva ser votada pelo Plenário será incluída:

I - na Ordem do Dia:

.....

e) **as proposições que obtiverem a concordância dos Líderes** das Bancadas Parlamentares, observada a regra do parágrafo único do art. 20;

.....

II - na Ordem do Dia da sessão:

a) as matérias previstas nas alíneas “a”, “b”, “c” e “g” do inciso anterior,

b) as matérias previstas nas demais alíneas do inciso anterior, dependendo de acordo conforme previsto no art. 30, VII, deste Regimento.

Parágrafo único. A alínea "e" do inciso I deste artigo e o parágrafo único do art. 20 não terão aplicabilidade quando pelo menos 3 (três) Líderes de Bancada não concordarem com a inclusão de proposição na Ordem do Dia, sem prejuízo do disposto nas demais alíneas que compõem este artigo

“Art. 20 - Os Líderes de Bancada, Partidários ou do Governo constituem o Colégio de Líderes.

Parágrafo único. As deliberações do Colégio de Líderes serão tomadas pela maioria equivalente a dois terços, ponderados os votos dos Líderes em função da expressão numérica de cada Bancada.” (grifei)

Por óbvio que isso não significa que todas as proposições vão tramitar normalmente. O andamento depende de vontade política, pois é assim que funciona o Poder Legislativo. O que não se pode fazer é proibir que haja meios para que a vontade política se transforme em exercício legislativo, como foi feito.

## **VI. DA IMPOSSIBILIDADE DE RECURSO ADMINISTRATIVO**

Não há previsão regimental para se recorrer de Resoluções da Mesa. Mesmo que houvesse, isso seria impossível, pois recursos regimentais, no âmbito da Assembleia Legislativa, são também feitos por meio de proposições legislativas - que, por isso, precisam ser protocoladas e tramitar, o que está vedado. Outra alternativa seria propor uma Resolução

de Plenário ou Lei Ordinária, instrumentos normativos hierarquicamente superiores, para tirar o seu efeito. No entanto, também caímos no mesmo problema: impossibilidade de protocolo e trâmite. Não resta, portanto, outro instrumento que se recorrer ao Poder Judiciário.

Ressalte-se, por fim, que nas duas Reuniões de Líderes realizadas após a decisão, dia 26.03.2020 e 31.03.2020, a parlamentar impetrante exigiu a sua revogação, o que foi reforçado por outros líderes. A Presidência comprometeu-se em rever o posicionamento da Reunião de Mesa de 30.03.2020, mas a decisão se manteve.

## **VII. DO PEDIDO LIMINAR**

Nada é mais urgente que garantir o restabelecimento imediato do funcionamento da atividade parlamentar. Não há precedentes históricos, dentro do regime constitucional de 1988, para tamanha afronta. O Poder Executivo precisa ser fiscalizado em suas atividades e o Legislativo precisa produzir o conteúdo normativo para o qual foi eleito e é pago. A desarticulação da atividade parlamentar fere de morte a separação de poderes e coloca em risco toda a sociedade, que não poderá controlar, por meio de seus representantes, as ações em andamento. Qualquer tentativa de normalização desse fechamento abre um precedente terrível para o nosso futuro. Maiorias eventuais não podem rasgar o tecido constitucional.

Trazendo a questão para a materialidade, reitero que este mandato tem dois projetos de lei de sua autoria, relacionados à pandemia do COVID-19, que não podem ser protocolados. Outros quatro, relacionados também ao COVID-19, protocolados antes de a Resolução ter efeito, não podem mais tramitar. Eles tratam de fornecimento de água e luz, de pagamento de IPVA, de remoções forçadas, da venda de produtos essenciais, de de renda básica e até de contingenciamento de cotas parlamentares e diárias. Matérias importantíssimas que precisam ser apreciadas com urgência, independente da decisão final dos parlamentares.

O *periculum in mora*, portanto, resta configurado, pois o parlamento já está parado - e por tempo indeterminado -, sendo que cada dia a mais de suspensão de atividades é um dia a menos de produção legislativa de devida fiscalização da Administração, sem falar no péssimo

precedente, que demonstra a fragilidade de nossas instituições, e precisa ser imediatamente enfrentado.

O *fumus boni iuris* está devidamente demonstrado em diversos pontos do texto constitucional, destacando-se, na Constituição Federal, o art. 2º, e na Constituição Estadual, os artigos 5, 49, 52, 53, 56, §4º, 58 e 59.

## VIII. DOS PEDIDOS

Sendo assim, REQUER, digne-se V. Exª a determinar

- a) LIMINARMENTE, sem manifestação da parte adversa:
  - i) a suspensão dos efeitos do art. 8º-D da Resolução de Mesa nº 1.658/2020, em razão da manifesta inconstitucionalidade, para restabelecer o imediato do funcionamento da atividade parlamentar de legislação e fiscalização;
  - ii) o recebimento do protocolo das proposições nos **ANEXOS 04 e 05**;
  - iii) que possam as proposições nos **ANEXOS 06, 07, 08 e 09** tramitar normalmente;
- b) a notificação da Autoridade Coatora, Presidente da Assembleia, na representação da Mesa Diretora, para que, querendo, preste as informações que entenda necessária e para cumprir a decisão liminar eventualmente concedida;
- c) a intimação do Estado do Rio Grande do Sul para que, querendo, ingresse no feito, nos termos do art. 7º, II, da Lei nº 12.016/2009;
- d) a intimação do representante do Ministério Público para se manifestar;
- e) no mérito, seja definitivamente concedida a segurança, tornando definitiva a liminar eventualmente concedida, para que seja reconhecido nulo o ato que suspendeu as atividades legislativas, nos termos do pedido liminar;
- f) nos termos do art. 319, VII, do NCPC, a impetrante não possui interesse de realizar audiência de conciliação, até por entender que o rito especial não comporta a solenidade;
- g) Requer a **DISTRIBUIÇÃO EM REGIME DE EXTREMA URGÊNCIA**, tendo em vista o objeto da ação.

Valor da causa: R\$ 9.705,00.

Em Porto Alegre, 31 de março de 2020.

Jonathan Vargas Figueiredo

OAB/RS nº 99.590