

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI, PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

FABIANO CONTARATO, brasileiro, casado, Senador da República, portador da cédula de identidade R.G. nº 682.250 (SSP/ES) e inscrito no CPF/MF nº 863.645.617-72, com endereço profissional na Praça dos Três Poderes, Palácio do Congresso Nacional, Senado Federal, Anexo 2, Ala Afonso Arinos, Gabinete 06, endereço eletrônico sen.fabianocontarato@senado.leg.br, vem, por intermédio de seu advogado e bastante procurador signatário, procuração anexa (Doc. 02), com fundamento no art. 5º, XIX da CF, c/c art. 1º da Lei nº 12.016, de 2009, impetrar

MANDADO DE SEGURANÇA

c/ pedido de medida liminar de urgência

para proteger direito líquido e certo deste parlamentar ao devido processo legislativo, para que essa Corte Suprema exerça o controle de constitucionalidade formal do **Projeto de Lei de Conversão nº 17, de 2019** (oriundo da Medida Provisória nº 881), remetido ao Congresso Nacional por Mensagem do **Presidente da República**, sr. **JAIR MESSIAS BOLSONARO**, brasileiro, casado, Presidente da República, inscrito no CPF sob o nº 453.178.287-91, com domicílio legal em Brasília/DF, na Praça dos Três Poderes, Palácio do Planalto, Gabinete da Presidência, e aprovado por Comissão Mista do Congresso para iminente análise do Plenário da **Câmara dos Deputados** e do **Senado Federal**, os quais são apontados como autoridades coatoras.

I – Síntese da demanda

1. Trata-se de Mandado Segurança impetrado por parlamentar para que seja suspensa, em parte, a tramitação de Medida Provisória encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional e alterada indevidamente por Comissão Mista de parlamentares. Conforme demonstrado a seguir, alterou-se o texto proposto pelo Poder Executivo para inserção de matéria estranha ao propósito original da medida.

II – Dos fatos

2. Em 30 de abril de 2019, o Presidente da República, no uso da atribuição constitucional que lhe confere o art. 62 da Carta Magna, editou a Medida Provisória nº 881, de 2019 (“MP 881”), que “institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, estabelece garantias de livre mercado, análise de impacto regulatório, e dá outras providências”.

3. Segundo a exposição de motivos elaborada pelo Poder Executivo, “ainda prevalece o pressuposto de que as atividades econômicas devam ser exercidas somente se presente expressa permissão do Estado, fazendo com que o empresário brasileiro, em contraposição ao resto do mundo desenvolvido e emergente, não se sinta seguro para produzir, gerar emprego e renda”.

4. O texto encaminhado ao Congresso continha disposições gerais relativas à “liberdade econômica”, garantias de livre iniciativa, análise de impacto regulatório e alterava o Código Civil (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002), a Lei das Sociedades Anônimas (Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976), a Lei de Falências e Recuperação Judicial (Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005), a Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973), além das Leis nº 11.598, de 3 de dezembro de 2007; nº 12.682, de 9 de julho de 2012, nº 10.522, de 19 de julho de 2002; o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946.

5. Os 19 artigos da MP enviada pelo Poder Executivo estavam dispostos da seguinte forma:

a) Capítulo I: Disposições Preliminares (arts. 1º e 2º);

- b) Capítulo II: da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica (art. 3º);
- c) Capítulo III: das Garantias de Livre Iniciativa (art. 4º);
- d) Capítulo IV: da Análise de Impacto Regulatório (art. 5º);
- e) Capítulo V: Disposições Finais (arts. 6º ao 19).

6. Em síntese, a norma tratou de três temas relativos ao exercício da atividade econômica: (i) diretrizes interpretativas para o Poder Público perante os particulares; (ii) eliminação ou simplificação de procedimentos administrativos e judiciais no âmbito da Administração Pública; e (iii) diretrizes interpretativas e desburocratizadoras nas relações entre particulares¹.

7. Ao longo da tramitação no Congresso Nacional, ainda não encerrada, o projeto recebeu nada menos que 301 emendas, das quais 125 foram aprovadas pelo Relator na Comissão Mista instalada para analisar a Medida. Com a aprovação do Projeto de Lei de Conversão (PLV) pela Comissão Mista, o texto normativo deu um salto de 19 para 53 artigos.

8. Nesse contexto, obviamente, foram inseridas diversas matérias estranhas ao objeto original da Medida Provisória. Destaca-se uma espécie de reforma trabalhista, que alterou nada menos que 36 dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho (“CLT” - Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943). O contrabando legislativo é evidente: as disposições finais da norma, que tinham 13 artigos, amontoaram-se em 38 dispositivos após a análise da Comissão. Justamente entre as alterações nas disposições finais, inseriu-se o artigo 28, que altera a CLT.

9. Em síntese, as seguintes mudanças foram promovidas na legislação trabalhista:

- a. Regime de responsabilidade subsidiária de grupos econômicos (art. 2º, §2º);

¹ Conforme sumário executivo disponibilizado pela Consultoria Legislativa do Senado Federal. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/sumarios-de-proposicoes/mpv881>.

- b. Regras para emissão da Carteira de Trabalho e Previdência Social (art. 13, §2º, e arts. 14, 15 e 16);
- c. Procedimento de anotação em Carteira de Trabalho (art. 29, caput, e §§6º, 7º e 8º);
- d. Valor probatório da Carteira de Trabalho e Previdência Social (art. 40);
- e. Regras para descanso semanal remunerado (arts. 67, 68, 70, 385, 386, 386-A);
- f. Regras para registro de ponto (art. 74 e art. 135, §3º);
- g. Normas para interdição de estabelecimentos que representem risco ao trabalhador (art. 161);
- h. Regra para constituição de Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (art. 163);
- i. Regra para pagamento de horas-extras (art. 227, único);
- j. Condições diferenciadas para exercício de trabalho aos sábados, domingos e feriados em razão de condições climáticas nas atividades ligadas ao agronegócio (art. 386-A);
- k. Limites para estabelecimento de acordo entre empregador e empregado (art. 444, único);
- l. Normas para fiscalização de estabelecimentos (arts. 626 e 627);
- m. Institui o domicílio eletrônico trabalhista (art. 628-A);
- n. Normas relativas ao processo administrativo de multas trabalhistas (arts. 629, 630, 631, 632, 634, 635, 636, 637, 637-A, 638, 640, 641 e 642).

10. Além disso, a norma aprovada pelos parlamentares passou a revogar os seguintes dispositivos da CLT: arts. 17; 20; 21; 25; 26; 30; 32; 33; 40, II; 54; 160; 193, §4º; 227, §§1º e 2º; 319; 417; 419; 420; 421; 633; 635, §3º. Trata-se de profunda reforma na legislação trabalhista brasileira, sem a observância do devido processo legislativo.

11. Não bastasse a absurda reforma trabalhista inserida no texto da Medida Provisória, alterou-se também a Política Nacional do Meio Ambiente, relativamente à Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA, conforme se verifica na nova redação dada pelo art. 29 do PLV aos arts. 17-D e 17-R da Lei nº 6.938, de 1981.

12. A polivalência do Projeto de Lei de Conversão é cristalina, dispensando-se uma análise pormenorizada de cada contrabando legislativo. Com efeito, a diversidade de temas é tão significativa que parece não haver área do Direito que tenha escapado da “super reforma” implementada pela Comissão Mista.

13. Desse modo, impõe-se a suspensão dos efeitos e posterior declaração de inconstitucionalidade formal da matéria ora impugnada, pelos fundamentos expostos a seguir.

III – Do direito

III.1– Preliminares

a) Da legitimidade ativa

14. Cumpre destacar, inicialmente, que esta Suprema Corte possui entendimento consolidado acerca da legitimidade ativa de parlamentares para impetrarem mandado de segurança em defesa do devido processo legislativo constitucional.

15. Nesse sentido, entre muitos outros precedentes, o MS 24.667- AgR, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 23.04.2004; e o MS 24.642, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 18.06.2004, nos seguintes termos:

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. 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.

16. Nessa perspectiva, sendo o impetrante Senador da República no regular exercício do mandato, detém plena legitimidade ativa para questionar, perante esse Supremo Tribunal Federal, atos legislativos que, como ocorre no presente caso, “não se compatibilizam com o processo legislativo constitucional”.

b) Da tempestividade

17. Nos termos do art. 23 da Lei nº 12.016/2009, que disciplina o mandado de segurança individual e coletivo, o direito de requerer mandado de segurança é extinto após decorridos cento e vinte dias a partir da ciência, pelo interessado, do ato impugnado. Conforme aduzido acima, tomou-se conhecimento do ato a ser combatido após a publicação do texto final aprovado pela Comissão Mista destinada a analisar a MP 881, em 11/07/2019. Comprovada, portanto, a tempestividade da demanda.

III.2 – Do mérito - direito líquido e certo ao devido processo legislativo

18. Cuida-se, na hipótese, de clara condução ilegal do processo legislativo, contrário às diretrizes constitucionais, conforme se explicitará a seguir.

19. Há um argumento de cidadania para admitir a sindicabilidade judicial nas hipóteses de estrito descumprimento das disposições do processo legislativo constitucional. Trata-se de zelar pelo cumprimento das regras do jogo democrático, de modo a assegurar o pluralismo necessário e exigido constitucionalmente no processo de elaboração das leis. Por oportuno, vale transcrever a percuciente análise do professor da Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira, em sua tese de doutoramento intitulada *Devido Processo Legislativo*, quando afirma que

Esses requisitos formais são, de uma perspectiva normativa, condições processuais que devem garantir um processo legislativo democrático, ou seja, a institucionalização jurídica de formas discursivas e negociais que, sob condições de complexidade da sociedade atual, devem garantir o exercício da autonomia jurídica – pública e privada – dos cidadãos. O que está em questão é a própria cidadania em geral e não o direito de minorias parlamentares ou as devidas condições para a atividade legislativa de um parlamentar “X” ou “Y”. Não se deve,

inclusive, tratar o exercício de um mandato representativo como questão privada, ainda que sob o rótulo de ‘direito público subjetivo’ do parlamentar individualmente considerado, já que os parlamentares, na verdade, exercem função pública e representação política; e é precisamente o exercício necessariamente público, no mínimo coletivo ou partidário, dessa função que se encontra em risco. Trata-se da defesa da garantia do pluralismo no processo de produção legislativa, na defesa da própria democracia enquanto respeito às regras do jogo².

20. Do ponto de vista jurídico, a Constituição Federal estabelece uma sequência de atos e fases do processo legislativo visando a criação das espécies normativas previstas no art. 59. A observância das regras constitucionais e dos princípios gerais do direito na formação dos diplomas normativos é condição formal de sua validade. Nesse sentido, cabe tanto ao Poder Legislativo quanto ao Judiciário exercer o controle e assegurar a correta aplicação das normas procedimentais.

21. No presente caso, há vícios evidentes de natureza formal. A medida provisória é espécie normativa primária, que possui força de lei, de competência exclusiva do Presidente da República, de caráter excepcional para situações de urgência e emergência, sujeitas à condição resolutiva, nos termos do artigo 62 da Constituição Federal.

22. Consoante determinação constitucional, as medidas provisórias têm força de lei e são submetidas à análise do Congresso Nacional, sendo de competência do Poder Legislativo sua deliberação e controle.

23. Nesse sentido, o processo legislativo de conversão de medida provisória em lei consiste em um processo legislativo célere, de até 120 dias, constitucionalmente previsto, do qual resulta a edição de uma lei em sentido estrito, existente, válida e eficaz, tal quais as leis resultantes do processo legislativo ordinário.

24. Contudo, a exceção legislativa criada pelo constituinte foi transformada em regra pela prática do Poder Executivo, banalizando o instituto da medida provisória e,

² OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. *Devido Processo Legislativo*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2001, p. 25-26.

principalmente, os requisitos constitucionais para sua edição. Assim, acostumados com a prática e buscando o benefício da celeridade de tramitação, os parlamentares usualmente apresentam emendas de temas diversos, sem pertinência com o texto original.

25. Tal prática é evidentemente inconstitucional, uma vez que, assim como o texto original, as emendas parlamentares também devem atender aos critérios de relevância e urgência. Assim, as emendas parlamentares ao projeto de conversão somente são admitidas caso se respeite a adequação lógico-temática.

26. Portanto, considerando-se os requisitos constitucionais para edição da medida provisória – definidos pelo Poder Executivo no momento de elaboração do texto e posteriormente analisados pelo Poder Legislativo –, o exercício da faculdade de emendar pelo Poder Legislativo está condicionado ao tema proposto originalmente.

27. Não é sem razão que o constituinte estabeleceu limites formais quanto ao tema das medidas provisórias. Caso não houvesse tais balizas, o processo legislativo de conversão em lei seria inviável, uma vez que os parlamentares não teriam condições de analisar devidamente as questões submetidas por essa via.

28. Nesse contexto, conforme já reconhecido por essa Corte, o processo legislativo de conversão de medidas provisórias em lei não admite a inserção de “contrabandos legislativos” ou “jabutis” – temas estranhos ao objeto central da medida provisória, sob pena de desvirtuamento do processo legislativo.

29. Certamente, quando uma medida provisória, após ser convertida em lei, passa a legislar sobre temas estranhos ao texto inicial, tem-se o enfraquecimento do processo democrático e da própria separação de poderes. No caso específico de uma reforma trabalhista, como é a proposta no art. 28 do PLV, com mais razão o processo legislativo formal deveria ser observado com rigor.

30. No âmbito do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5127, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade formal decorrente da impossibilidade de se incluir emenda em projeto de conversão de Medida Provisória em

lei, com tema diverso do objeto originário da Medida Provisória. A decisão da ADI 5127 foi assim ementada:

EMENTA : DIREITO CONSTITUCIONAL. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE CONVERSÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA EM LEI. CONTEÚDO TEMÁTICO DISTINTO DAQUELE ORIGINÁRIO DA MEDIDA PROVISÓRIA. PRÁTICA EM DESACORDO COM O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E COM O DEVIDO PROCESSO LEGAL (DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO).

1. **Viola a Constituição da República, notadamente o princípio democrático e o devido processo legislativo (arts. 1º, caput, parágrafo único, 2º, caput, 5º, caput, e LIV, CRFB), a prática da inserção, mediante emenda parlamentar no processo legislativo de conversão de medida provisória em lei, de matérias de conteúdo temático estranho ao objeto originário da medida provisória.**
2. Em atenção ao princípio da segurança jurídica (art. 1º e 5º, XXXVI, CRFB), mantém-se hígidas todas as leis de conversão fruto dessa prática promulgadas até a data do presente julgamento, inclusive aquela impugnada nesta ação.
3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente por maioria de votos.

31. Apesar da MP 881, de 2019, ter sido editada sob o argumento de urgência e relevância, pois haveria a necessidade de se afastar a percepção de que, no Brasil, o exercício de atividades econômicas depende de prévia permissão do Estado, ao longo da tramitação junto ao Congresso Nacional foram aprovadas 125 emendas parlamentares.

32. Para que se perceba as evidentes alterações implementadas pela Comissão Mista do Congresso Nacional, colaciona-se anexo quadro comparativo elaborado pela Secretaria Legislativa do Congresso Nacional. Desse modo, é evidente a situação de “contrabando legislativo”, que implicou verdadeira deturpação do processo legislativo constitucional.

33. A mera descrição das alterações incluídas pela comissão mista, conforme itens 12 e seguintes da presente manifestação, permite inferir a ausência de pertinência temática em relação ao texto original da medida provisória.

34. Dentre os jabutis ora impugnados, há alterações profundas na legislação trabalhista, consoante artigo 28 do PLV. Entre as mudanças, o texto aprovado pela Comissão Mista diminui a quantidade de domingos nos quais o trabalhador tem assegurado dia de descanso obrigatório: de 1 a cada 4 semanas para 1 a cada 7.

35. Além disso, o texto determina que trabalhadores que recebem mais de 30 salários mínimos passam a ser regidos pela legislação civil, conforme redação dada ao art. 444 da CLT pelo art. 28 do PLV.

36. Altera também o regime de controle de horas dos trabalhadores celetistas, retirando a obrigatoriedade do controle de ponto. Segundo o Projeto de Lei de Conversão, o trabalhador não precisará fazer anotações de entrada e saída no local de trabalho, ou mesmo de férias, horas extras e folgas.

37. O art. 28 também insere na CLT o art. 627-A, o qual estabelece que as autoridades da inspeção do trabalho – hoje subordinadas ao Ministério da Economia – poderão celebrar Termo de Compromisso e que ele “terá precedência sobre quaisquer outros títulos executivos extrajudiciais”, inclusive àqueles firmados pelo Ministério Público do Trabalho.

38. Relativamente ao art. 29 do PLV, foram alterados dispositivos concernentes à Política Nacional do Meio Ambiente. Segundo o texto aprovado, alteram-se os parâmetros de definição de empresas de micro, pequeno, médio e grande porte, para fins de aplicação da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA. Nesse contexto, exemplificativamente, as empresas de médio porte deixam de ser aquelas com receita bruta anual entre 1,2 e 12 milhões de reais para serem aquelas com receita bruta anual acima de 300 milhões de reais.

39. Em resumo, os arts. 28 e 29 do PLV tratam, respectivamente, de temas relativos à Consolidação das Leis Trabalhistas e à Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA. Obviamente, tratam-se de medidas que não guardam pertinência temática alguma com a proposição original.

40. Ante o exposto, comprova-se a inconstitucionalidade formal, diretamente relacionada ao devido processo legislativo constitucional e ao desrespeito ao princípio

democrático, devidamente concretizado na tramitação do Projeto de Lei de Conversão 17, de 2019 (originário da MP 881, de 2019), que consta da pauta do Plenário da Câmara dos Deputados em 13 de agosto de 2019.

41. Portanto, vê-se clara violação dolosa aos princípios constitucionais e legais que regem o processo legislativo, que constituem direito subjetivo líquido e certo do impetrante.

III.3 - Dos pressupostos da medida liminar

42. O art. 7º, III, da Lei 12.019, de 2009, dispõe:

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.

43. A medida ora pleiteada comporta prestação liminar, *inaudita altera parte*, o que desde já se requer, eis que presentes todos os pressupostos necessários para o seu deferimento.

44. O fundamento relevante para suspensão do ato emerge da própria natureza pública das informações e da repercussão social da matéria. O *fumus boni iuris* pode ser facilmente depreendido dos argumentos já expostos nesta inicial, na medida em que são demonstradas evidentes violações e ofensa aos princípios basilares que devem reger o Processo Legislativo.

45. Por outro lado, o *periculum in mora* decorre da iminência de análise da medida pelos plenários do Congresso Nacional, o que certamente resultará na concretização de uma lei inteiramente inconstitucional. O texto será deliberado pelo Congresso Nacional até 27 de agosto, data limite para perda de eficácia da medida.

46. Com essas breves razões, requer-se a concessão de medida cautelar, para suspender a tramitação dos arts. 28 e 29 do Projeto de Lei de Conversão nº 17/2019 (originário da MP 881/2019) até o julgamento do mérito da presente demanda.

IV – Dos pedidos

Diante do exposto, requer o impetrante:

- a) A concessão de medida liminar, *inaudita altera parte*, para suspender os arts. 28 e 29 do Projeto de Lei de Conversão 17/2019 (originário da MP 881/2019), que foram inseridos pelo Congresso Nacional por meio dos mencionados contrabandos legislativos, até o julgamento do mérito da presente demanda;
- b) No mérito, seja concedida a ordem, confirmando-se a medida liminar pleiteada, para a concessão em definitivo da ordem mandamental para declarar a nulidade dos arts. 28 e 29 do Projeto de Lei de Conversão nº 17/2019 (originário da MP 881/2019), que foram inseridos pelo Congresso Nacional por meio das mencionadas emendas legislativas estranhas ao objeto original da norma;
- c) Sejam notificadas as autoridades coatoras para prestarem informações no prazo legal, nos termos do art. 7º, I da Lei nº 12.016/2009;
- d) Seja dada ciência do feito à Advocacia Geral da União, nos termos do art. 7º, II da Lei nº 12.016/2009;
- e) Seja notificado o ilustre representante do Ministério Público, para, nos termos do artigo 12 da Lei nº 12.016/2009, opinar acerca da presente demanda.

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

Nesses termos, pede deferimento.

Brasília, 13 de agosto de 2019.

Roberto de Castro Pimenta

OAB/DF 52.316

Rol de anexos:

1. Documentos de identificação do impetrante e patrono;
2. Procuração outorgada;
3. Guia de custas e comprovante de pagamento;
4. Cópia da MPV 881, publicada no Diário Oficial da União;
5. Redação Final do PLV 17/2019, aprovado pela comissão mista;
6. Quadro comparativo do PLV 17/2019 em relação ao teor da MP 881/2019;
7. Exposição de motivos da MP 881.