

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Senhora Presidente, submeto ao referendo do Plenário deste Supremo Tribunal os fundamentos da decisão proferida nesta ação direta de inconstitucionalidade, assim expostos:

“ O objeto da ação

11. Questiona-se, na presente ação direta de inconstitucionalidade, a validade constitucional da Medida Provisória n. 1.135/2022. Por ela foram alteradas leis de incentivo à cultura.

Editada em 26.8.2022, a medida provisória questionada promove alterações a) na Lei 14.148/2021 (pela qual instituído o Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos - Perse e o Programa de Garantia aos Setores Críticos - PGSC) ; b) na Lei 14.399/2022 (denominada Lei Aldir Blanc 2); c) na Lei Complementar n. 195/2022 (chamada Lei Paulo Gustavo).

Aquelas leis foram editadas com o específico objetivo de fazer cumprir o comando constitucional posto, especialmente, nos arts. 215 e 216-A, da Constituição do Brasil, segundo os quais

‘Art. 215 - O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.’

‘Art. 216-A - O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.’

12. A trágica experiência da pandemia sanitária do covid-19 tingiu, com cores de carência ainda maior, o segmento social de produção e divulgação cultural, num País em que este que é um dos setores nacionais mais pródigos em criação de qualidade excelente e garantidor do direito de cada ser humano de ter acesso e fruição dos bens do patrimônio cultural para formação de sua personalidade e de sua nacionalidade. Além de ser gerador de empregos e ocupações para os talentos e vocações artísticas, culturais, criatividade e desenvolvimento das artes para o bem da humanidade.

Para dar suporte ao setor cultural e assegurar a promoção de ações emergenciais, em especial projetos de apoio a artistas que sofreram importantes e graves impactos negativos em seus trabalhos

em decorrência da pandemia de covid-19, nos últimos dois anos, o Congresso Nacional cuidou de dar cumprimento aos preceitos constitucionais de fomento, garantia e promoção da cultura, editando a Lei Complementar n. 195, de 8.7.2022 e as Leis n. 14.399 e a 14.148, também de 2022, alteradas pela medida provisória cuja validade constitucional é posta em questão na presente ação.

13. Tem-se no ato impugnado:

‘Art. 1º A Lei Complementar nº 195, de 8 de julho de 2022, passa a vigorar com as seguintes alterações:

‘Art. 3º Fica a União autorizada a destinar, no exercício de 2023, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, o montante máximo de R\$ 3.862.000.000,00 (três bilhões, oitocentos e sessenta e dois milhões de reais) para aplicação em ações que visem combater e mitigar os efeitos da pandemia da covid-19 sobre o setor cultural, observada a disponibilidade orçamentária e financeira.

.....
§ 11. Caso o montante global referido no caput não seja integralmente executado no exercício de 2023, sua execução poderá ser prorrogada para o exercício de 2024, exclusivamente, respeitadas as disponibilidades orçamentárias e financeiras de cada exercício, vedado o estabelecimento de limite mínimo de execução em ambos os exercícios.’ (NR)

‘Art. 2º A Lei nº 14.399, de 8 de julho de 2022, passa a vigorar com as seguintes alterações:

‘Art. 6º Fica a União autorizada a destinar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a cada ano, os seguintes valores máximos, para a consecução das ações elencadas no art. 7º, observada a disponibilidade orçamentária e financeira de cada exercício:

- I - em 2024, até R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais);
- II - em 2025, até R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais);
- III - em 2026, até R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais);
- IV - em 2027, até R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais); e
- V - em 2028, até R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais).

.....
Art. 17. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação e, nos termos do art. 134 da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021, o disposto nos art. 6º, art. 7º e art. 13 desta Lei terá vigência até 31 de dezembro de 2028.’ (NR)

‘Art. 3º A Lei nº 14.148, de 3 de maio de 2021, passa a vigorar com as seguintes alterações:

‘Art. 6º Fica a União autorizada a destinar, no exercício de 2023, o valor global máximo de R\$ 2.500.000.000,00 (dois bilhões e quinhentos milhões de reais) aos beneficiários do Perse que tiveram redução

superior a 50% (cinquenta por cento) no faturamento entre 2019 e 2020 com base nas despesas com pagamento de empregados durante o período da pandemia da Covid-19 e da Espin.

.....
§ 4º Caso o montante global referido no caput não seja integralmente executado no exercício de 2023, sua execução poderá ser prorrogada para o exercício de 2024, exclusivamente, respeitadas as disponibilidades orçamentárias e financeiras de cada exercício, vedado o estabelecimento de limite mínimo de execução em ambos os exercícios.' (NR)

'Art. 4º Ficam revogados os seguintes dispositivos:

I - da Lei Complementar nº 195, de 2022:

a) o § 2º do art. 3º;

b) o art. 22; e

c) o § 1º do art. 29; e

II - os § 1º e § 3º do art. 6º da Lei nº 14.148, de 2021.

'Art.5º Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.'

14. Na peça inicial da presente ação, o autor apresenta um cotejo entre as leis originariamente aprovadas pelo Congresso Nacional e a medida provisória n. 1.135/2022 editada pelo Presidente da República.

Destaca que a prorrogação dos prazos para os repasses ao setor cultural, determinados pelas leis alteradas e que foram de 2022 para 2023 (na Lei Complementar n. 195/2021, denominada Lei Paulo Gustavo) e de 2023-2027 para 2024-2028 (nas Leis n. 14.399/2022 e n. 14.148/2021), além de esvaziar a finalidade daquela legislação (de dar cobro às urgências e carências sofridas pelo setor, especialmente em razão da pandemia da covid19), acarretaria maiores e irreparáveis danos àquele segmento social, cultural e econômico.

Anoto, ainda, que a medida provisória questionada alterou de obrigatória entrega para mera autorização para destinar recursos o que tinha sido objeto da legislação alterada.

Das Leis aprovadas pelo Poder Legislativo e alteradas monocraticamente pelo Presidente da República por medida provisória

15. Impõe-se breve exposição sobre o trâmite dos projetos de leis que se converteram nas leis objeto das alterações promovidas pela medida provisória n. 1.135/2022.

15.1. Sobre o Projeto de Lei Complementar n. 73/2021, transformado na Lei Complementar n. 195/2022

O Projeto de Lei Complementar n. 73/2021, originário da Lei Complementar n. 195/2022, conhecida como Lei Paulo Gustavo, foi apresentado pelo Senador Paulo Rocha e outros. No projeto se "dispõe sobre apoio financeiro da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para garantir ações emergenciais voltadas ao setor

cultural; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 para vedar a limitação de empenho e movimentação das despesas relativas a aquisição de produtos e serviços vinculados à execução do Fundo Nacional de Cultura, e não contabilizar na meta de resultado primário as transferências previstas nesta Lei Complementar; vedar a imposição de limites à execução orçamentária e financeira da programação orçamentária relativa às fontes vinculadas ao Fundo Nacional de Cultura; e vedar a alocação de recursos do Fundo Nacional de Cultura em reservas de contingência de natureza primária ou financeira’.

Na sessão plenária de 24.11.2021, o projeto foi aprovado, com algumas emendas. A votação foi realizada em turno único e teve sessenta e oito votos a favor e cinco contra.

Em 1º.12.2021, a proposição legislativa foi encaminhada à Câmara dos Deputados, tendo sido aprovada, em 24.2.2021, a Subemenda Substitutiva Global ao PLC n. 73/2021 adotada pelo Relator da Comissão da Cultura na Câmara dos Deputados, por quatrocentos e onze votos a favor e vinte e sete contra, após pareceres favoráveis das Comissões de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Encaminhado o Substitutivo ao Senado Federal, foi aprovado pelo Plenário daquela Casa Legislativa, em votação com turno único, com setenta e quatro votos a favor, tendo sido o Projeto encaminhado para apreciação e sanção ou veto presidencial.

Em 5.4.2022, pela Mensagem n. 178, o Presidente da República vetou integralmente a proposição legislativa., com as seguintes razões:

‘Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos previstos no § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar integralmente, por contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei Complementar nº 73, de 2021... Ouvidos, o Ministério da Economia, o Ministério do Turismo e o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos manifestaram-se pelo veto ao Projeto de Lei Complementar pelas seguintes razões:

‘A proposição legislativa dispõe sobre apoio financeiro da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para garantir ações emergenciais direcionadas ao setor cultural, altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, para não contabilizar na meta de resultado primário as transferências federais aos demais entes da Federação para enfrentamento das consequências sociais e econômicas no setor cultural decorrentes de calamidade públicas ou pandemias, e a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, para atribuir outras fontes de recursos ao Fundo Nacional da Cultura.

Entretanto, ao destinar o montante de R\$ 3.862.000.000,00 (três bilhões oitocentos e sessenta e dois milhões de reais) do Orçamento Geral da União aos entes federativos com a finalidade de fomentar o setor cultural, a proposição legislativa contraria o interesse público, uma vez que criaria despesa corrente primária que estaria sujeita ao limite constitucional previsto no art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para o qual não teria sido apresentada compensação na forma de redução de despesa, o que dificultaria o cumprimento do referido limite.

Ademais, ao adicionar uma exceção à meta de resultado primário, a proposição legislativa incorreria em compressão das despesas discricionárias que se encontram em níveis criticamente baixos e abrigam dotações orçamentárias necessárias à manutenção da administração pública e à execução de importantes políticas públicas, tais como aquelas relacionadas às áreas de saúde, educação e investimentos públicos, com enrijecimento do orçamento público, o que implicaria dano do ponto de vista fiscal. Além disso, ao excepcionar a meta de resultado primário, o custo de financiamento das referidas ações não seria retirado e os controles necessários à responsabilidade na gestão fiscal seriam reduzidos e, ainda contrariaria o princípio da unidade de caixa, de que trata o art. 56 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

Outrossim, embora tenha sido definido o impacto orçamentário-financeiro, a proposição legislativa não atende integralmente ao disposto nos art. 15 e art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista não estar acompanhada das premissas e da metodologia de cálculo que deveriam ser utilizadas. Ainda, não se enquadra no conceito de despesa irrelevante, conforme estabelecido no § 2º do art. 125 e no inciso II do caput do art. 165 da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021 - Lei de Diretrizes Orçamentárias 2022.

Destaca-se que a proposição legislativa, por se tratar de despesa corrente, poderia agravar ainda mais a insuficiência da regra de ouro, de que trata o inciso III do caput do art. 167 da Constituição, na hipótese de o custeio das ações emergenciais direcionadas ao setor cultural ocorrer por meio de receitas de operação de crédito.

...

Assim, não se pode entender o Fundo Nacional da Cultura como mero repassador de recursos aos entes federativos, é necessário respeitar os seus objetivos, os seus ritos e a sua legislação própria, conforme estabelecido na Lei nº 8.313, de 1991, no intuito de caminhar para a consecução da regulamentação do Sistema Nacional da Cultura, de forma descentralizada e participativa, em conformidade com o disposto no art. 216-A da Constituição, e respeitar a modalidade de transferência fundo a fundo, com definição de

programas e ações, competência dos entes federativos, contrapartidas e responsabilidades.’

...

Essas, Senhor Presidente, são as razões que me conduziram a vetar o Projeto de Lei Complementar em causa, as quais submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional’.

O veto presidencial foi rejeitado pelo Congresso Nacional, em sessão conjunta realizada em 5.7.2022, com trezentos e cinquenta e seis votos de representantes da Câmara dos Deputados e sessenta e seis do Senado Federal.

O Projeto de Lei Complementar n. 73/2021 foi transformado na Lei Complementar n. 195/2022 em 8.7.2022, com a promulgação e a publicação no Diário Oficial da União.

15.2. Sobre o Projeto de Lei n. 1.518/2021, transformado na Lei n. 14.399/2022

O Projeto de Lei n. 1.518/2021, originário da Lei n. 14.399/2022 (Lei Aldir Blanc 2), foi proposto pela Deputada Federal Jandira Feghali e outros parlamentares, tendo sido apresentado ao Plenário da Câmara dos Deputados em 23.4.2021.

Tem-se na justificativa daquele projeto:

‘Este Projeto prevê o estabelecimento da Política Nacional Aldir Blanc, criando uma política nacional permanente de fomento ao setor cultural brasileiro, de forma descentralizada, com os recursos executados pelo governo federal em articulação federativa com os estados, os municípios e o Distrito Federal.

Seu nome é inspirado na Lei Aldir Blanc, como ficou conhecida a Lei 14.017/2020, fruto de um belíssimo processo de mobilização da sociedade brasileira e uma sensível e ampla resposta do Congresso Nacional. A Lei garantiu auxílio-emergencial, subsídios de manutenção de espaços culturais e programas de fomento ao setor cultural, um dos mais atingidos pela pandemia do novo coronavírus.

A Lei Aldir Blanc, aprovada de forma quase unânime na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, resultou em uma das mais importantes políticas públicas para a cultura em nosso país, criando um novo marco histórico sustentado em três pilares fundamentais: a universalidade de cobertura, incluída a essencial diversidade; a descentralização de recursos aos entes federados; a desburocratização com celeridade de execução.

Foram 100% dos estados, mais o Distrito Federal, e 4.172 (quatro mil cento e setenta e dois municípios) brasileiros que aderiram e receberam recursos e alcançaram a cifra de R\$3 bilhões determinadas pela lei para ações culturais emergenciais destinadas ao setor da cultura, em uma estratégia de execução descentralizada que efetivou e fortaleceu a base federativa do Sistema Nacional de Cultura.

Segundo dados do Observatório Itaú Cultural, publicados pela Folha de São Paulo no dia 01/04/2021, em meio à maior crise vivida pelo setor da cultura em consequência da pandemia, a Lei Aldir Blanc contribuiu decisivamente para evitar o pior. Dos 870 mil postos de trabalho perdidos no setor cultural no primeiro semestre de 2020, foram criados, entre o final do primeiro semestre do ano passado e o primeiro trimestre de 2021, cerca de 412 mil novos a partir de projetos, ações e iniciativas culturais realizadas com recursos da Lei Aldir Blanc.

... no entanto, que a pandemia não acabou e vivemos o pior momento dela em nosso país. Neste cenário, o setor cultural continua sendo um dos mais afetados até agora, pois a plena retomada de suas atividades é algo que só será possível quando atingirmos um patamar de imunização que permita o pleno retorno às atividades presenciais com segurança. Isto significa que as consequências da pandemia sobre o setor da cultura serão de longo alcance. Será necessário um olhar atento e investimento público regular.

Os parâmetros instituídos pela Lei Aldir Blanc demonstraram a sua efetividade para o desenvolvimento das políticas e dos direitos culturais do nosso povo, bem como responderam à dimensão econômica dos trabalhadores e trabalhadoras da arte e cultura para que pudessem ter garantidas as condições mínimas para desenvolverem seus ofícios.

Ao instituir a Política Nacional Aldir Blanc de fomento, que a sociedade já vem chamando de LEI ALDIR BLANC 2, damos sequência, de maneira permanente, a um exitoso instrumento de fomento à atividade cultural. São recursos fundamentais para valorizar nossa diversidade cultural e permitir que este verdadeiro patrimônio possa ser usufruído por toda a sociedade. Esses os pilares da presente proposição, tornar permanente um poderoso instrumento de transformação e de geração direitos, de emprego, renda e cidadania.

O projeto foi encaminhado às Comissões de Cultura (CCULT), Finanças e Tributação (CFT) e Constituição e Justiça e de Cidadania (CCCJ) da Câmara dos Deputados em 27.4.2021.

Em 8.12.2021, a Comissão de Cultura apresentou parecer pela aprovação do Projeto de Lei n. 1.518/2021, tendo sido aprovado requerimento de urgência para apreciação da matéria pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

De se anotar a conclusão do parecer de Plenário pelas Comissões de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Cidadania, apresentado pelo Relator em 24.2.2022, em voto com a seguinte conclusão:

‘Pela Comissão de Finanças e Tributação (CFT), opino pela não implicação orçamentária e financeira dos Projetos de Lei nº 3.225/2021 e nº 1.577, de 2021. Voto também, pela compatibilidade e adequação

financeira e orçamentária do Projeto de Lei nº 1518, de 2021, e do Substitutivo da CCult. No mérito, voto pela aprovação do Projeto de Lei nº 1518 e de 2021 e do Substitutivo da CCult nos termos do Substitutivo em anexo (...)

Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, opino pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 1.518, de 2021, dos dois projetos apensados, do Substitutivo da CCult e do Substitutivo da CFT'.

O Projeto de Lei n. 1.518/2021 foi aprovado na Câmara dos Deputados em 24.2.2022, por trezentos e setenta e oito votos favoráveis e vinte e nove contra, tendo ele sido remetido ao Senado Federal em 7.3.2022. Em 23.3.2022 aquela Casa aprovou o projeto, com as Emendas ns. 4,5 e 6 do Plenário, por setenta e quatro votos a favor e nenhum contrário.

Encaminhada a proposição legislativa para sanção ou veto do Presidente da República, em 12.4.2022, foi vetada totalmente, pelas seguintes razões:

'Razões dos vetos

'A proposição legislativa dispõe sobre a instituição da Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura... a referida proposição estabelece quais seriam os seus objetivos e os seus beneficiários, a saber, os trabalhadores da cultura e as entidades e pessoas físicas e jurídicas que atuassem na produção, na difusão, na promoção, na preservação e na aquisição de bens, produtos ou serviços artísticos e culturais, inclusive de patrimônio cultural material e imaterial. ... Além de definir as ações e as atividades para a consecução dos objetivos previstos, detalhar o que se compreenderia como espaços, ambientes e iniciativas artístico culturais, determinar o que poderia ser utilizado como fonte de recursos, dispor sobre a prestação de contas, entre outros. Entretanto, a proposição contraria o interesse público ao retirar a autonomia do Poder Executivo federal em relação à aplicação dos recursos, enfraquecer as regras de priorização, monitoramento, controle, eficiência, gestão e transparência elaboradas para auditar os recursos federais e a sua execução, de modo que haveria uma ingerência sobre a fiscalização e a gestão de prestação de contas de projetos culturais, ao se estabelecer o que deveria ser observado, e ao criar a obrigatoriedade do repasse pelo Governo federal de recursos provenientes do Fundo Nacional de Cultura e de outros fundos aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal. ... ' (DOU 5.5.2022 Pg. 9).

O veto aos arts. 6º, 7º, 8º, 9º, aos §§s 1º e 2º do art. 10, aos art. 11, 12, ao inciso I do caput do art. 13, ao §2º do art. 14 e ao art. 17 do Projeto de Lei n. 1.518/2021, foram justificados nos seguintes termos:

'Razões dos vetos

'A proposição legislativa estabelece que, para custear a Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura, que seria instituída, a União entregaria aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, anualmente, em parcela única, o valor correspondente a R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), no primeiro exercício subsequente ao da entrada em vigor desta Lei e nos quatro anos seguintes. Entretanto, a proposição legislativa incorre em vício de inconstitucionalidade e contraria o interesse público, uma vez que não atende ao disposto nos art. 107, art. 109 e art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, no inciso I do caput do art. 167 e no § 5º do art. 195 da Constituição. Ademais, viola o disposto na Emenda à Constituição nº 95, de 15 de dezembro 2016, nos art. 16 e art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, e nos art.124, art. 125 e art. 126 da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021 - Lei de Diretrizes Orçamentárias 2022, tendo em vista que haveria a ampliação da despesa primária obrigatória, de natureza corrente, com duração de cinco exercícios financeiros, sem a apresentação das medidas de compensação em relação a aumento permanente de receita ou diminuição permanente de despesa, cujas fontes de financiamento propostas não garantiriam impacto neutro. A proposição legislativa, ainda, não cumpriria o teto de gastos, nem o resultado primário, ... Outrossim, ao retirar a autonomia do Poder Executivo federal em relação à aplicação dos recursos, engessaria as possibilidades quanto ao emprego desses recursos para políticas públicas culturais cuja operacionalização depende de fundos e verbas pertencentes ao próprio Poder Executivo. Além disso, enfraqueceria as regras de priorização, monitoramento, controle, eficiência, gestão e transparência elaboradas para auditar os recursos federais e a sua execução, de modo que haveria uma ingerência sobre a fiscalização e a gestão de prestação de contas de projetos culturais, ao estabelecer o que deveria ser observado, e ao criar a obrigatoriedade do repasse pelo Governo federal de recursos provenientes do Fundo Nacional de Cultura e de outros fundos aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal. ... Oportuno mencionar que foram expressivos os repasses da União para os entes federativos em decorrência do enfrentamento à pandemia da covid-19, de maneira que o País encontra-se em situação fiscal delicada, na qual não há espaço para novas transferências financeiras da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. ...

'Razões dos vetos

'... a proposição legislativa incorre em vício de inconstitucionalidade, tendo em vista que implicaria na expansão de despesa obrigatória de caráter continuado, que geraria impacto orçamentário e financeiro para o Tesouro Nacional e assim, deveria cumprir o disposto nos art. 107, art. 109 e art. 113 do Ato das

Disposições Constitucionais Transitórias, no inciso I do caput do art. 167 e no § 5º do art. 195 da Constituição, na Emenda à Constituição nº 95, de 15 de dezembro de 2016, nos art. 16 e art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, e nos art. 124, art. 125 e art. 126 da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021 - Lei de Diretrizes Orçamentárias 2022. Ademais, contraria o interesse público, uma vez que poderia prejudicar a comercialização dos produtos lotéricos, em decorrência da diminuição dos valores dos prêmios oferecidos, o que desencadearia a redução da atratividade das loterias federais para o público apostador, e, diminuiria a arrecadação dessas loterias. ... ao retirar a autonomia do Poder Executivo federal em relação à aplicação dos recursos, engessaria as possibilidades quanto ao emprego desses recursos para políticas públicas culturais cuja operacionalização depende de fundos e verbas pertencentes ao próprio Poder Executivo' (DOU 5.5.2022 Pg. 10).

O inc. II do caput do art. 13 foi vetado aos seguintes fundamentos:

'Razões do veto

'A proposição legislativa estabelece que poderia ser utilizado como fonte de recurso o superávit do Fundo Nacional de Cultura, apurado em 31 de dezembro do exercício anterior. Entretanto, a proposição legislativa contraria o interesse público ao autorizar que parte dos recursos do Fundo Nacional de Cultura fossem utilizados pelo Governo federal para cumprir o proposto ... ao retirar a autonomia do Poder Executivo federal em relação à aplicação dos recursos, engessaria as possibilidades quanto ao emprego desses recursos para políticas públicas culturais cuja operacionalização depende de fundos e verbas pertencentes ao próprio Poder Executivo. Além disso, enfraqueceria as regras de priorização, monitoramento, controle, eficiência, gestão e transparência elaboradas para auditar os recursos federais e a sua execução, de modo que haveria uma ingerência sobre a fiscalização e a gestão de prestação de contas de projetos culturais, ao estabelecer o que deveria ser observado, e ao criar a obrigatoriedade do repasse pelo Governo federal de recursos provenientes do Fundo Nacional de Cultura e de outros fundos aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal. ... Por fim, a proposição legislativa incorre em vício de inconstitucionalidade e contraria o interesse público, tendo em vista que haveria a ampliação da despesa primária obrigatória, de natureza corrente, com duração de cinco exercícios financeiros, sem a apresentação das medidas de compensação em relação a aumento permanente de receita ou diminuição permanente de despesa, cujas fontes de financiamento propostas não garantiria impacto neutro. ...' (DOU 5.5.2022 Pg. 10).

O veto aos incs. VII e VII do caput do art. 13 do projeto de lei fundamentou-se nas seguintes razões:

'Razões do veto

'A proposição legislativa estabelece que poderia ser utilizado como fonte de recurso o superávit do Fundo Nacional de Cultura, apurado em 31 de dezembro do exercício anterior. Entretanto, a proposição legislativa contraria o interesse público ... Além disso, enfraqueceria as regras de priorização monitoramento, controle, eficiência, gestão e transparência elaboradas para auditar os recursos federais e a sua execução ...' (DOU 5.5.2022 Pg. 11).

O inc. V do caput do art. 15, por sua vez, foi vetado nos seguintes termos:

'Razões do veto

'A proposição legislativa estabelece que, no que se refere à prestação de contas de projetos culturais, inclusive audiovisuais, realizados no âmbito das leis federais, estaduais, municipais distritais de incentivo à cultura, deveria ser observado, dentre outros, que ato ou omissão de gestor do Poder Executivo que caracterizasse desídia ou descaso em relação à análise de prestação de contas de projeto cultural ou audiovisual isentaria os proponentes de vedações, de inabilitações ou de quaisquer outras sanções decorrentes da prestação de contas desses projetos específicos. Entretanto, a proposição legislativa contraria o interesse público, tendo em vista que limitaria o poder de aplicação de sanções pelo Poder Executivo federal ao estabelecer que, caso houvesse desídia ou omissão de gestor do Poder Executivo federal na prestação de contas, os proponentes ficariam isentos de aplicação de qualquer penalidade. Afigura-se, pois, como medida inadequada, uma vez que os termos desídia e descaso são termos gerais, subjetivos e inexatos, e possibilitariam interpretações diversas sobre o prazo limite de análise conclusiva sobre a prestação de contas pelo Poder Executivo federal' (DOU 5.5.2022 Pg. 11).

O veto presidencial foi rejeitado pelo Congresso Nacional, em sessão conjunta realizada em 5.7.2022, com quatrocentos e quatorze votos de representantes da Câmara dos Deputados e sessenta e nove do Senado Federal.

15.3. Tramitação do Projeto de Lei n. 5.638/2020, transformado na Lei n. 14.148/2021

O Projeto de Lei n. 5.638/2020, originário da Lei n. 14.148/2021 foi proposto pelo Deputado Federal Felipe Carreras, tendo sido apresentado ao Plenário da Câmara dos Deputados em 22.12.2020.

O projeto tinha por objetivo *'dispo[r] sobre ações emergenciais e temporárias destinadas ao setor de eventos para compensar os efeitos decorrentes das medidas de combate à pandemia da Covid-19; institui [r] o Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (Perse) e o Programa de Garantia aos Setores Críticos (PGSC) e altera[r] as Leis n^os 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e 8.212, de 24 de julho de 1991'.*

O projeto foi encaminhado às Comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços; Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados em 4.2.2021.

Em 2.3.2021, a Relatora do Projeto na Câmara dos Deputados, Deputada Renata Abreu, proferiu parecer favorável daquelas comissões, tendo sido o projeto encaminhado à votação. O Plenário daquela Casa Legislativa aprovou a Subemenda Substitutiva Global ao Projeto de Lei nº 5.638, de 2020, adotada pela Relatora da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços, ressalvados os destaques.

Em 3.3.2021 foi aprovada a redação final do projeto de lei em turno único e remetido ao Senado Federal.

Recebida a demanda no Senado Federal, foi designada como Relatora a Senadora Daniella Ribeiro e adotado regime de urgência para apreciação da matéria, nos termos do inc. III do art. 336 e do inc. III do art. 338 do Regimento Interno do Senado Federal.

Em 30.3.2021 o Plenário do Senado Federal aprovou o Substitutivo (Emenda nº 17-PLEN), nos termos do parecer da Relatora, determinando-se o retorno da matéria à Câmara dos Deputados.

O Substitutivo do Senado Federal foi aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados em 7.4.2021 e encaminhado para sanção presidencial.

Em mensagem publicada no Diário Oficial da União de 4.5.2021, o Presidente da República comunicou terem sido apostos vetos ao Projeto de Lei n. 5.638/2020. O art. 4º do projeto foi vetado pelas seguintes razões:

'Razões do veto

A propositura legislativa estabelece que ficam reduzidas a 0% (zero por cento), pelo prazo de 60 (sessenta) meses, contados a partir do início da produção de efeitos desta Lei, as alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep, Cofins, CSLL e IRPJ, tributos incidentes sobre as receitas decorrentes das atividades de eventos ou sobre o resultado auferido pelas pessoas jurídicas de que trata o art. 2º desta Lei .

*Todavia, apesar de meritória a intenção do legislador, a medida encontra óbice jurídico por acarretar renúncia de receita, sem o cancelamento equivalente de outra despesa obrigatória e sem que esteja acompanhada de estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, por violar o inciso II do art. 150 da Constituição da República, uma vez que institui tratamento desigual entre os contribuintes em afronta à isonomia tributária e, também, por contrariar o art. 113 do ADCT, o art. 14 a 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF) e os art. 125 e 126 da Lei nº 14.116, de 2020 (LDO /2021)'.
Plenário Virtual - Câmara dos Deputados*

Os vetos ao caput e aos incs. II, III e IV do art. 5º do Projeto de Lei n. 5.638/2020 foram assim justificados:

‘Razões do veto

A propositura legislativa estabelece como possíveis fontes de recursos que serão utilizadas para custear suas proposições, além dos recursos do Tesouro Nacional: os recursos de operação de crédito interno decorrente da emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional para ações emergenciais e temporárias destinadas ao setor de eventos para compensar os efeitos decorrentes das medidas de combate à pandemia da Covid-19, dotação orçamentária específica e outras.

Apesar de meritória a intenção do legislador, cuja previsão de eventuais medidas compensatórias ao cumprimento da propositura foi apresentada no artigo subsequente, a medida contraria interesse público já que as medidas apresentadas não são suficientes para assegurar o atendimento das disposições financeiro-orçamentárias, ao passo que viola o art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF), os art. 125 e 126 da Lei nº 14.116, de 2020 (LDO/2021), bem como não demonstra se existe ou não compatibilidade com a Emenda Constitucional nº 95, de 2016, nos termos do art. 107 a 114 do ADCT.

Ademais, o inciso II deste artigo contraria o interesse público haja vista restrição estabelecida por meio do art. 167, III, da Constituição da República que assegura que a contratação de dívida pública seja condicionada ao financiamento de investimentos e de outras despesas de capital (inclusive amortização de dívidas), ao passo que o uso de fontes de recursos da dívida no PERSE contribui para uma deterioração ainda maior desse limite estabelecido pela regra de ouro. Isso ocorre porque esse aumento na conta de juros deve ser pago necessariamente com novas operações de crédito, uma vez que em um cenário de déficit público todas as outras fontes de recursos encontram-se alocadas e são insuficientes para custear as despesas já existentes’

O art. 6º do projeto de lei foi vetado aos seguintes fundamentos:

‘Razões do veto

A propositura legislativa estabelece que é assegurado aos beneficiários do Perse que tiveram redução superior a 50% (cinquenta por cento) no faturamento entre 2019 e 2020 o direito a indenização, cujo valor total não poderá ultrapassar o teto de R\$ 2.500.000.000,00 (dois bilhões e quinhentos milhões de reais), fundamentada nas despesas com pagamento aos empregados durante o período da pandemia da Covid-19 e da Espin. Estabelece, ainda, que o valor da indenização será estabelecido em regulamento, em montante proporcional aos recursos efetivamente desembolsados na folha de pagamento no período entre 20 de março de 2020 e o final da Espin, o qual o Poder Executivo poderá adiar o pagamento da indenização

para o exercício fiscal seguinte ao da entrada em vigor da lei sancionada.

Todavia, apesar de meritória a intenção do legislador, a proposição encontra óbice jurídico e contraria interesse público tendo em consideração que as medidas compensatórias que foram apresentadas não são suficientes para assegurar o atendimento das disposições financeiro-orçamentárias, ao passo que a propositura viola o art. 113 do ADCT, os art. 14 a 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF), os art. 125 e 126 da Lei nº 14.116, de 2020 (LDO/2021), e não demonstra se existe ou não compatibilidade com a Emenda Constitucional nº 95/2016, nos termos do art. 107 a 114 do ADCT.

Ademais, a medida proposta transferiria, de maneira desarrazoada, os gastos de caráter privado para o Estado ao dispor sobre indenização a ser paga para os empregadores por recursos desembolsados na folha de pagamentos entre os períodos de 20 de março de 2020 até o final da Espin. Além disso, essa medida não é transparente quanto ao caráter da indenização que será pago 'baseada nas despesas com pagamento de empregados', desconsiderando todo esforço financeiro já realizado pelo Governo Federal para mitigação dos efeitos da pandemia na economia e nas relações trabalhistas, o qual prevê o pagamento de indenizações referente a esse delimitado período pretérito, cujo risco social foi amparado por outros programas governamentais, sem delimitação de duração, tais como o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda - Bem, o Programa de Suporte a Empregos e o Pronampe.

Por fim, a propositura beneficia um setor específico em detrimento de outros igualmente afetados pelos efeitos decorrentes da situação de calamidade pública ocasionada pela pandemia da Covid-19, provendo, assim, tratamento não-isonômico, o que poderá ensejar risco jurídico de pleitos judiciais de outras categorias econômicas para o mesmo fim'.

Vetou-se o art. 7º da proposta legislativa pelas razões expostas:

'Razões do veto

A propositura legislativa estabelece que as pessoas jurídicas beneficiárias do Perse que se enquadrem nos critérios do Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe) serão contempladas em subprograma específico, no âmbito das operações regidas pela Lei nº 13.999, de 2020. Estabelece, ainda, que o Poder Executivo regulamentará o percentual do Fundo Garantidor de Operações (FGO) destinado exclusivamente às ações previstas neste artigo, em montante total não inferior a 20% (vinte por cento) de suas disponibilidades para atendimento ao disposto na referida lei. A proposta institui, também, que o prazo de vigência da destinação específica e eventuais taxas de juros mais atrativas ao concedente de crédito estariam limitadas a 6% a.a. (seis por cento ao

ano) mais a taxa Selic, para as operações que utilizem a garantia concedida à disposição propositiva anterior, sobre o FGO, estando as operações previstas neste artigo regidas pela Lei nº 13.999, de 2020, ressalvadas as disposições desta Lei.

Todavia, apesar de meritória a intenção do legislador, a proposição contraria interesse público, haja vista as medidas compensatórias apresentadas não serem suficientes para assegurar o atendimento das disposições financeiro-orçamentárias, ao passo que viola o art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF), os art. 125 e 126 da Lei nº 14.116, de 2020 (LDO/2021), bem como não demonstra se existe ou não compatibilidade com a Emenda Constitucional nº 95, de 2016, nos termos do art. 107 a 114 do ADCT.

Ademais, a propositura não especifica quais critérios deverão ser observados no 'subprograma específico' do Pronampe, em que o programa se enquadra ao mesmo tempo que destina o total não inferior a 20% do FGO às pessoas jurídicas beneficiárias do PERSE, evidenciando má alocação dos recursos públicos'

Esses os motivos pelos quais vetado o § 1º do art. 10 do Projeto de Lei n. 5.638/2020:

'Razões do veto

A propositura legislativa estabelece que, para fins de constituição e operacionalização do Fundo Garantidor para Investimentos (PGSC-FGI), ficam dispensadas as formalidades constantes do estatuto do FGI, considerados válidos os documentos e as comunicações produzidos, transmitidos ou armazenados em forma eletrônica.

Entretanto, em que pese a boa intenção do legislador, a medida contraria interesse público ao dispensar as formalidades constantes do estatuto do FGI, passando a considerar documentos e comunicações produzidos, transmitidos ou armazenados em forma eletrônica como sendo documentos válidos. Ademais, não se pode dispensar o cumprimento dos requisitos do fundo apenas para o setor de eventos, criando-se tratamento não isonômico, que apresenta risco jurídico de pleitos judiciais de outras categorias econômicas para o mesmo fim'.

O art. 15 do projeto de lei, por sua vez, foi vetado ao seguinte fundamento:

'Razões do veto

A propositura legislativa, que institui o Programa de Garantia aos Setores Críticos (PGSC), define também que para fins de concessão da garantia ou do crédito de que trata o referido programa, as instituições financeiras participantes observarão políticas próprias de crédito e poderão considerar informações e registros relativos aos 6 (seis) meses anteriores ao estado de calamidade pública reconhecido, contidos em cadastros e sistemas próprios internos, sistemas de proteção ao crédito, bancos de dados com informações de adimplemento, desde que mantidos por gestores registrados no Banco

Central do Brasil, e sistemas, bancos de dados e cadastros mantidos pelo Banco Central do Brasil. E que, na elaboração de parâmetros para contratação ou na mensuração do grau de recuperabilidade, será levado em consideração prioritariamente o impacto da pandemia na capacidade de geração de resultados da pessoa jurídica durante o período da pandemia e da Espin.

Entretanto, a propositura apresentada delimita o intervalo temporal de informações e dados que podem ser utilizados na avaliação dos clientes para fins de concessão de garantia e de crédito, adentrando na seara reservada às políticas próprias de cada instituição financeira, o que pode fragilizar a atividade bancária e, conseqüentemente, a sustentabilidade do Sistema Financeiro Nacional - SFN, na medida em que impõe restrições a essas instituições para obterem informações destinadas justamente para a proteção do crédito’.

O caput e o inc. I do art. 18 da proposta legislativa foram vetados pelas seguintes razões:

‘Razões do veto

A propositura legislativa prorroga até 31 de dezembro de 2021 os efeitos da Lei nº 14.020, de 2020 para os setores descritos no § 1º do art. 2º desta Lei.

Entretanto, embora se reconheça o mérito da propositura, a medida encontra óbice jurídico considerando não apresentar as medidas compensatórias para sua implementação em prazo prorrogado, o que viola os art. 107 e 113 do ADCT, o art. 14 a 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF) e os art. 125 e 126 da Lei nº 14.116, de 2020 (LDO/2021), bem como não demonstra se existe ou não compatibilidade com a Emenda Constitucional nº 95, de 2016, nos termos do art. 107 a 114 do ADCT.

Ademais, cabe pontuar que a recriação do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda não é uma demanda apenas do setor de eventos, já que existem outros setores também necessitados da continuidade do programa, o que também é de interesse do Poder Executivo, haja vista a simplicidade operacional deste e a abrangência alcançada. Contudo, em um contexto de recursos finitos a concessão do programa apenas para o setor de eventos, e até o final de 2021, compromete o planejamento da Secretaria de Trabalho e a operacionalização para os demais setores.

Nesse sentido, contraria o interesse público com evidente prejuízo à segurança jurídica, considerando que a matéria será disciplinada por normativos distintos com marcos temporais desalinhados e que foi editado o Novo Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda por meio da Medida Provisória nº 1.045, de 2021, que

contempla todos os setores de forma isonômica, bem como que o setor foi também contemplado por meio da Medida Provisória 1.036, de 2021'.

Esse o fundamento de veto ao inc. II do art. 18 do projeto de lei:

'Razões do veto

A propositura legislativa prorroga até 31 de dezembro de 2021 os efeitos da Lei nº 14.046, de 2020, para os setores descritos no § 1º do art. 2º desta Lei.

Entretanto, embora se reconheça o mérito da propositura, a medida encontra óbice jurídico já que não apresenta as medidas compensatórias para sua implementação em prazo prorrogado, o que viola os art. 107 e 113 do ADCT, o art. 14 a 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF) e os art. 125 e 126 da Lei nº 14.116, de 2020 (LDO /2021), assim como não demonstra se existe ou não compatibilidade com a Emenda Constitucional nº 95, de 2016, nos termos do art. 107 a 114 do ADCT.

Ademais, a medida contraria interesse público por gerar insegurança jurídica, pois reduziria direitos ao alterar prazos previstos para até 31 de dezembro de 2022, constantes de artigos da Medida Provisória nº 1.036, de 2021, em vigor e sob análise das Casas Legislativas, constituindo-se medida indesejada. Além do Novo Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (Medida Provisória nº 1.045, de 2021) ter sido editado pelo Governo o, que contempla todos os setores de forma isonômica, assim a matéria seria disciplinada por normativos distintos com marcos temporais desalinhados'.

Essa a motivação pela qual vetados o inciso I do art. 5º e o art. 19 do projeto de lei:

'Razões do veto

A propositura legislativa estabelece como possíveis fontes de recursos a serem utilizadas para custear suas proposições, além dos recursos do Tesouro Nacional: o produto da arrecadação das loterias de que tratam os arts. 15, 16, 17, 18 e 20 da Lei nº 13.756, de 2018.

Apesar de meritória, a propositura afeta o Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) e o Fundo de Segurança Pública (FSP), reduzindo-lhes dotação orçamentária e, assim, comprometendo as políticas públicas deles dependentes, para o que caberia ao legislador apresentar medidas compensatórias capazes de afastar essa lesão, o que não ocorreu, violando o art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF) e os art. 125 e 126 da Lei nº 14.116, de 2020 (LDO/2021), bem como não tendo demonstrado se existe ou não compatibilidade com a Emenda Constitucional nº 95, de 2016, nos termos do art. 107 a 114 do ADCT.

Por fim, a propositura pode acarretar em queda no valor da premiação dos produtos lotéricos, o que causa redução da arrecadação

total obtida com a exploração desses, gerando redução da premiação, prejudicando os demais beneficiários legais, uma vez que o número de apostas cai, reduzindo os recursos arrecadados, fazendo com que perca atratividade da premiação, impactando a cadeia beneficiária, inclusive com impactos para a Fazenda Pública, a qual é favorecida pela cobrança do imposto de renda incidente sobre a premiação, ainda que, para o caso, apenas no exercício de 2021’.

O art. 21 do Projeto de Lei n. 5.638/2020 também foi vetado. Essas as razões:

‘Razões do veto

A propositura legislativa estabelece que os prazos de validade das certidões referidas no art. 47 da Lei nº 8.212, de 1991, nos termos do art. 20 desta Lei projetada, que tenham sido emitidas após 20 de março de 2020, serão prorrogados por 180 (cento e oitenta) dias contados da data de sua entrada em vigor.

Todavia, a medida incorre em óbice jurídico em violação ao art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição da República, e contraria interesse público ao gerar insegurança jurídica e alterar as regras da prova de regularidade fiscal junto à Fazenda Pública, com relação às certidões já expedidas. A prorrogação dos efeitos de certidões negativas de débito já vencidas coloca em risco o ato jurídico perfeito e o direito de terceiros de boa-fé, podendo anular a principal finalidade da certidão de regularidade fiscal que é garantir a igualdade entre as empresas que contratam com o poder público e a observância dos princípios estabelecidos pela Lei nº 14.133, de 2021’.

O veto presidencial a esses dispositivos foi derrubado pelo Congresso Nacional na sessão conjunta de 17.3.2022, com trezentos e cinquenta e seis votos de representantes da Câmara dos Deputados e cinquenta e sete do Senado Federal.

A promulgação das partes do Projeto de Lei n. 5.638/2020 vetadas pelo Chefe do Executivo se deu em 18.3.2022, tendo sido publicado no Diário Oficial da União na mesma data.

16. Findo este longo processo legislativo, as leis entraram em vigor nas datas seguintes: a Lei Complementar n. 195/2022, em 8.7.2022; a Lei n. 14.399, em 8.7.2022; a Lei n. 14.148, em 18.3.2022 (dispositivos vetados).

Iniciada a vigência daquelas normas, sobreveio a Medida Provisória n. 1.135, em 26.8.2022, pouco mais de um mês após a promulgação e início de vigência das leis modificadas pelo diploma questionado.

Tem-se, assim, que, após conturbada peleja cultural, na qual a sociedade explicou, postulou e obteve os direitos conquistados nas leis em vigor, advém a medida provisória editada em contrariedade ao que tinha sido explicitado e obtido, legitimamente, do Poder Legislativo nacional.

A inesperada reversão do quadro de expectativas e a inversão dos direitos previstos nas normas alteradas conduziram ao questionamento posto na presente ação.

17. Pelas regras postas no documento presidencial, o texto a) esvaziou a finalidade das normas (de assegurar as condições temporais adversas, impossibilitadoras do desempenho das funções culturais e estabelecendo óbices a seu desempenho); b) burlou a livre atuação do Parlamento, que derrubou os vetos apostos no sentido de se garantirem condições – incluídas as financeiras – para garantia do setor cultural; c) vale-se de instrumento extraordinário de criação de normas, para restabelecer a vontade do Poder Executivo sobre o que tinha deliberado o Poder Legislativo.

As alterações promovidas pela medida provisória n. 1.135/2022 deram-se, pois, não apenas na gramática normativa, mas na essência normativa ao esvaziar a eficácia das normas aprovadas pelas Casas Parlamentares.

Mudou-se a natureza das normas alterando-se, engenhosa mas não legitimamente, o tempo dos verbos e, por consequência, sua excoerência: onde antes a norma previa que “a União entregará” certo montante aos Estados e Municípios, as normas modificadoras da medida provisória dispuseram que a União “fica autorizada” a destinar recursos aos Estados e Municípios.

Esse documento normativo também sinalizou que o cumprimento daquelas leis alteradas ficariam condicionadas a uma circunstância de explicitação do Executivo: desde que ‘respeitadas as disponibilidades orçamentárias e financeiras de cada exercício’.

A medida provisória eliminou a obrigação definida legalmente e conferida ao Poder Executivo federal no encaminhamento de receitas para o setor cultural e redesenhou aquele dever, que passou a ser o que nunca deixou de ter o governo federal, qual seja, mera autorização para repassar recursos ao setor constitucionalmente mencionado e realçado.

18. Considerando-se o descompasso entre o que adviera de processo legislativo, do qual participaram os órgãos dos poderes políticos (Legislativo e Executivo) no pleno exercício de suas competências, e a sua revogação imediatamente subsequente, pela via excepcional da medida provisória, afastando-se o que tinha sido veto derrubado, suscita-se, na presente ação, a validade constitucional da norma presidencial revogadora das leis alteradas.

Da competência do Supremo Tribunal Federal para o controle judicial abstrato de medida provisória

19. Dispõe-se na al. a do inc. I do art. 102 da Constituição do Brasil: ‘Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;...'

O art. 62 da Constituição da República prevê:

'Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.'

20. Medida provisória não é lei, é ato normativo, com força de lei. Logo, submete-se ao controle judicial até mesmo pela via abstrata .

Como se tem, desde os primeiros momentos da história republicana brasileira – e, de forma incipiente, até mesmo antes da República, na atuação do Supremo Tribunal de Justiça, no período Imperial – o controle de constitucionalidade é a marca identitária do Estado de Direito.

Ruy Barbosa afirmava que, '... posso registrar, pois, estas premissas: Toda medida legislativa, ou executiva, que desprezitar preceitos constitucionais é, de sua essência, nula; Atos nulos da legislatura não podem conferir poderes válidos ao executivo ... Se o arbítrio do Congresso fosse soberano, como pretendem os nossos demagogos ... os atos dele não teriam aquilatador: seriam acima da Constituição. Esta continuaria apenas a gozar de uma primazia teórica, desmentida praticamente pela onipotência das maiorias parlamentares. ... O princípio é que leis inconstitucionais não são leis...' (BARBOSA, Ruy – Comentários à Constituição Federal Brasileira. São Paulo: Saraiva, 1932, , vol. 1, p. 11)

O questionamento sobre a validade constitucional de lei ou ato normativo é, pois, função precípua do Poder Judiciário, quer se busque o exame, em tese, de lei ou de ato normativo, ou, em caso concreto, submeta-se à apreciação e decisão judiciais questão constitucional.

A incursão judicial sobre a validade constitucional de uma norma ou diploma legal – questionado que seja em sua validade formal ou material – não significa, pois, atividade divorciada do dever de se assegurar a jurisdição constitucional. Acionado que seja o Poder Judiciário para julgar a legitimidade constitucional de norma infraconstitucional, há de prestar ele deferência a seu dever jurídico inafastável de levar a efeito o julgamento reclamado.

Não se há cogitar de ser aquele dever jurisdicional excesso ou exercício indevido do Supremo Tribunal Federal, adotado no mal explicado ativismo judicial, locução que, por conveniências não democráticas, tornou-se discurso em voga em tantas falas dos últimos tempos. É também de Ruy Barbosa a lição segundo a qual 'Se no próprio Supremo Tribunal Federal não estivesse, destarte, a barreira insuperável a essa atrevidíssima veleidade ... no seu direito inabalável, inalienável, inamissível, no seu direito, que ninguém lhe

pode arrebatá-lo, e de que ele em caso nenhum poderia decair, nesse direito revestido e abroquelado pelo mais eminente dos seus deveres, o 'direito-dever' de guardar a Constituição contra os atos usurpatórios do Governo e do Congresso; se nesse próprio Tribunal, torno a dizer, não se achasse a muralha invencível a esse cometimento delirante, a Constituição brasileira, na sua essência, estaria toda ela tumultuada e revogada.' (BARBOSA, Ruy – Escritos e discursos seletos. Rio de Janeiro: Aguillar, 1995, p. 561)

O discurso sobre o ativismo judicial passou a ter destaque especialmente a partir da segunda metade do séc. XX. Conceito muito repetido e pouco densificado, nele não se há de compreender o exercício regular do dever judicial do controle de constitucionalidade. O aproveitamento da expressão, quando relativo a comportamento do magistrado, indica interpretação de conformação do sistema jurídico e é questionado por não se limitar o órgão judicante aos estritos termos da norma.

O constitucionalismo de princípios ampliou a atuação do Poder Judiciário, alterando e ampliando o modo de atuar o juiz, impondo formas novas de proceder para que as normas constitucionais fossem concretizadas em suas finalidades. A atuação judicial tornou-se substancialmente comprometida com a entrega do que previsto na Constituição de cada povo. O constitucionalismo de princípios afirmou a jurisdição de fins concretizáveis.

Por isso, não é exorbitância funcional, mas dever do juiz constitucional interpretar e aplicar a norma jurídica submetida a sua apreciação no controle de constitucionalidade. É ainda Ruy Barbosa a ensinar sempre que “Onde se estabelece uma Constituição, com delimitação da autoridade para cada um dos grandes poderes do Estado, claro é que estes não podem ultrapassar essa autoridade, sem incorrer em incompetência, o que em direito equivale a cair em nulidade. Nullus est major defectus quam defectus potestatis. A invalidade da ação dos poderes políticos fora do círculo dos textos constitucionais é o dogma cardeal do constitucionalismo americano... ‘Ou havemos de admitir que a Constituição anula qualquer medida legislativa, que a contrarie, ou anuir em que a legislatura possa alterar por medidas ordinárias a Constituição. Não há como contestar o dilema. Ou a Constituição é uma lei superior, soberana, irreformável por meios comuns; ou se nivela com os atos de legislação usual, e, como estes, é reformável ao sabor da legislatura. Se a primeira proposição é verdadeira, então o ato legislativo, contrário à Constituição, não será lei; se é verdadeira a segunda, então as Constituições escritas são absurdos esforços do povo, por limitar um poder de sua natureza ilimitável.” (BARBOSA, Ruy – Comentários ... vol. I, p. 8)

21. No caso analisado na presente ação, o que se pleiteia é o julgamento da validade constitucional de medida provisória, que alterou três leis votadas pelo Congresso Nacional, logo após a sua promulgação.

Pelo ato agora questionado, o veto derrubado na lei complementar n. 195/2022 e nas leis ns. 14.399/2022 e 14.148/2021 teve restabelecida a sua força de desfazer o que tinha sido votado pelo Congresso Nacional e que se converteu nos diplomas mencionados pela medida provisória n. 1.135/2022. Essa medida teria inaugurado novo turno de processo normativo findo para fazer prevalecer a opção do Presidente da República.

O trâmite da medida provisória n. 1.135/2022 e a jurisdição constitucional

22. Sobre a tramitação da medida provisória n. 1.135/2022, circunstância realçada nas informações da Câmara dos Deputados e também do Senado Federal, há que se afirmar não constituir impedimento esse dado para o conhecimento da presente ação e o exame da matéria por este Supremo Tribunal Federal, como consolidado na jurisprudência.

A possibilidade de medida provisória ser objeto de ação de controle abstrato de constitucionalidade, antes de sua conversão em lei ou rejeição pelas Casas parlamentares, é matéria pacificada na jurisprudência deste Supremo Tribunal.

Seria de todo desarrazoado que se concebesse o Estado de Direito, firmado sob o princípio da separação de poderes, entregando-se às Casas Legislativas a competência para criar o direito, mas, em caráter excepcional, fosse permitida a inovação do sistema jurídico pelo Presidente da República e, mesmo se conferindo ao Poder Judiciário a competência judicial para apreciar a validade constitucional do que legislado, se deixasse de fora da jurisdição constitucional magna a atribuição extraordinária, específica e a ser raramente exercida de editar-se medida provisória. Bem afirmava Ruy Barbosa que 'se o arbítrio do Congresso Nacional fosse soberano, como pretendem os nossos demagogos... os atos dele não teriam aquilatador: estariam acima da Constituição. Esta continuaria a gozar de uma primazia teórica, desmentida praticamente pela onipotência das maiorias parlamentares. Felizmente os organizadores da República, no Brasil, como nos Estados Unidos, enxergando que 'os Governos constituídos por eleição, quando não refreados, não são menos suscetíveis de exorbitar do que os designados por acidentes do berço', colocaram acima da vontade política das facções a imparcialidade jurídica dos Tribunais. Deste modo instituiu-se neles um filtro à pureza constitucional de nossas leis. Esse filtro opera a eliminação das leis viciosas mediante a averbação de nulidade. A nulidade é, pois, nos atos da legislatura, como nos da administração, o corretivo da

inconstitucionalidade. O princípio é que leis inconstitucionais não são leis.” (BARBOSA, Ruy – Comentários... , vol. 1, p. 11)

22.1. Assim é que, ao deferir, por unanimidade, medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 37 (Relator o Ministro Francisco Rezek, julgada em 12.4.1989, DJ 23.6.1990), para suspender norma da medida provisória n. 44/1989, nem houve controvérsia no Plenário deste Supremo Tribunal sobre o cabimento da ação direta.

No julgamento pelo qual deferida medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 293, para suspender norma da medida provisória n. 190/1990, o Ministro Celso de Mello enfatizou a ‘possibilidade de controle jurisdicional de constitucionalidade da medida provisória, mediante exercício da jurisdição difusa ou concentrada – esta já expressamente admitida pelo Supremo Tribunal Federal, em decisão unânime proferida no julgamento da ADIn 37-3-DF (medida cautelar), de que foi relator o eminente Ministro Francisco Rezes (DJ, de 23.06.89)’ (ADI n. 293-MC, Relator o Ministro Celso de Mello, Plenário, julgada em 6.6.1990, DJ 16.4.1993).

22.2. Na apreciação da medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 295, o Ministro Marco Aurélio suscitou preliminar de não cabimento da ação direta, por entender que o julgamento da medida provisória antes do seu exame pelo Congresso Nacional descumpriria o princípio da separação dos Poderes.

A prevalecer esse entendimento, a medida provisória produziria efeitos imediatos, mas só poderia ter sua constitucionalidade apreciada por este Supremo Tribunal após sua conversão em lei. Esse entendimento não prevaleceu, tendo, então, observado o Ministro Carlos Velloso, naquele julgamento:

‘Desde a sua edição, (...) tem a medida provisória força de lei. Por força de lei, por ser ato normativo, sujeita-se à ação direta de inconstitucionalidade, como sujeita-se aos mecanismos normais de o indivíduo a ela se opor, em caso de violar direito individual. Somente num caso o Judiciário não examina ato do Executivo ou do Parlamento: se o ato é puramente político, desde, entretanto, que não seja violador de direito individual. No caso, repito, trata-se de ato normativo, com força de lei, desde a sua edição, pelo que está sujeito ao controle de constitucionalidade concentrado através da ação direta. E não poderia ser de outra forma. Figuro um exemplo caricato: imaginemos uma medida provisória que institua a pena de morte. Impossibilitado o Judiciário de examinar-lhe a constitucionalidade, poderíamos imaginar o resultado a que esta interpretação restritiva poderia conduzir’.

A compreensão do Ministro Marco Aurélio não valeu naquele julgamento, concluindo o Plenário deste Supremo Tribunal que ‘cabível é a ação direta de inconstitucionalidade contra medida provisória’ (ADI n. 295-MC, Relator originário o Ministro Paulo

Brossard, redator para o acórdão o Ministro Marco Aurélio, Plenário, julgada em 22.6.1990, DJ 22.8.1997).

Desde aquele precedente, consolidou-se neste Supremo Tribunal jurisprudência no sentido da viabilidade de apreciação, em ação de controle abstrato de constitucionalidade, de medida provisória ainda não convertida em lei. Assim, por exemplo:

‘Referendo em medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade. Direito tributário. PIS/Pasep e COFINS. Medida Provisória nº 1.118/22. Revogação da possibilidade de as pessoas jurídicas adquirentes finais dos produtos a que se refere o caput do art. 9º da LC nº 192/22 manterem os créditos vinculados. Majoração indireta da carga tributária. Necessidade de observância da anterioridade nonagesimal. Medida cautelar referendada. Eficácia retroativa.

... 2. A Medida Provisória nº 1.118/22, por seu turno, revogou a possibilidade de as pessoas jurídicas adquirentes finais dos produtos a que se refere o caput do citado art. 9º manterem os créditos vinculados, ensejando, assim, majoração indireta da carga tributária das referidas contribuições. Ocorre que essa revogação se operou sem a observância da anterioridade nonagesimal, violando, desse modo, o art. 195, § 6º, do texto constitucional.

3. Medida cautelar referendada, esclarecendo-se que tem eficácia retroativa, nos termos da parte final do § 1º do art. 11 da Lei nº 9.868/99, a determinação de que a Medida Provisória nº 1.118, de 17 de maio de 2022, somente produza efeitos após decorridos noventa dias da data de sua publicação’ (ADI n. 7.181-MC-Ref, Relator o Ministro Dias Toffoli, Plenário, DJe 9.8.2022).

‘MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E DIREITO DO TRABALHO. MEDIDA PROVISÓRIA 927/2020. MEDIDAS TRABALHISTAS PARA ENFRENTAMENTO DO ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA RECONHECIDO PELO DECRETO LEGISLATIVO 6/2020. NORMAS DIRECIONADAS À MANUTENÇÃO DE EMPREGOS E DA ATIVIDADE EMPRESARIAL. ART. 29. EXCLUSÃO DA CONTAMINAÇÃO POR CORONAVÍRUS COMO DOENÇA OCUPACIONAL.

RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO EMPREGADOR. ART. 31. SUSPENSÃO DA ATUAÇÃO COMPLETA DOS AUDITORES FISCAIS DO TRABALHO.

AUSÊNCIA DE RAZOABILIDADE. SUSPENSÃO DA EFICÁCIA DOS ARTS. 29 E 31 DA MP 927/2020. CONCESSÃO PARCIAL DA MEDIDA LIMINAR.

1. A Medida Provisória 927/2020 foi editada para tentar atenuar os trágicos efeitos sociais e econômicos decorrentes da pandemia do coronavírus (covid-19), de modo a permitir a conciliação do binômio

manutenção de empregos e atividade empresarial durante o período de pandemia.

2. O art. 29 da MP 927/2020, ao excluir, como regra, a contaminação pelo coronavírus da lista de doenças ocupacionais, transferindo o ônus da comprovação ao empregado, prevê hipótese que vai de encontro ao entendimento do Supremo Tribunal Federal em relação à responsabilidade objetiva do empregador em alguns casos. Precedentes.

3. Medida liminar parcialmente concedida para suspender a eficácia dos arts. 29 da Medida Provisória 927/2020' (ADI n. 6.380-MC, Redator para o acórdão o Ministro Alexandre de Moraes, Plenário, DJe 9.11.2020).

'CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RESTRIÇÕES GENÉRICAS E ABUSIVAS À GARANTIA CONSTITUCIONAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO. AUSÊNCIA DE RAZOABILIDADE. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA. SUSPENSÃO DO ARTIGO 6º-B DA LEI 13.979 /11, 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 pleno acesso às informações a toda a Sociedade.

2. À consagração constitucional de publicidade e transparência corresponde a obrigatoriedade do Estado em fornecer as informações solicitadas, sob pena de responsabilização 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 Sociedade.

4. Julgamento conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 6.347, 6.351 e 6.353. Medida cautelar referendada' (ADI n. 6.347-MC-Ref, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, Plenário, DJe 14.8.2020).

'CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MPV 904, DE 2019. EXTINÇÃO DO SEGURO OBRIGATÓRIO DE DANOS PESSOAIS CAUSADOS POR VEÍCULOS AUTOMOTORES DE VIAS TERRESTRES – DPVAT E DO SEGURO OBRIGATÓRIO DE DANOS PESSOAIS CAUSADOS

POR EMBARCAÇÕES OU POR SUAS CARGAS – DPEM. MATÉRIA RESERVADA A LEI COMPLEMENTAR. VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

EXCEPCIONAL URGÊNCIA. DEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR.

1. É vedada a edição de medida provisória que disponha sobre matéria sob reserva de lei complementar.

2. A regulação do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres e do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Embarcações ou por sua Carga exige, nos termos do art. 192 da Constituição Federal, lei complementar.

3. Medida cautelar deferida, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei 9.868, para suspender os efeitos da Medida Provisória 904, de 11 de novembro de 2019' (ADI n. 6.262-MC, Relator o Ministro Edson Fachin, Plenário, DJe 22.4.2020).

E ainda sobre a matéria, por exemplo, ADI n. 3.964-MC, Relator o Ministro Ayres Britto, Plenário, DJe 11.4.2008; ADI n. 2.290-MC, Relator o Ministro Moreira Alves, Plenário, DJ 23.2.2001; ADI n. 2.125-MC, Relator o Ministro Maurício Corrêa, Plenário, DJ 29.9.2000; ADI n. 1.659-MC, Relator o Ministro Moreira Alves, Plenário, DJ 8.5.1998; ADI n. 1.125-MC, Relator o Ministro Carlos Velloso, Plenário, DJ 31.3.1995, entre outros.

23. O requerimento formulado na presente ação é para 'suspende [r], imediatamente e in totum, a eficácia da Medida Provisória nº 1.135, de 26 de agosto de 2022. Subsidiariamente, a concessão de cautelar, suspendendo, imediatamente e in totum, a eficácia da Medida Provisória nº 1.135, de 26 de agosto de 2022, ao menos até a deliberação de seu teor pelo Congresso Nacional, seja pela aprovação ou rejeição, parcial ou total'

Afirmou-se na orientação jurisprudencial deste Supremo Tribunal que decisão judicial pela qual seja determinada suspensão cautelar dos efeitos de medida provisória em processamento no Congresso Nacional não descumpra o princípio da separação de poderes, nem faz estancar o trâmite daquela medida no Poder Legislativo.

A medida provisória tem natureza normativa, produzindo efeitos imediatos com a sua edição (art. 62 da Constituição do Brasil), revestindo-se, ainda, de qualidade de projeto de lei encaminhado para análise e decisão definitiva do Poder Legislativo.

Assim, tem sido compatibilizada aquela natureza dúplice da medida provisória, possibilitando-se eventual deferimento de cautelar suspensiva dos efeitos da norma, por este Supremo Tribunal, em ação de controle abstrato de constitucionalidade, pela solução não obstativa de prosseguimento da análise da proposição legislativa pelo

Congresso Nacional. Nesse sentido, salientou o Ministro Sepúlveda Pertence no julgamento da medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade n. 295:

‘Quanto ao segundo caráter da medida provisória – a medida provisória enquanto proposição legislativa – como é óbvio, o Brasil não tem controle de constitucionalidade preventivo. Não obstruímos, não temos poderes para fechar o caminho de uma proposição legislativa ainda não examinada pelo Congresso. Por mais patente que nos pareça a inconstitucionalidade, dela tomaremos conhecimento, não para impedir o Congresso de votá-la, mas para impedir-lhe, provisoriamente, os efeitos normativos’ (grifos nossos).

24. Como anotado antes, o exame dos requisitos da medida provisória, entretanto, não escapa à sindicabilidade judicial para apreciação de sua coerência com a Constituição da República.

Dentre os requisitos constitucionalmente definidos se tem a relevância e a urgência, sobre cuja presença, em cada caso, este Supremo Tribunal Federal já afirmou a sua competência para analisar. Requisito constitucional de acatamento obrigatório, é certo não se poder cogitar de ser válida a edição de medida sem o seu cumprimento. E o cumprimento da Constituição em face da atuação dos poderes públicos é dever judicial deste Supremo Tribunal.

Ao Poder Judiciário não é dado desertar de sua função constitucional de juiz e ausentar-se do julgamento de lei e ato normativo confrontado com a Constituição.

Como ensina, dentre outros, Celso Antônio Bandeira de Mello, defendendo competir ao Poder Judiciário o exame dos pressupostos formais da medida provisória, ‘o que não pode é evadir-se a sua missão constitucional, correr-se de proceder a tal exame, por-se ao largo da arena onde se fere a controvérsia jurídica, deixando os cidadãos ao desabrigo de proteção jurisdicional e a sociedade a mercê dos caprichos do governante de turno’ (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Controle jurisdicional dos pressupostos de validade das medidas provisórias. v. 87, n. 758, dez. 1998).

E anotou o Ministro Celso de Mello que, ‘a possibilidade de controle jurisdicional [desses requisitos], mesmo sendo excepcional, apoia-se na necessidade de impedir que o Presidente da República, ao editar medidas provisórias, incida em excesso de poder ou em situação de manifesto abuso institucional, pois o sistema de limitação de poderes não permite que práticas governamentais abusivas venham a prevalecer sobre os postulados constitucionais que informam a concepção democrática de Poder e de Estado, especialmente naquelas hipótese em que se registrar o exercício anômalo e arbitrário das funções estatais’ (ADI n. 2.213-MC, Relator Ministro Celso de Mello, Plenário, DJ 23.4.2004).

Pela Constituição brasileira, a medida provisória legitima-se, dentre outros requisitos, pelo atendimento, em conjunto, dos pressupostos formais, objetivamente comprovados em cada caso, de relevância e urgência para a edição desse ato. Conceitos indeterminados, não são eles indetermináveis. Antes, determinam-se eles pelo objeto e o motivo que comprovam a importância do tema e a impossibilidade de espera para a concretização do que há a ser disposto em norma.

25. *Relevância é requisito que se remete ao fundamento que há de ser, motivadamente, havido como detendo realçada importância para o exercício extraordinário da competência executiva e que precisa ser objetivamente demonstrada para legitimar a prática. A relevância mencionada constitucionalmente refere-se ao interesse público qualificado, para além do ordinário, não sendo atendida essa condição aquela previsível e de trivial atendimento pelo desempenho legislativo normal, regular, atendido pelo regular trâmite que conduz à produção das leis.*

Para Clermerson Merlin Clève, 'a relevância não é apenas um pressuposto relacionado com a matéria a ser veiculada na medida provisória, pois deve lastrear, igualmente, a situação ensejadora do provimento. ... a relevância demandante de sua adoção não comporta satisfação de interesses outros que não os da sociedade. ... a relevância autorizadora da deflagração da competência normativa do Presidente da República não se confunde com a ordinária, desafiadora do processo legislativo comum. Trata-se, antes, de relevância extraordinária, excepcional, especialmente qualificada, contaminada pela contingência, acidentabilidade, imprevisibilidade' (CLÈVE, Clermerson Merlin. Medidas provisórias. São Paulo: Max Limonad, 1999, p. 69).

A relevância constitucional autorizadora da medida provisória relaciona-se ao interesse público extraordinariamente realçado pela sua gravidade, pelo atendimento a ser assegurado em molde a não poder aguardar a tramitação regular de um projeto de lei, tendo repercussão de tal vulto que impõe entrega pronta e eficaz da norma para cumprir a exigência pública.

26. *Urgência conjuga-se com o tempo, que impõe a edição da medida por não se dispor de dilação suficiente para a tramitação ordinária de projeto de lei.*

Para Geraldo Ataliba, 'Só se pode reconhecer configurada a urgência, em se tratando de necessidade instantânea e improrrogável de disciplina normativa, cuja falta seja prejudicial, ou acarrete efeitos danosos, ao Estado ou ao interesse público' (ATALIBA, Geraldo – O Decreto-lei na Constituição de 1967. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1967, p. 32).

A premência normativa que interesse público formalmente indicado e explicitado impõe para a edição extraordinária há de ser demonstrado em motivação específica.

O direito brasileiro dispõe sobre o critério da urgência, possível de ser adotada no processo legislativo ordinário, determinando – se acatado – seja submetido um projeto de lei a procedimento sumaríssimo. Assim, se for suficiente a alegação de urgência do processo legislativo para se ter a normatividade buscada, essa condição temporal não é qualificada o bastante para que se possa ter por legítima a edição de medida provisória. Então, seria descumprido o requisito constitucional e pode se configurar abuso da competência normativa do Executivo a edição da medida provisória.

27. Estes requisitos formais e a serem cumpridos conjuntamente são dois dentre os que a Constituição exige para a legitimidade do provimento e que são sujeitos à apreciação judicial.

Nesse sentido, por exemplo, precedente deste Supremo Tribunal:

‘AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA N. 558/2012. CONVERSÃO NA LEI N.12.678/2012. INÉPCIA DA INICIAL E PREJUÍZO DA AÇÃO QUANTO AOS ARTS. 6º E 11 DA MEDIDA PROVISÓRIA N. 558/2012 E AO ART. 20 DA LEI N. 12.678/2012. POSSIBILIDADE DE EXAME DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS PARA O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA EXTRAORDINÁRIA NORMATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA. ALTERAÇÃO DA ÁREA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO POR MEDIDA PROVISÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. CONFIGURADA OFENSA AO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL.

AÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESSA PARTE, JULGADA PROCEDENTE, SEM PRONÚNCIA DE NULIDADE. (...)

2. A jurisprudência deste Supremo Tribunal admite, em caráter excepcional, a declaração de inconstitucionalidade de medida provisória quando se comprove abuso da competência normativa do Chefe do Executivo, pela ausência dos requisitos constitucionais de relevância e urgência. Na espécie, na exposição de motivos da medida provisória não se demonstrou, de forma suficiente, os requisitos constitucionais de urgência do caso. (...)

5. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, nessa parte, julgada procedente, sem pronúncia de nulidade’ (ADI n. 4.717, de minha relatoria, Plenário, DJe 15.2.2019).

28. Pela jurisprudência consolidada na matéria, tem-se, pois, como exercício regular do dever de prestar a jurisdição constitucional o julgamento de caso no qual se ponha em questão a validade de medida provisória em relação ao cumprimento dos requisitos de relevância e urgência. Sem o atendimento desses requisitos, pode-se

ter abuso do exercício de competência constitucional e, eventualmente, desvio de finalidade no desempenho pelo Chefe do Poder Executivo desta atribuição para criação de norma com força de lei sem controle, o que seria uma alameda aberta ao descontrole e ao arbítrio.

Sobre o direito constitucional à cultura

29. A cultura compõe o núcleo essencial da dignidade humana, princípio central do direito contemporâneo. A tragédia humana, que sangrou a humanidade na Segunda Guerra mundial e esfrangalhou as vísceras da civilidade composta ao longo dos séculos e segundo valores maturados no sentido da solidariedade e do respeito ao outro, conduziu à recomposição dos princípios fundamentais do direito. Uma concepção do justo segundo o direito e acolhedor do sentido plural das sociedades humanas levou à inclusão de normas expressas sobre os direitos culturais, econômicos e sociais.

30. Estampou-se nos arts. 22 e 27 da Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, que

‘Art. 22 - Toda a pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social; e pode legitimamente exigir a satisfação dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis, graças ao esforço nacional e à cooperação internacional, de harmonia com a organização e os recursos de cada país.’

‘Art. 27 – 1. Toda a pessoa tem o direito de tomar parte livremente na vida cultural da comunidade, de fruir as artes e de participar no progresso científico e nos benefícios que deste resultam. 2. Todos têm direito à protecção dos interesses morais e materiais ligados a qualquer produção científica, literária ou artística da sua autoria.’

Antes daquela, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, de 1948, expressava, em seu preâmbulo: “É dever do homem exercer, manter e estimular a cultura por todos os meios ao seu alcance, porque a cultura é a mais elevada expressão social e histórica do espírito. E, visto que a moral e as boas maneiras constituem a mais nobre manifestação da cultura, é dever de todo homem acatar-lhes os princípios.”

E nos arts. XIII e XV daquela Declaração se preceituou:

‘Artigo XIII. Toda pessoa tem o direito de tomar parte na vida cultural da coletividade, de gozar das artes e de desfrutar dos benefícios resultantes do progresso intelectual e, especialmente, das descobertas científicas.

Tem o direito, outrossim, de ser protegida em seus interesses morais e materiais no que se refere às invenções, obras literárias, científicas ou artísticas de sua autoria.’

‘Artigo XV. Toda pessoa tem direito ao descanso, ao recreio honesto e à oportunidade de aproveitar utilmente o seu tempo livre em benefício de seu melhoramento espiritual, cultural e físico’.

O pacto internacional sobre direitos econômicos, sociais e culturais, de 1966, interiorizada no ordenamento nacional pelo Decreto n. 591/1992, dispõe sobre valores para o desenvolvimento econômico, social e cultural, estatuinto, em seu art. 15:

ARTIGO 15.

Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem a cada indivíduo o direito de: a) Participar da vida cultural; b) Desfrutar o processo científico e suas aplicações; c) Beneficiar-se da proteção dos interesses morais e materiais decorrentes de toda a produção científica, literária ou artística de que seja autor.

As Medidas que os Estados Partes do Presente Pacto deverão adotar com a finalidade de assegurar o pleno exercício desse direito incluirão aquelas necessárias à convenção, ao desenvolvimento e à difusão da ciência e da cultura.

Os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a respeitar a liberdade indispensável à pesquisa científica e à atividade criadora.

Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem os benefícios que derivam do fomento e do desenvolvimento da cooperação e das relações internacionais no domínio da ciência e da cultura.'

Na mesma direção foram ajustados outros pactos internacionais sobre direitos culturais, como, por exemplo, a) o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, de 1966, internalizado no direito pátrio pelo Decreto n. 592/1992 (arts. 1º e 27.); b) a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de discriminação racial, de 1966, acolhida no direito brasileiro pelo Decreto n. 65.810/1969 (arts. 1.1; II.2; V e VII); c) a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 1969, entronizada no direito brasileiro pelo Decreto n. 678/1969 (art. 26); d) a Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher, de 1979, que ingressou no sistema nacional pelo Decreto n. 4.377/2002); e) o Protocolo adicional à Convenção americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais 'protocolo de São Salvador', de 1988, internalizado pelo Decreto n. 3.321/1999 (art. 14 – direito aos benefícios da cultura: '1. Os Estados Partes neste Protocolo reconhecem o direito de toda pessoa a: a. Participar na vida cultural e artística da comunidade; b. Gozar dos benefícios do progresso científico e tecnológico; c. Beneficiar-se da proteção dos interesses morais e materiais que lhe caibam em virtude das produções científicas, literárias ou artísticas de que for autora.

2. Entre as medidas que os Estados Partes neste Protocolo deverão adotar para assegurar o pleno exercício deste direito, figurarão as necessárias para a conservação, desenvolvimento e divulgação da ciência, da cultura e da arte.

3. Os Estados Partes neste Protocolo comprometem-se a respeitar a liberdade indispensável para a pesquisa científica e a atividade criadora.

4. Os Estados Partes neste Protocolo reconhecem os benefícios que decorrem da promoção e desenvolvimento da cooperação e das relações internacionais em assuntos científicos, artísticos e culturais e, nesse sentido, comprometem-se a propiciar maior cooperação internacional nesse campo’); f) a Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989, acolhida no direito brasileiro pelo Decreto n. 99.710 /1990; g) a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, de 2007, que ingressou no direito nacional pelo Decreto n. 6.949, de 2009 (arts. 4o. e 30, constando do “artigo 4. Obrigações gerais. 2. Em relação aos direitos econômicos, sociais e culturais, cada Estado Parte se compromete a tomar medidas, tanto quanto permitirem os recursos disponíveis e, quando necessário, no âmbito da cooperação internacional, a fim de assegurar progressivamente o pleno exercício desses direitos, sem prejuízo das obrigações contidas na presente Convenção que forem imediatamente aplicáveis de acordo com o direito internacional’).

31. Com vários olhares a partir dos quais a cultura é conceituada, como o antropológico, o filosófico, a semiótica, não há uma compreensão única de cultura.

Luiz Gonzaga de Mello conceitua cultura, em sentido amplo, como o conjunto de obras humanas, distinguindo entre elementos da natureza e aqueles provenientes da ação humana. Para aquele autor, cultura é ‘o conjunto complexo que inclui conhecimento que inclui conhecimento, crença, arte, moral, lei, costumes e várias outras aptidões e hábitos adquiridos pelo homem como membro de uma sociedade’ (MELLO, Luiz Gonzaga de – Antropologia cultural: iniciação, teoria e temas. Petrópolis: Vozes, 1991, p. 40).

A filosofia compreende a cultura como o conjunto de valores, obras, pensares expostos e fazeres criado, elaborado, inventado ou refeito pelo ser humano a partir de seus sentidos e de suas projeções sobre os elementos da natureza.

A Constituição brasileira não recorta significado unívoco nem compartimentaliza a concepção de cultura segundo entendimento de natureza específica. Ensina José Afonso da Silva, por exemplo, que ‘criar cultura, no fundo, consiste em transformar realidades naturais ou sociais, mediante a impregnação de valores, e como estes são de vários tipos, daí surgem os correspondentes objetos de cultura: a) valores vitais dão origem a modos de viver e cultivar o corpo, o bem-estar; b) valores de utilidade dão origem a modos de criar e fazer, surgindo daí objetos culturais materiais; tipos de comida, habitação, objetos domésticos, vestuário, instrumentos de sua criação, utensílios (garfo, colher, faca etc) e ferramentas; c) valores espirituais – estéticos:

criam objetos culturais artísticos pela Pintura, Escultura, Arquitetura, Música, Dança etc; religiosos, criam objetos culturais sagrados; éticos (morais, jurídicos): criam modos de comportamento e de conduta necessários à convivência social. ... vê-se bem que na ordenação constitucional da cultura se encontram duas ordens de valores culturais, dois sistemas de significações: um que são as próprias normas jurídico-constitucionais, por si sós, repositórios de valores (direitos culturais, garantia de acesso à justiça, liberdade de criação e difusão cultural, igualdade no gozo dos bens culturais etc.); outra que se constitui da própria matéria normatizada: a cultura, o patrimônio cultural brasileiro, os diversos objetos culturais (formas de expressão; modos de criar, fazer e viver; criações artísticas; obras, objetos, documentos, edificações, conjuntos urbanos, sítios, monumentos de valor cultural). É importante ter isso em mente, porque a Constituição não ampara a cultura na extensão antropológica, mas no sentido de um sistema de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira (art. 216)' (SILVA, José Afonso da – Comentário contextual à Constituição. São Paulo: Malheiros, 2012, ps. 820/801).

Sem cultura não se organiza a humanidade em sua dimensão criadora. É a cultura que marca a identidade de cada povo e o pensar, dizer, cantar, desenhar, esculpir sonhos, ideias, construções de cada sociedade expõe a sua essência e a forma de ser. A cultura é a expressão da alma de um povo. Distingue homens de outros seres da natureza, porque eles se inventam e recriam, em sua relação com o mundo, construindo a experiência civilizatória, que, pelas formas, cores, movimentos, sons, gostos, dá mostras a seus sentimentos e sentidos. É pela cultura que o ser humano constrói-se para fora de si o que lhe vai por dentro, mesmo sem saber.

Cultura é encontro da humanidade com ela mesma. A cultura irmana e multiplica o ser humano, porque por ela se dá mostra até o que não se sabe existir na psique de uma pessoa ou de um povo. A humanidade avança no desdobramento cultural que se traduz em letras, gestos, sons, ruídos, construções e manilhas de luzes e sombras, silêncios e barulhos, quietudes e movimentos. A natureza adaptada, recriada, visitada pela mão humana é a amostragem de cada um e de todos formulada em caminhos forjados entre estreitos e alagados de águas e de troncos e de folhas.

Cultura é a palavra, mesmo em silêncio, do homem que se apresenta escondendo ou que se segreda expressando em diferentes formas de recriar-se na natureza e reinventando o ambiente mesmo.

Sem cultura o ser humano não se salva. Porque pode ter liberdade, mas não se liberta de si e de seu destino, cujo fim é a morte. A vida e a morte recriam-se e dão-se a viver nas artes humanas.

De primeiro, para gozo ou sofrimento, sabendo-se que a arte enlevava as almas, vieram os mecenas. Forma de se estimular a produção cultural e artística, financiavam-se os artistas e a produção de suas obras. Os artistas viviam exclusivamente desse incentivo para expressar seu talento. Suas obras levavam-nos à proteção política e prestígio social.

De Caius Mecenas, político romano, ministro e conselheiro do Imperador Otávio Augusto veio a palavra mecenas, a identificar os responsáveis pelo financiamento da produção dos artistas. Membro da classe dos cavaleiros, na Antiguidade o mecenas era um cidadão romano rico, incumbido de financiar e assegurar, com recursos, a produção artística e literária de nomes da cultura romana. Assim se deu com Horácio, Tito Lívio e Ovídio, por exemplo.

Na Idade Média, essa prática de incentivo à produção cultural de artistas declinou, retornando com o renascimento.

Em sua nova formulação jurídica, em todo o mundo ocidental o apoio à produção cultural e artística é incentivada por particulares e pelo Estado, porque por ele se permite que a) os talentos e as vocações desenvolvam-se, permitindo que aqueles que não dispõem de condições financeiras e sociais também possam desenvolver suas potencialidades; b) todos possam ter acesso aos bens culturais, ampliando o conhecimento e o desenvolvimento das vocações; c) igualem-se autores e artistas em suas oportunidades; d) os bens culturais possam ser oferecidos a todas as pessoas em locais e condições diversas, em benefício de toda a humanidade; e) o atendimento ao princípio da solidariedade até mesmo entre gerações, permitindo-se que os que vierem depois usufruam os bens do patrimônio artístico e cultural da humanidade.

Mais recentemente, a produção cultural de cada povo mostrou-se um empreendimento com efeitos econômicos. A cultura demonstrou-se também uma via pela qual se exercita o poder, conduzindo, então, ao empenho dos Estados em fomentar a produção cultural. A cultura de um povo influencia e irmana os povos. A percepção política deste enorme espaço de influência legítima das criações artísticas fundamentou novas formulações jurídicas. Compreendeu-se a inegável contribuição das artes e dos valores culturais para a melhor convivência humana e para a maturação do pluralismo como melhoria civilizatória, em contribuição ao aperfeiçoamento das civilizações, constituindo direito fundamental do cidadão e da sociedade.

Por isso é que os direitos sociais, dentre os quais os culturais, não prescindem da participação dos poderes públicos, incluída aquela de aporte de recursos para a garantia do exercício das liberdades criativas para o bem da humanidade. Comentando o assunto, ensina Gomes Canotilho, que '(i) a efetivação real da liberdade constitucionalmente garantida não é hoje apenas tarefa de iniciativa

individual, sendo suficiente notar que, mesmo no campo das liberdades clássicas (para já não falar dos direitos sociais, económicos e culturais) não é possível a garantia da liberdade sem intervenção dos poderes públicos’ (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional. 5. ed. Coimbra: Almedina, 1992. p. 517)

Além de formar o cidadão e de ensinar, fazer pensar e entreter, a arte e a cultura são também geradoras de renda. Pelo estudo levado a efeito em 2019 e ‘encomendado pelo Ministério da Cultura à Fundação Getúlio Vargas, divulgado em novembro do ano passado, comprovou (-se) que a cada R\$ 1 investido em eventos culturais, pelo menos R\$ 13 retornaram aos cofres públicos. O levantamento tomou como base o Estado do Rio de Janeiro, que enfrenta séria crise fiscal, e encontra no Turismo e na Cultura, uma robusta sustentação financeira através da geração de renda, arrecadação de impostos e criação de empregos’.

A cultura exerce papel central como capacitador do desenvolvimento sustentável humano e harmonioso das nações e para o reconhecimento da diversidade cultural, a promoção do multilateralismo e a construção da paz entre nossas sociedades.

Anote-se, ainda, que o mínimo existencial, previsto constitucionalmente no Brasil, para ‘assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social’, inclui as liberdades individuais e os direitos económicos e culturais. O acesso aos bens culturais, às artes, às criações humanas, que ampliam as potencialidades individuais e coletivas, compõe o mínimo necessário para a dignidade da aventura humana.

A cultura é libertadora, a arte é salvadora. Por isso ela é transgressora. Submetida ao mesmo figurino, não se teria avanço nos valores e nos modelos civilizatórios.

32. *Na organização da República brasileira, a Constituição Federal dispõe ser de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, proporcionar os meios de acesso à cultura (inc. V do art. 23).*

Compete a todos os entes federados a adoção das providências para a plena eficácia jurídica, política e social da ordem social, cujos objetivos estão na garantia do bem ser, da justiça social e do exercício pleno da cidadania, estando, assim, a cultura na faixa de proteção estatal e social.

Dispõe-se na Constituição do Brasil:

‘Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.’

O art. 215 da Constituição da República impõe um comando, não dispõe sobre uma faculdade. A norma é que o Estado garantirá. Essa

ordem põe-se como direito fundamental de cada um e de toda a sociedade. Nesse cenário qualquer protelação ou postergação de cumprimento afronta a Constituição.

Nos termos assim postos constitucionalmente, o pleno exercício dos direitos culturais, o incentivo à valorização e à difusão das manifestações culturais é responsabilidade do Estado, obrigado, então, a adotar medidas eficazes para o atendimento dessa determinação normativa.

Pelo art. 23 da Constituição brasileira, as autoridades do poder executivo de todas as entidades federadas estão obrigadas a adotar políticas públicas de incentivo e garantia do acesso das pessoas aos meios e bens culturais. A cultura é patrimônio anímico de um povo. Por ele se afirma 'quem somos, e o que molda nossa identidade. Colocar a cultura no centro das políticas de desenvolvimento é a única maneira de garantir um desenvolvimento centrado no ser humano, inclusivo e equitativo', nas palavras de Jyoti Hosagrahar, diretora adjunta do Centro do Patrimônio Mundial da Unesco.

No direito brasileiro, aquelas entidades federadas estão obrigadas a promover, proporcionar e estimular a produção, o acesso e a divulgação da cultura.

Vale lembrar que o conceito de cultura é constantemente ampliado e enriquecido, a acompanhar o que a sociedade projeta, promove, cria e recria, inventa, aprende e ensina no desenvolvimento dos interesses e das percepções.

Na esteira dos princípios constitucionais antes realçados, tem-se a obrigação estatal de promover as medidas necessárias para fazer face aos princípios e às regras constitucionais sobre os direitos culturais.

As leis modificadas e a medida provisória n. 1.135/2022

33. Como antes relatado, o Projeto de Lei n. 1.518/2021, do qual se originou a Lei n. 14.399/2022 (apelidada Lei Aldir Blanc 2) teve seu trâmite iniciado em 23.4.2021.

O Projeto de Lei n. 795/2021, transformado na Lei n. 14.148/2021, teve sua proposta apresentada ao Poder Legislativo em 22.12.2020.

O Projeto de Lei Complementar n. 73/2021, que se transformou na Lei Complementar 195/2022, teve iniciado o seu trâmite em 1º.12.2021.

34. O objeto da Lei Complementar n. 195/2022 é o conjunto de 'ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas em decorrência dos efeitos econômicos e sociais da pandemia da covid-19.'

Pelos dispositivos daquele documento legal se estabelece autorização de 'utilização dos recursos originalmente arrecadados e destinados ao setor cultural identificados como superávit financeiro apurado em balanço das fontes de receita vinculadas ao Fundo Nacional da Cultura (FNC) para os fins desta Lei Complementar. ... (art. 2o) e para entregar 'aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios R\$ 3.862.000.000,00 (três bilhões, oitocentos e sessenta e

dois milhões de reais) para aplicação em ações emergenciais que visem a combater e mitigar os efeitos da pandemia da covid-19 sobre o setor cultural' (art.. 3º).

Anote-se que a norma constante do art. 3º foi objeto de alteração pela Medida Provisória n. 1135/2022, que retirou a determinação de entrega urgente para suprir emergência para mera autorização restrita a valores e tempos diversos e postergados.

Aquele dispositivo passou a positivar a seguinte norma autorizativa:

'Art. 3º Fica a União autorizada a destinar, no exercício de 2023, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, o montante máximo de R\$ 3.862.000.000,00 (três bilhões, oitocentos e sessenta e dois milhões de reais) para aplicação em ações que visem combater e mitigar os efeitos da pandemia da covid-19 sobre o setor cultural, observada a disponibilidade orçamentária e financeira.'

35. A Lei n. 14.148/2021 também tem como objeto o conjunto de 'ações emergenciais e temporárias destinadas ao setor [cultural] de eventos para compensar os efeitos decorrentes das medidas de combate à pandemia da Covid-19'.

Pelo art. 6º daquele documento legal assegurou-se 'aos beneficiários do Perse que tiveram redução superior a 50% (cinquenta por cento) no faturamento entre 2019 e 2020 o direito a indenização baseada nas despesas com pagamento de empregados durante o período da pandemia da Covid-19 e da Espin'.

36. A Lei n. 14.399/2022 'institui a Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura'.

Com esse diploma legal dá-se cumprimento aos dispositivos constitucionais relativos à cultura.

A Constituição brasileira de 1988 abriu sessão específica para, expressamente, garantir 'a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais' (título VIII – cap. III – seção II - art. 215).

No art. 6º da Lei n. 14.399/2022 se estabelece:

'Art. 6º A União entregará aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a cada ano, em parcela única, o valor correspondente a R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), no primeiro exercício subsequente ao da entrada em vigor desta Lei e nos 4 (quatro) anos seguintes...'

Essa foi uma das normas também modificada, logo após a sua aprovação e início de vigência, pela medida provisória n. 1.135/2022.

Descaracterizou-se o que era entrega determinada de recursos 'a cada ano e em parcela única...' em mera autorização para destinar aos Estados e Municípios, a cada ano, valores máximos ali traduzidos, na forma seguinte:

'Art. 6º Fica a União autorizada a destinar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a cada ano, os seguintes valores máximos, para a consecução das ações elencadas no art. 7º, observada a disponibilidade orçamentária e financeira de cada exercício:

I - em 2024, até R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais);

II - em 2025, até R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais);

III - em 2026, até R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais);

IV - em 2027, até R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais); e

V - em 2028, até R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais)...'

37. O apoio financeiro da União aos Estados, Distrito Federal e Municípios para garantir ações emergenciais voltadas ao setor cultural, conforme previsto nas normas, é tema sensível de pressa para sua aplicação e concretude, o que explica o regime de tramitação de urgência atribuído aos projetos, depois transformados nas Leis n. 14.148/2021 e n. 14.399/2022 e também na Lei Complementar n. 195/2022.

O tratamento da matéria submetido àquele regime urgente não impediu que, entre o tempo da propositura dos projetos e sua aprovação, os textos tivessem tempo de maturação, debates, esclarecimentos, pareceres e votos, como antes observado.

38. Como observado antes, pela Mensagem n. 186, de 3 de Maio de 2021; n. 212, de 4 de maio de 2022 e n. 178, de 5 de abril de 2022 foram apresentados os vetos aos projetos de lei mencionados.

Em 5 de julho de 2022, as Casas parlamentares reunidas em Congresso Nacional derrubaram os vetos (quanto à Lei n. 14.399, apelidada de Lei Aldir Blanc 2 foram 414 votos de deputados pela derrubada do veto e 39 pela sua manutenção. Dos senadores foram 69 votos pela derrubada dos vetos e nenhum voto pela sua manutenção; sobre a Lei Complementar n. 195/2022, 356 deputados votaram pela sua derrubada e 36 pela sua manutenção. Entre os senadores, houve 66 votos pela sua derrubada e nenhum pela sua manutenção).

Derrubados os vetos, as leis foram promulgadas em 8 de julho de 2022.

Adotadas as providências para se dotar de eficácia administrativa o que legalmente determinado naqueles diplomas legais (por exemplo, em 17 de agosto de 2022 foi publicada a Portaria MTUR n. 40, cujo objeto era a 'regulamentação, operacionalização e acompanhamento das transferências a municípios, estados e Distrito Federal de que trata a Lei Complementar nº 195, de 08 de julho de 2022'), e pouco mais de um mês depois do início de vigência das leis antes mencionadas, impôs-se uma nova formulação de veto de réplica ao Congresso Nacional, inexistente no sistema constitucional e contrário à primazia da vontade expressa pelas Casas parlamentares e que, nos termos do sistema jurídico nacional, sobrepõe-se à proposta do chefe do Poder Executivo (§ 5º do art. 66 da Constituição da

República: 'Art. 66 - ... § 5º Se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República).

Sobre os requisitos de relevância e urgência alegados na Medida Provisória n. 1.135/2022

39. Como antes anotado, a Medida Provisória n. 1.135/2022 foi editada sem atendimento aos requisitos de urgência e de relevância do tema. Contra o que foi imposto como obrigação de entrega de recursos nas leis alteradas pelo diploma executivo, os autores da exposição de motivos apresentada ao Presidente da República para editar aquela medida provisória afirmam que '... as disposições da presente Medida Provisória justificam a sua urgência e relevância em virtude da necessidade de ajustar o cronograma de desembolsos nos auxílios, de forma a compatibilizar o apoio financeiro da União com o objetivo das propostas, viabilizando o devido atendimento do amparo aos setores cultural e de eventos, respeitando-se o arcabouço normativo fiscal vigente.'

Nas normas postas na medida provisória em exame foi previsto apoio financeiro da União aos Estados, Distrito Federal e Municípios para garantir ações emergenciais voltadas ao setor cultural. Contra essa alegada urgência, as leis tinham sido discutidas e votadas também sob o fundamento de pressa e necessidade, impondo-se o apoio emergencial a trabalhadores da cultura.

Assim, há as normas debatidas por quase um ano pelas Casas Parlamentares e aprovadas pelos seus representantes, votação colegiada, para garantir ações emergenciais ao setor cultural. De outro, sob a alegação de relevância e urgência o chefe do Poder Executivo federal adia esse apoio, tornando-o facultativo. De ato vinculante passa a discricionário; de obrigação de entrega, torna-se autorização para uma finalidade; de prazo imediato a se iniciar, é estabelecida a protelação da urgência.

40. Afirmou-se, mais de uma vez, neste voto, que as leis produzidas pelo Congresso Nacional (Lei Complementar n. 195/2022; Leis n. 14.399/2022 e n. 14.148/2021) foram resultado de longo processo legislativo nas Casas Parlamentares. A matéria nelas tratada foi objeto de debate por quase um ano, aprovadas pelo caráter emergencial, o que ficou demonstrado pela situação de carências, quando não de penúria e insegurança grave experimentadas pelos criadores, produtores e trabalhadores da área de cultura.

O regular exercício de competência presidencial no processo legislativo, pela oposição de vetos aos projetos de lei, foi respeitado, tendo sido os vetos submetidos à apreciação do Congresso Nacional, que os derrubou, promulgado-se, na sequência, as leis.

O advento de medida provisória, alterando o que fora aprovado, vetado e superado pela promulgação da lei pelo Congresso Nacional impõe quatro níveis de questionamento sobre a validade jurídica do

ato normativo: a) o primeiro, sobre a obediência aos requisitos de relevância e urgência para a expedição da medida; b) o segundo, a natureza provisória da medida (que, no caso, impõe a postergação do que fora determinado em lei); c) o terceiro, sobre a legitimidade constitucional de burla ao devido processo legislativo pela superação do que fora ultrapassado ao veto oposto. Deu-se novo tratamento do tema em via extraordinária, o que configura desvio de finalidade do exercício da competência conferida constitucionalmente ao Presidente da República; d) o quarto, se seria possível, constitucionalmente, alterar-se matéria cuidada em lei complementar (a Lei Complementar n. 195/2022), cujo processo legislativo é específico, com exigência de quorum qualificado, por medida provisória.

Nem se afronte a inteligência, ainda que fosse a mais iludida, argumentando-se não ter havido alteração, mas mero adiamento do início de eficácia daquelas leis. É de sua essência que elas vieram exatamente para fazer face a demandas urgentes, pelo que o tempo é da matéria e da finalidade do que nelas se contém. Ademais, o que no texto das leis era obrigatório foi convertido, pela alteração promovida pela medida provisória, em possibilidade. Enfim, o que era garantia de apoio passou a constituir-se em expectativa de favor.

41. Como antes observado, quanto à sindicabilidade judicial dos requisitos autorizadores do exercício da competência constitucional para a edição de medida provisória (prevista no art. 62 da Constituição do Brasil) consolidou-se a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido não apenas de sua possibilidade, mas mesmo de sua impositividade, quando questionado ato normativo em face da Constituição.

Os requisitos constitucionais para a edição válida de medida provisória são de cumprimento obrigatório. E o controle de sua validade constitucional igualmente legítimo e necessário.

Por isso é que se consolidou o entendimento, como observado acima, de que a relevância e a urgência são fatores de determinabilidade objetiva em cada caso, não podendo servir de pretexto para escapar-se ao cumprimento das regras constitucionais de competências. Outro entendimento deixaria em desvalia os princípios cardeais da supremacia constitucional e da separação de poderes.

Em outra passagem, asseverei que os órgãos do Poder Judiciário devem 'fazer valer a sua competência própria para o exercício do controle de constitucionalidade das medidas provisórias, inclusive quanto aos seus pressupostos, sob pena de vir a se estabelecer um espaço de atuação estatal inexpugnável à jurisdição fiscalizadora de validade dos atos do Poder Público, o que é incompatível com os princípios do Estado democrático de direito' (ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Medidas provisórias e princípio da separação de poderes. In:

Direito contemporâneo: estudos em homenagem a Oscar Dias Corrêa, p. 44-69. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 62)

E explicou o Ministro Celso de Mello que,

'a possibilidade de controle jurisdicional, mesmo sendo excepcional, apoia-se na necessidade de impedir que o Presidente da República, ao editar medidas provisórias, incida em excesso de poder ou em situação de manifesto abuso institucional, pois o sistema de limitação de poderes não permite que práticas governamentais abusivas venham a prevalecer sobre os postulados constitucionais que informam a concepção democrática de Poder e de Estado, especialmente naquelas hipótese em que se registrar o exercício anômalo e arbitrário das funções estatais' (ADI 2.213-MC, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 23.4.2004).

Afirmou também o Ministro Celso de Mello que,

'Os pressupostos constitucionais legitimadores dessa verdadeira ação cautelar legislativa – relevância da matéria e urgência na sua positivação – submetem-se, num primeiro momento, ao juízo político e à avaliação discricionária do Presidente da República. O Chefe do Poder Executivo da União concretiza, na emanção das medidas provisórias, um direito potestativo, cujo exercício – presentes razões de urgência e relevância – só a ele compete decidir. Sem prejuízo, obviamente, de igual competência do Poder Legislativo, a ser exercida a posteriori e, quando tal se impuser, dos próprios Tribunais e juízes. Esse poder cautelar geral – constitucionalmente deferido ao Presidente da República – reveste-se de natureza política, e de caráter discricionário. É ele, o Chefe do Estado, o árbitro inicial da conveniência, necessidade, utilidade e oportunidade de seu exercício. Essa circunstância, contudo, não subtrai ao Judiciário o poder de apreciar e valorar, até, se for o caso, os requisitos constitucionais de edição das medidas provisórias. A mera possibilidade de avaliação arbitrária daqueles pressupostos pelo chefe do Poder Executivo, constitui razão bastante para justificar o controle jurisdicional.

O reconhecimento da imunidade jurisdicional, que pré-excluisse de apreciação judicial o exame de tais pressupostos – caso admitido fosse – significaria consagrar, de modo inaceitável, em favor do Presidente da República, uma ilimitada expansão de seu poder para editar medidas provisória, sem qualquer possibilidade de controle, o que se revelaria incompatível com o nosso sistema constitucional.

Para Garcia de Enteria (La lucha contra las inmunidades del poder, 3a. ed., Madrid, Editorial Civits, 1983), é preciso evoluir no sentido da completa justiciabilidade da atividade estatal, de modo a proteger e a tornar efetivo o respeito a esse "parágrafo régio del estado de derecho", que consiste na inafastabilidade de toda e qualquer fiscalização judicial.

A progressiva redução e eliminação dos círculos de imunidade do poder há de gerar, como expressivo efeito consequencial, a interdição de seu exercício abusivo’ (ADIn-MC n. 293 – Rel. Ministro Celso de Mello – julgamento em 6.6.1993 – grifos nossos)

A consolidação deste entendimento foi reiterada, como se tem, por exemplo, nos seguintes casos:

‘(...) 1. 1. A jurisprudência da Suprema Corte está consolidada no sentido de que, conquanto os pressupostos para a edição de medidas provisórias se exponham ao controle judicial, o escrutínio a ser feito neste particular tem domínio estrito, justificando-se a invalidação da iniciativa presidencial apenas quando atestada a inexistência cabal de relevância e de urgência’. (RE n. 592.377, Redator para o Acórdão Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, DJ 20.3.2015).

‘(...) 6. A atuação do Judiciário no controle da existência dos requisitos constitucionais de edição de Medidas Provisórias em hipóteses excepcionais, ao contrário de denotar ingerência contra majoritária nos mecanismos políticos de diálogo dos outros Poderes, serve à manutenção da Democracia e do equilíbrio entre os três baluartes da República’ (ADI 4029, relator Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJ 27.6.2012).

‘(...) 3. No limitado controle dos requisitos formais da medida provisória deve o Poder Judiciário verificar se as razões apresentadas na exposição de motivos pelo Chefe do Poder Executivo são congruentes com a urgência e a relevância alegadas, sem adentrar ao juízo de fundo que o texto constitucional atribui ao Poder Legislativo’ (ADI 5599, relator Ministro Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJ 26.11.2020).

‘(...) A ANÔMALA SITUAÇÃO INSTITUCIONAL DECORRENTE DO ABUSO PRESIDENCIAL NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS – A QUESTÃO PERTINENTE AO PODER DE AGENDA DO LEGISLATIVO – GRAVE COMPROMETIMENTO DA FUNÇÃO PRECÍPUA DO CONGRESSO NACIONAL PROVOCADO PELO BLOQUEIO DA PAUTA DE CADA UMA DE SUAS CASAS, EM RAZÃO DA EXISTÊNCIA DE MEDIDA PROVISÓRIA PENDENTE DE APRECIÇÃO APÓS 45 (QUARENTA E CINCO) DIAS DE SUA PUBLICAÇÃO – INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA CONFERIDA AO § 6º DO ART. 62 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, NO SENTIDO DE QUE O REGIME DE URGÊNCIA PREVISTO EM TAL DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL, QUE FAZ SOBRESTAR ‘TODAS AS DEMAIS DELIBERAÇÕES LEGISLATIVAS DA CASA’ ONDE A MEDIDA PROVISÓRIA ESTIVER TRAMITANDO, SOMENTE AFETA AQUELAS MATÉRIAS QUE SE MOSTREM PASSÍVEIS DE REGRAMENTO POR MEDIDA PROVISÓRIA – EXEGESE VEICULADA NO ATO EMANADO DO SENHOR PRESIDENTE DA

CÂMARA DOS DEPUTADOS QUE, APOIADA EM CONSTRUÇÃO ESTRITAMENTE JURÍDICA, TEM A VIRTUDE DE PRESERVAR, EM SUA INTEGRALIDADE, O LIVRE DESEMPENHO, POR ESSA CASA DO CONGRESSO NACIONAL, DA FUNÇÃO TÍPICA QUE LHE É INERENTE: A FUNÇÃO DE LEGISLAR – MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO. A LEGITIMIDADE ATIVA DOS IMPETRANTES EM FACE DE SUA CONDIÇÃO DE MEMBROS DO CONGRESSO NACIONAL – Os membros do Congresso Nacional dispõem, em caráter exclusivo, de legitimidade ativa ‘ad causam’ para provocar a instauração do controle jurisdicional sobre o processo de formação das leis e das emendas à Constituição, assistindo-lhes, sob tal perspectiva, irrecusável direito subjetivo de impedir que a elaboração dos atos normativos, pelo Poder Legislativo, incida em desvios inconstitucionais, podendo insurgir-se, por tal razão, até mesmo contra decisões que, emanadas da Presidência da Casa legislativa, hajam resolvido questões de ordem pertinentes ao ‘iter’ procedimental concernente à atividade legislativa do Parlamento. Precedentes. POSSIBILIDADE DE CONTROLE JURISDICIONAL DA DELIBERAÇÃO PARLAMENTAR QUANDO OCORRENTE SITUAÇÃO CONFIGURADORA DE LITÍGIO CONSTITUCIONAL – O Poder Judiciário, quando intervém para assegurar as franquias constitucionais e para garantir a integridade e a supremacia da Constituição, desempenha, de maneira plenamente legítima, as atribuições que lhe conferiu a própria Carta da República, ainda que essa atuação institucional se projete na esfera orgânica do Poder Legislativo. Questões políticas. Doutrina. Precedentes. A COMPETÊNCIA EXTRAORDINÁRIA DE EDITAR MEDIDAS PROVISÓRIAS NÃO PODE LEGITIMAR PRÁTICAS DE CESARISMO GOVERNAMENTAL NEM INIBIR O EXERCÍCIO, PELO CONGRESSO NACIONAL, DE SUA FUNÇÃO PRIMÁRIA DE LEGISLAR – Cabe, ao Poder Judiciário, no desempenho das funções que lhe são inerentes, impedir que o exercício compulsivo da competência extraordinária de editar medida provisória culmine por introduzir, no processo institucional brasileiro, em matéria legislativa, verdadeiro cesarismo governamental, provocando, assim, graves distorções no modelo político e gerando sérias disfunções comprometedoras da integridade do princípio constitucional da separação de poderes. PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS QUE NÃO SOFREM O BLOQUEIO RITUAL ESTABELECIDO PELO ART. 62, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA: O EXAME DO TEMA CONCERNENTE À NECESSÁRIA PROTEÇÃO AO PODER DE AGENDA DAS CASAS DO CONGRESSO NACIONAL – O regime de urgência previsto no art. 62, § 6º, da Constituição da República – que impõe o sobrestamento das deliberações legislativas das Casas do Congresso Nacional – incide, tão-somente, sobre aquelas matérias que

se mostram passíveis de regramento por medida provisória, excluídos, em consequência, do bloqueio procedimental imposto por mencionado preceito constitucional as propostas de emenda à Constituição e os projetos de lei complementar, de decreto legislativo, de resolução e, até mesmo, tratando-se de projetos de lei ordinária, aqueles que veiculem temas pré-excluídos do âmbito de incidência das medidas provisórias (CF, art. 62, § 1º, I, II e IV). – Essa fórmula interpretativa constitui reação legítima ao inadmissível controle hegemônico, pelo Presidente da República, do poder de agenda do Congresso Nacional, pois tem a virtude de devolver às Casas legislativas esse mesmo poder de agenda, que traduz prerrogativa institucional das mais relevantes, capaz de permitir à instituição parlamentar – livre da indevida ingerência de práticas de cesarismo governamental pelo Chefe do Executivo (representadas pelo exercício compulsivo da edição de medidas provisórias) – o poder de selecionar e de apreciar, de modo inteiramente autônomo, as matérias que considere revestidas de importância política, social, cultural, econômica e jurídica para a vida do País, o que ensinará – na visão e na perspectiva do Poder Legislativo (e não na vontade unilateral do Presidente da República) – a formulação e a concretização, pelo Parlamento, de uma pauta temática própria’ (MS n. 27.931, relator Ministro Celso de Mello, Plenário, DJ 28.10.2020).

42. O que o autor da presente ação direta demanda deste Supremo Tribunal, em sua jurisdição constitucional, é o exame e o julgamento da validade da medida provisória n. 1.135/2022, em face da exigência constitucional de requisitos específicos, que não teriam sido atendidos.

Alega ele estar aquele documento tísido de inconstitucionalidade formal e material. Assevera descumpridos, no caso, os requisitos de relevância e urgência, exigência constitucional insuplantável.

A edição de medida provisória com força de lei, nos termos do art. 62 da Constituição da República, requer o atendimento dos requisitos, de relevância e urgência, como antes enfatizado. Em obra antes mencionada, há tempo expliquei que

‘(...) Relevante é o que tem importância, é o que se põe como essencial, como dotado de qualidade indispensável à essência de um ato, de algo ou de alguém. Quando se configurar, pois, uma circunstância constatada como de necessidade imperiosa na sociedade e a ser objeto de um cuidado normativo, é que se poderá, então, cogitar de adoção de medida nos moldes do art. 62 da Constituição da República. (...) A urgência alia questão de data (momento) com a condição nela constatada. A urgência qualifica o momento e define o tempo de exercício de uma competência. Note-se que a urgência pode ser preventiva ou reparadora, e tal qualidade demonstrada altera a

análise da constitucionalidade da declaração de urgência para o exercício da competência. O pressuposto da relevância do caso para o qual se adote medida provisória expõe a natureza da exigência, enquanto o pressuposto da urgência define, constitucionalmente, momento da exigência da atuação administrativo-normativa (...)’ (ibidem, p. 58-60).

43. *Quanto à relevância da matéria, fundamento a ser atendido para a edição válida de medida provisória, há de ser reconhecida a sua ocorrência na matéria objeto da medida provisória em exame.*

A matéria relacionada a direito fundamental, como é o direito à cultura, tem relevância jurídica, social, política e econômica.

O que se há de considerar é se essa relevância é de ordem a impor a atuação extraordinária do chefe do Poder Executivo pela edição de medida provisória, nos termos e no tempo em que o foi.

A análise constitucional do caso conduz à conclusão de que, tendo havido legislação específica sobre a matéria, com ênfase na urgência do cuidado normativo, não sobra espaço de atuação válida do Poder Executivo em sobreposição àquela do Poder Legislativo, pouco mais de um mês após a promulgação e início de vigência da legislação.

A matéria relativa ao direito fundamental à cultura tem relevância e, por isso, foi objeto de cuidado das Casas Parlamentares.

Assim, não havia e nem há vácuo legislativo na matéria, pelo que não há como se invocar a relevância para se ter por acionada, validamente, a competência executiva extravagante para a normatividade do tema.

Portanto, não há como se dar por cumprido o requisito da relevância para o atendimento à previsão no art. 62 da Constituição. A matéria é relevante e, por isso, foi cuidada, em face das condições de carência, comprovador de quadro emergencial, foi objeto de cuidado legislativo específico e urgente. O desfazimento desta urgência apurada e legislada pelo Congresso Nacional não poderia ser irrelevante para o Poder Executivo impor o seu querer na forma tratada na medida provisória.

44. *Quanto ao requisito de urgência, o que se demonstra, no caso, é – relativamente à medida provisória – urgência inversa ao que se expõe como constitucionalmente legítimo.*

O Poder Legislativo editou normas para atender urgências do setor cultural. O chefe do Poder Executivo retirou o fator emergência e prorrogou o prazo de início do apoio financeiro a ser prestado para se acudir àquela necessidade no setor cultural, decorrente especialmente do afastamento ou do isolamento das pessoas, a comprometer ou impedir o desempenho do importante setor cultural. A falta de acesso possível aos bens culturais, às produções culturais poderia provocar a erosão do setor.

A vida pediu socorro. O que finda não reclama urgência. O que tem urgência é o fato da vida. Passados certos tempos não há o que socorrer, nem há pressa para o que se acabou por não ter sido acudido a tempo. Na espécie, o correr do tempo, o adiamento do apoio à área cultural colocaria em maior e concreto risco um setor que, então, se pretendeu proteger pelas normas da legislação debatida, votada e promulgada pela relevância e urgência percebidas e respondidas pelas Casas Congressuais.

A medida provisória desfez a percepção e a solução da matéria, como tinha sido concluído pelo Poder Legislativo, desfazendo-se o cuidado urgente da proteção do setor cultural e dos direitos dos cidadãos ao acesso ao que produzido. Instalou-se, pela Medida Provisória n. 1.135/2022, óbvio descompasso entre o cuidado legislativa da matéria pelo Poder Legislativo e a escolha imediata e desfazedora do que legislado pelo chefe do Poder Executivo. Esse impôs sua vontade ao que legislado e mesmo tendo sido os seus vetos derrubados pelo Congresso Nacional. Por isso antes se afirmou que houve a produção de veto em réplica do executivo à atuação do Poder Legislativo.

Sobre o desvio de finalidade no exercício de competência para editar medida provisória

45. No caso dos autos, as normas legais foram amplamente debatidas e aprovadas pelo Poder Legislativo, tendo motivação (apoio ao setor cultural) e finalidade (permitir a sobrevivência urgente dos trabalhadores daquele setor). E essa motivação - atender o setor cultural em decorrência do seu esvaziamento decorrente da pandemia da covid-19 - e a urgência da implementação de medidas para garantir o setor perfeitamente definidos.

As alterações promovidas pelo chefe do executivo federal pela medida provisória n. 1.135/2022 alteram completamente a motivação e a finalidade das normas.

Atribuiu-se o caráter de faculdade ao legislado como obrigação e como dever a ser cumprido; mudou-se o sentido de tempo certo e urgente para um destempo defasado segundo conveniências executivas; fez-se da emergência um remancho e da pressa uma lerdeza financeira que não acode o que a urgência impõe.

Tem-se, assim, que, para além de descumprir os requisitos constitucionais de relevância e urgência para o específico fim do que prescrito constitucionalmente (art. 62 da Constituição), há o desvio de finalidade na edição da medida provisória n. 1.135/2022.

As leis ns. 14.148/2021 e 14.399/2021 e a lei complementar n. 195 /2022 foram objeto de veto presidencial, derrubado pelo Congresso Nacional.

O que se tem, assim, é quadro no qual o Presidente da República não aceita o vetor constitucional, nem a atuação do Poder Legislativo

e busca impor a sua escolha contra o que ditado pelo Parlamento, que é, no sistema jurídico vigente, quem dá a última palavra em processo legislativo. E adota essa postura normativa pela edição da medida provisória n. 1.135/2022, expedida, assim, em desvio de finalidade que contamina aquele documento, maculando-o por inconstitucionalidade, como afirmado pelo autor da presente ação.

46. A edição de medida provisória é legítima, constitucionalmente prevista e social e politicamente necessária nos rigorosos termos estabelecidos no sistema jurídico.

A finalidade constitucional da medida provisória é fazer face a uma demanda de urgência tal que não possa ser atendido o reclamo normativo sequer pela tramitação, em regime de urgência (o que é possível e constitucionalmente previsto, como antes indicado), de projeto de lei. Se tanto for possível, quer dizer, se possível alcançar-se a normatividade pela via congressual, que debata e decida sobre o projeto de lei, em clima de normalidade legislativa, não é possível se ter por atendido o requisito da urgência, sem o qual não se legitima o exercício da competência presidencial, posta no art. 62 da Constituição.

E se exercida aquela competência para burlar a necessidade urgente sobre questão relevante pela edição de medida provisória, por exemplo, para sobrepor a decisão executiva ao que decidido e legislado pelas Casas Congressuais, está a se incorrer em inconstitucionalidade, por se desviar da finalidade a que se destina aquela atribuição.

47. É o que se comprova ter ocorrido na espécie em exame.

Pela jurisprudência deste Supremo Tribunal, cabível é o controle de constitucionalidade de medida provisória quando questionada a sua validade jurídica em face de alegação de desvio de finalidade ou abuso de poder pelo Executivo. Tal circunstância pode ser evidenciada juridicamente pela comprovada e objetiva ausência dos requisitos autorizadores da edição dessa espécie normativa provisória ou pela sua edição em busca de finalidade incompatível com a natureza da medida.

Assim realçado, por exemplo, pelo Ministro Roberto Barroso na ação direta de inconstitucionalidade n. 2.332: 'a jurisprudência desta Corte está consolidada no sentido da admissibilidade do controle judicial dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, sem os quais o Chefe do Poder Executivo não poderá, validamente, editar medidas provisórias. Ocorre que a invalidação judicial de medida provisória por tais razões é excepcional, somente se justificando quando restar evidente a inexistência de relevância e/ou urgência ou a caracterização de abuso de poder do Presidente da República' (Plenário, DJe 16.4.2019, grifos nossos).

No julgamento da ação direta de inconstitucionalidade n. 2.425, o Relator, Ministro Ricardo Lewandowski, proferiu voto ressaltando ser

“possível o controle jurisdicional destes requisitos, quer dizer, desde que existente abuso de poder ou a ausência destes pressupostos seja evidente” (Plenário, DJe 10.10.2018).

Também no mesmo sentido, na ação direta de inconstitucionalidade n. 4.101, o Ministro Luiz Fux mencionou que a jurisdição constitucional de medida provisória ‘pressupõe a flagrante abusividade do poder normativo conferido ao Executivo’, devendo ser restrito ‘às hipóteses de zona de certeza negativa da sua incidência’ (Relator o Ministro Luiz Fux, Plenário, DJe 6.9.2020).

Ao deferir a medida cautelar requerida na ação direta de inconstitucionalidade 6.991, cujo objeto era a medida provisória n. 1.068/2020, a Ministra Rosa Weber reconheceu ‘abuso do poder normativo presidencial’ e assentou:

‘É certa – como explicitarei acima – a absoluta excepcionalidade do controle jurisdicional dos requisitos constitucionais da relevância e da urgência inscritos no art. 62, caput, da Carta Política, mas estamos diante de hipótese na qual o abuso do poder normativo presidencial está, aparentemente, configurado.

Não obstante tenha entrado em vigor na data de sua publicação, o art. 3º da Medida Provisória 1.068/2021 concede o prazo de 30 (trinta) dias para as redes sociais se adequarem ao que nela disposto, ou seja, mesmo em vigor os seus efeitos foram postergados no tempo. Acaso efetivamente urgente a adoção de referido instrumento normativo, seus efeitos seriam imediatos, sem a concessão de qualquer lapso temporal para sua concreta efetivação.

Ademais, a exposição de motivos da MP 1.068/2021 não se desincumbiu do ônus de demonstrar de forma fundamentada e suficiente a presença do requisito da urgência, notadamente em matéria de tamanha complexidade e vicissitudes, a evidenciar a ausência de tal requisito constitucional, do que resulta aparente inconstitucionalidade formal. Registro que, em determinadas hipóteses, frente a situações de manifesta inobservância dos requisitos constitucionais da relevância e da urgência, esta Suprema Corte tem deferido medidas cautelares e julgado procedentes pedidos em ações diretas de inconstitucionalidade. Em 1998, por exemplo, ao exame da medida cautelar na ADI 1.753/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, o Tribunal Pleno, por unanimidade, deferiu o pleito de urgência pelo descumprimento da exigência constitucional prevista no art. 62, caput, da Constituição Federal.

Portanto, insere-se no âmbito de competência deste Tribunal a apreciação do requisito requisito constitucional em apreço’ (DJe 14.9.2021).

A edição de medida provisória valida-se, exclusivamente, a) se editada em matéria que permite essa via normativa (a Constituição proíbe a adoção da providência em determinadas matérias ou em

temas para os quais se exija processo legislativo específico, por exemplo, em se cuidando de objeto para a qual a Constituição tenha determinado tratamento apenas por lei complementar – §§ 1º e 2º do art. 62 da Constituição); b) se editada pela comprovação objetiva de que a matéria não pode aguardar sequer o prazo que poderia ser garantido para o processo legislativo em regime de urgência, porque se demonstrada essa possibilidade de espera normativa não se caracteriza a urgência que é requisito insuperável para a legitimidade da atuação presidencial; c) se a edição da medida volta-se para o atendimento de interesse público que, além de demandar provimento urgente – tem relevância no sentido cumprido pela providência a ser imediatamente colmatada.

Comprovado carente de qualquer dos elementos constitucionais acima mencionados e constantes do texto do art. 62 da Constituição da República maculado pela invalidade jurídica estará o desempenho presidencial consubstanciado na edição da medida provisória.

Na esteira da jurisprudência predominante, de se considerar igualmente o realce da doutrina em que, por ser função atípica do executivo a criação do direito, a excepcionalidade da atribuição impõe a restrição interpretativa do sistema constitucional e a contenção do Presidente da República para não incorrer em abuso de poder ou em desvio de finalidade.

A medida provisória é uma chave extra jurídica a permitir que a urgência de adentrar um espaço de demanda urgente possa ser utilizada. Não pode se transformar numa gazua para se prestar a arrombar espaços conferidos ao Poder Legislativo.

Menos ainda se dá quando o Poder Legislativo atuou em processo no qual foi garantido a atuação presidencial, que exerceu sua competência para vetar, e que teve a derrubada dos vetos apostos e, na sequência imediata, põe abaixo a decisão legislativa para fazer valer sua escolha administrativa.

Nesse sentido, por exemplo, a doutrina expõe:

'As lições de hermenêutica ensinam-nos que cláusulas de exceção – em especial quando previstas pelo Constituinte originário – devem ser interpretadas cautelosamente e com estrito cuidado. Conforme alerta Cunha Ferraz, uma norma constitucional de exceção deve ser interpretada em consonância com o princípio da unidade constitucional, não podendo o intérprete lhe dar alcance maior do que o desígnio constitucional permite, isto é, interpretando extensivamente a regra para alcançar situações não admitidas pela expressa dicção constitucional' (DO AMARAL D. DE DORNELES, L.; KAISER JAHN, V.; FÜLBER SIMON, P. Banalização Das Medidas Provisórias Como Risco À Democracia: Análise Constitucional Das

Medidas Provisórias Editadas Em Matéria Trabalhista no Marco Pós-Reforma. Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas,[S. l.], v. 37, n. 2, 2021, grifos nossos).

48. *Anote-se que o abuso do poder de editar normas pelo instrumento da medida provisória expõe a ruptura ao princípio da separação de poderes. E assim se compromete o princípio de freios e contrapesos. Pois que o Legislativo não administra senão seus próprios serviços para ter assegurada a sua autonomia, sendo de atividade de governo e de administração “aplicar a lei de ofício”, na célebre lição de Seabra Fagundes. Ao Judiciário confere-se a competência para julgar a lei em face da Constituição e os casos segundo essa e as leis que compõem o sistema jurídico. E ao Executivo outorga a Constituição competência para atividades de governo e de administração pública, segundo a lei. Pudessem um dos poderes criar as leis, segundo as suas escolhas, e aplicá-la segundo a sua conveniência não mais restaria ao Poder Legislativo curvar-se a esse outro poder, desfazendo-se a tríade constitucional que garante o controle do Poder pelo Poder.*

O desbordamento da atividade legiferante, que é do Poder Legislativo, pelo chefe do Poder Executivo descumpra o princípio da separação de poderes e impõe fissura inegável ao Estado de Direito.

Por isso é que a inovação do ordenamento jurídico dá-se pelo Poder Legislativo, permitindo-se, em casos de urgência qualificada e em situação de comprovação relevância de interesse público a ser atendido e que não pode aguardar o trâmite – sequer em regime de urgência – do processo legislativo ordinário, possa se valer o Chefe do Poder Executivo de medida provisória, competência extraordinária, inovando o direito posto e submetendo a providência ao crivo definitivo do Poder Legislativo, fonte natural, ordinária e legítima do Direito a vigorar para governantes e governados no Estado democrático de direito.

49. *No caso dos autos se tem:*

a) processos legislativos dos quais ressaíram as leis n. 14.399, n. 14.148; lei complementar n. 195/2022. Submetidas à apreciação presidencial, foram vetadas. Sujeitados os vetos ao Congresso Nacional, foram eles derrubados.

b) entraram em vigor as leis (promulgadas em 8.7.2022) e iniciaram-se as providências administrativas para o seu cumprimento;

c) aquelas leis tinham como objeto a sistematização de aportes financeiros públicos e garantia de atendimento às condições para captação de recursos de entidades privadas para o setor cultural, em condições de emergência, especialmente pela ocorrência da pandemia da COVID-19;

d) o objeto das normas era a instituição e a garantia de condições de concretização da política nacional de fomento à cultura e a adoção

de apoio financeiro para ações emergenciais direcionadas ao setor cultural;

e) pouco mais de um mês da promulgação e início de vigência daquelas leis sobrevém a medida provisória n. 135/2022, aqui questionada, pela qual tudo o que veio antes é desfeito, sob o véu vocabular do adiamento e da transformação da obrigação de entregar para o mero autorizar possa ser destinado...

A legislação alterada prevê ações emergenciais. A medida provisória desfez o que era emergencial para período dilargado no tempo. As leis 14.399 e 14.148 e a lei complementar n. 195/2022 trataram de garantir resposta urgente para situação de sobrevivência e cuidado. A medida provisória n. 1.135/2022 desfez a resposta legislativa ao tema e buscou fazer prevalecer o veto apostado, com desculpa de adiamento do cumprimento do que legislado.

A finalidade de auxílio e suporte às emergências é legítima. O desfazimento da urgência pela ação executiva unilateral faz sucumbir aquela finalidade, no que diz de imediato. E, portanto, desfaz a ideia de urgência, que o Congresso Nacional imprimiu às leis promulgadas.

O cotejo do texto informativo dos Ministros de Estado, encaminhado sob o título de exposição de motivos ao Presidente da República e deste ao Congresso Nacional juntamente com o texto da medida provisória desmente a formulação. Porque nas razões de veto por interesse público constavam os mesmos dizeres. Foram os vetos examinados, debatidos e sobre eles deliberou o Congresso Nacional.

50. Argumenta-se, na presente ação, que a medida provisória questionada estaria eivada de vício por desvio de finalidade. Essa nódoa jurídica ocorre nos casos em que 'a autoridade, embora atuando nos limites de sua competência, pratica o ato por motivos ou com fins diversos dos objetivados pela lei ou exigidos pelo interesse público' (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro* - 42. ed. - São Paulo: Malheiros, 2016.pg. 122).

É de Seabra Fagundes a lição segundo a qual 'a atividade administrativa sendo condicionada, pela lei, à obtenção de determinadas consequências, não pode o administrador, ao exercê-la, ensejar consequências diversas das visadas pelo legislador. Os atos administrativos devem procurar atingir as consequências que a lei teve em vista quando autorizou a sua prática, sob pena de nulidade. ... Na doutrina, as opiniões são concordes em que a natureza discricionária do ato não exime o agente administrativo da fidelidade aos fins explícita ou implicitamente previstos na lei. Entende Roger Bonnard que a propósito da finalidade não existe jamais, para a Administração, um poder discricionário. ... No seu profundo estudo, 'A teoria do desvio de poder em direito administrativo', Rodrigues Queiró não destoa desse critério ao dizer que toda vez que a norma legal atribui a certo órgão uma função 'fá-lo na pressuposição de que

esta função apenas será exercida quando no mundo da realidade certa ou certas situações de fato se verificarem' ...' (FAGUNDES, M. Seabra – O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário. Rio de Janeiro: Forense, 2010, ps. 87/88).

Este Supremo Tribunal tem jurisprudência assentada sobre o controle de constitucionalidade de atos administrativos, nos quais se verifique prática de desvio de finalidade pelo chefe do Poder Executivo.

Neste sentido, por exemplo, a decisão do Ministro Gilmar Mendes, ao deferir a medida liminar no Mandado de Segurança n. 34.070:

'Apesar de ser atribuição privativa do Presidente da República a nomeação de Ministro de Estado (art. 84, inciso I, da CF), o ato que visa o preenchimento de tal cargo deve passar pelo crivo dos princípios constitucionais, mais notadamente os da moralidade e da impessoalidade (interpretação sistemática do art. 87 c/c art. 37, II, da CF).

A propósito, parece especialmente ilustrativa a lição de Manuel Atienza e Juan Ruiz Manero, na obra 'Ilícitos Atípicos'. Dizem os autores, a propósito dessa categoria: 'Os ilícitos atípicos são ações que, prima facie, estão permitidas por uma regra, mas que, uma vez consideradas todas as circunstâncias, devem considerar-se proibidas'. (ATIENZA, Manuel; MANERO, Juan Rui. Ilícitos Atípicos. 2ª ed. Madrid: Editorial Trotta, 2006, p. 12).

E por que devem ser consideradas proibidas? Porque, a despeito de sua aparência de legalidade, porque, a despeito de estarem, à primeira vista, em conformidade com uma regra, destoam da razão que a justifica, escapam ao princípio e ao interesse que lhe é subjacente. Trata-se simplesmente de garantir coerência valorativa ou justificativa ao sistema jurídico e de apartar, com clareza, discricionariedade de arbitrariedade.

O mesmo raciocínio abarca os três institutos bem conhecidos da nossa doutrina: abuso de direito, fraude à lei e desvio de finalidade /poder. Todos são ilícitos atípicos e têm em comum os seguintes elementos: 1) a existência de ação que, prima facie, estaria em conformidade com uma regra jurídica; 2) a produção de um resultado danoso como consequência, intencional ou não, da ação; 3) o caráter injustificado do resultado danoso, à luz dos princípios jurídicos aplicáveis ao caso e 4) o estabelecimento de uma segunda regra que limita o alcance da primeira para qualificar como proibidos os comportamentos que antes se apresentavam travestidos de legalidade.

Especificamente nos casos de desvio de finalidade, o que se tem é a adoção de uma conduta que aparenta estar em conformidade com um certe regra que confere poder à autoridade (regra de competência), mas que, ao fim, conduz a resultados absolutamente

incompatíveis com o escopo constitucional desse mandamento e, por isso, é tida como ilícita” (MS 34.070 MC, 28.3.2016, grifos nossos).

Especificamente quanto ao desvio de finalidade na edição de medida provisória, Clemerson Merlin Clève, por exemplo, destaca que a doutrina mais recente tem entendimento pela possibilidade do controle jurisdicional dessa espécie normativa quando “os pressupostos [de urgência e relevância] revelem-se manifestamente insubsistentes, ou quando ocorra um contraste evidente entre a alegada situação de necessidade e o conteúdo do próprio provimento” (CLÈVE, Clèmerson Merlin. Medidas Provisórias. 3. ed. São Paulo: Ed. Rev. dos Tribunais, 2010, p. 222-223, grifos nossos).

51. Como exposto antes neste voto, sob o pretexto de “buscar uma solução de médio prazo para compatibilizar, em determinado horizonte de tempo, o apoio financeiro da União aos Estados, Distrito Federal e Municípios nas ações do setor cultural, assim como aos beneficiários do Perse, com o arcabouço fiscal vigente”, a medida provisória n. 1.135/2022 alterou a essência e as finalidades da Lei Complementar n. 195/2022, e das Leis ns. 14.399/2022 e 14.148/2021, impondo a vontade do Poder Executivo sobre o que tinha sido legalmente expressado como vontade popular consubstanciada em deliberação legislativa do Congresso Nacional.

O Presidente da República valeu-se de medida provisória para desconstituir o que deliberado e reafirmado (na derrubada dos vetos) pelo Poder Legislativo, pouco mais de um mês antes de sua edição.

Anote-se terem sido adotadas, na motivação da medida provisória, as mesmas razões orçamentárias expostas na justificativa dos vetos presidenciais derrubados, como se observa da própria exposição de motivos da norma questionada:

Exposição de motivos para edição da Medida Provisória n. 1.135/2022 **Razões dos vetos aos projetos de lei originários da Lei Complementar n. 195/2022 e das Leis ns. 14.399/2022 e 14.148/2021.** “A promulgação das leis anteriormente mencionadas pelo Congresso Nacional gerou a criação de despesas sujeitas ao Novo Regime Fiscal (Teto de Gastos), instituído pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de novembro de 2016, sem a adequada previsão e alocação orçamentária no exercício vigente. Com isso, foi necessária a ampliação do bloqueio de outras despesas que já estavam em curso, desrespeitando o planejamento para a execução de políticas públicas e a alocação eficiente dos escassos recursos orçamentários”. “a proposição legislativa incorre em vício de inconstitucionalidade e contraria o interesse público, uma vez que não atende ao disposto nos art. 107, art. 109 e art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, no inciso I do caput do art. 167 e no § 5º do art. 195 da Constituição. Ademais, viola o disposto na Emenda à Constituição nº 95, de 15 de dezembro 2016, nos art. 16 e art. 17 da Lei Complementar

nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, e nos art. 124, art. 125 e art. 126 da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021 - Lei de Diretrizes Orçamentárias 2022, tendo em vista que haveria a ampliação da despesa primária obrigatória, de natureza corrente, com duração de cinco exercícios financeiros, sem a apresentação das medidas de compensação em relação a aumento permanente de receita ou diminuição permanente de despesa, cujas fontes de financiamento propostas não garantiriam impacto neutro. A proposição legislativa, ainda, não cumpriria o teto de gastos, nem o resultado primário ” (veto ao Projeto de Lei n. 1.518/2021, transformado na Lei n. 14.399/2022)

“ É importante salientar que o atual cenário fiscal, conforme apresentado nos relatórios bimestrais de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, está exigindo a contenção de despesas primárias, por meio de crescentes bloqueios de dotações orçamentárias, a saber: R\$ 1,7 bilhão no primeiro bimestre, R\$ 8,2 bilhões no segundo bimestre, totalizando, até este terceiro bimestre, R\$ 12,7 bilhões em programações de diversos órgãos, atingindo significativamente a execução de diversas políticas públicas, inclusive o funcionamento dos órgãos afetados ”. “ao adicionar uma exceção à meta de resultado primário, a proposição legislativa incorreria em compressão das despesas discricionárias que se encontram em níveis criticamente baixos e abrigam dotações orçamentárias necessárias à manutenção da administração pública e à execução de políticas públicas, tais como aquelas relacionadas às áreas de saúde, educação e investimentos públicos, com enrijecimento do orçamento público, o que implicaria ano no ponto de vista fiscal ” (veto ao Projeto de Lei Complementar n. 73/2021, transformado na Lei Complementar n. 195/2022).

“Para 2023, as dificuldades continuam presentes na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2023, dada a elevada absorção da correção do Teto de Gastos pelas despesas obrigatórias atualmente existentes, deixando assim, pouca margem para a alocação de novas despesas obrigatórias, como também de outras despesas para dar continuidade das políticas públicas atualmente em vigor ”. “A proposição legislativa, ainda, não cumpriria a alocação de gastos, nem o resultado primário, uma vez que não haveria espaço fiscal para novos aportes de recursos da União para os Estados, Distrito Federal e Municípios

(...)

a proposição legislativa, ainda, não cumpriria a LOA de gastos, nem o resultado primário, uma vez que não haveria espaço fiscal para novos aportes de recursos da União para os Estados, Distrito Federal e Municípios” (veto ao Projeto de Lei n. 1.518/2021, transformado na Lei n. 14.399/2022).

52. A Constituição admite crítica, divergência, opinamentos contrários. Só não aceita desaforo. Seja por descumprimento direto ou indireto, a Constituição não admite seja desatendida por voluntarismo de autoridade. Aliás, de ninguém.

Por isso é que fica inaceitável ter-se como sério o argumento de que a medida provisória questionada na presente ação direta não seria um veto a derrubada do veto presidencial, por não extintas as leis modificadas, apenas se esvaziando o cuidado imediato e emergencial que por elas tinha sido imposto para o sistema cultural.

O contexto legislativo determinante da criação das normas alteradas pela Medida Provisória n. 1.135/2022 estampou a urgência como fator justificador do cuidado da matéria na forma em que o foi. A tramitação prioritária na Câmara dos Deputados, em razão da impreterível necessidade de garantir auxílio ao setor cultural no cenário de calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19 e as consequências advindas especialmente para os trabalhadores daquele setor ditaram a atuação de presteza legislativa.

Sem afirmar, de forma expressa, ter revogado as leis, a medida provisória n. 1.135/2022 retirou delas o fator determinante da legislação e a finalidade que com elas se buscara, qual seja, o atendimento das emergências havidas no setor e a adoção de ações urgentes para a elas fazer face.

De resto, fosse admitida como válida técnica tão espúria juridicamente, bastaria a cada ano o Presidente da República expedir novas medidas provisórias prorrogando as datas das entregas de recursos e estaria extinta a força do legislado sem dito expresso do desfazimento.

O que se deu com a edição da medida provisória n. 1.135/2022 foi verdadeiro, iníquo e ilícito veto presidencial, por via transversa, à derrubada legislativa dos primeiros vetos.

Medida provisória não é desvio para se contornar a competência legislativa do Congresso Nacional. É inconstitucional a utilização deste instrumento excepcional para sobrepor-se o voluntarismo presidencial à vontade legítima das Casas Legislativas.

Tem-se, pois, comprovado o desvio de finalidade apto a permitir o exercício da jurisdição constitucional na espécie, nos termos da consolidada jurisprudência deste Supremo Tribunal.

Sobre o cuidado de matéria de lei complementar por medida provisória

53. A medida provisória n. 1.135/2022 alterou dispositivos da Lei Complementar 195/2022, ao dispor que a determinação para a transferência de verbas da União para os Estados, Distrito Federal e Municípios passe a ser mera autorização, passível ou não de ser executada em 2023.

Consta da exposição de motivos, encaminhada por Ministros de Estado ao Presidente da República, estar sendo submetido à consideração ‘ proposta de Medida Provisória, que altera a Lei Complementar nº 195, de 8 de julho de 2022 ...’.

Tem-se no inc. III do § 1º do art. 62:

‘Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional ...

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

...

III - reservada a lei complementar...’

A análise da lei complementar demonstra cuidar-se de documento sobre finanças públicas, matéria cuja regulamentação se restringe a lei complementar, nos termos do inc. I do art. 163 da Constituição da República.

Lei complementar não é escolha do legislador. Ou a matéria é reservada a lei complementar ou não pode ser por ela tratada, por ser tema de lei ordinária. Nesse sentido, por exemplo:

‘DIREITO TRIBUTÁRIO. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL DOS ARTIGOS 45 E 46 DA LEI N. 8.212/1991. ARTIGO 146, INCISO III, ALÍNEA B, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRESCRIÇÃO E DECADÊNCIA TRIBUTÁRIAS. MATÉRIA RESERVADA À LEI COMPLEMENTAR. ARTIGOS 173 E 174 DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

1. A Constituição da República de 1988 reserva à lei complementar o estabelecimento de normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre prescrição e decadência, nos termos do art. 146, inciso III, alínea b, in fine, da Constituição da República. Análise histórica da doutrina e da evolução do tema desde a Constituição de 1946.

2. Declaração de inconstitucionalidade dos artigos 45 e 46 da Lei n. 8.212/1991, por disporem sobre matéria reservada à lei complementar.

3. Recepção pela Constituição da República de 1988 como disposições de lei complementar, subsistem os prazos prescricional e decadencial previstos nos artigos 173 e 174 do Código Tributário Nacional.

4. Declaração de inconstitucionalidade, com efeito ex nunc, salvo para as ações judiciais propostas até 11.6.2008, data em que o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade dos artigos 45 e 46 da Lei n. 8.212/1991.

5. Recurso extraordinário ao qual se nega provimento’ (RE n. 559.943, de minha relatoria, Plenário, DJe 26.9.2008)

‘CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MPV 904, DE 2019. EXTINÇÃO

DO SEGURO OBRIGATÓRIO DE DANOS PESSOAIS CAUSADOS POR VEÍCULOS AUTOMOTORES DE VIAS TERRESTRES – DPVAT E DO SEGURO OBRIGATÓRIO DE DANOS PESSOAIS CAUSADOS POR EMBARCAÇÕES OU POR SUAS CARGAS – DPEM. MATÉRIA RESERVADA A LEI COMPLEMENTAR. VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. EXCEPCIONAL URGÊNCIA. DEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR.

1. É vedada a edição de medida provisória que disponha sobre matéria sob reserva de lei complementar.

2. A regulação do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres e do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Embarcações ou por sua Carga exige, nos termos do art. 192 da Constituição Federal, lei complementar.

3. Medida cautelar deferida, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei 9.868, para suspender os efeitos da Medida Provisória 904, de 11 de novembro de 2019' (ADI n. 6.262-MC, Relator o Ministro Edson Fachin, Plenário, DJe 22.4.2020 – grifos nossos)

Como antes realçado, tem-se na ementa da medida provisória n. 1.135/2022 a indicação de que por ela se 'altera a lei complementar n. 195, de 8 de julho de 2022 ...'.

A medida provisória 1135/2022 traz, assim, em sua ementa a explicação de cuidar-se de matéria reservada constitucionalmente a lei complementar, além das outras normas mencionadas, que tinham sido objeto de veto presidencial derrubado pelo Congresso Nacional.

No ponto relacionado à Lei Complementar n. 195/2022 patenteia-se mais um vício de inconstitucionalidade formal. Para essa conclusão, suficiente é o cotejo do inc. I do art. 163 da Constituição da República com a emenda da medida provisória n. 195/2022.

A Lei Complementar 195/2022 dispôs 'sobre apoio financeiro da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para garantir ações emergenciais direcionadas ao setor cultural; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), para não contabilizar na meta de resultado primário as transferências federais aos demais entes da Federação para enfrentamento das consequências sociais e econômicas no setor cultural decorrentes de calamidades públicas ou pandemias; e altera a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, para atribuir outras fontes de recursos ao Fundo Nacional da Cultura (FNC)'

Da necessidade do deferimento de medida cautelar na presente ação

54 . O autor pleiteia medida cautelar para que seja suspenso 'imediatamente e in totum, a eficácia da Medida Provisória nº 1.135, de 26 de agosto de 2022; a. Subsidiariamente, a concessão de cautelar, suspendendo, imediatamente e in totum, a eficácia da Medida

Provisória nº 1.135, de 26 de agosto de 2022, ao menos até a deliberação de seu teor pelo Congresso Nacional, seja pela aprovação ou rejeição, parcial ou total’.

Para tanto, alega presentes os requisitos autorizadores da medida acauteladora porque “se nada for imediatamente feito, a Medida Provisória impugnada literalmente impedirá que os recursos originalmente previstos para 2022 sejam destinados finalmente ao setor cultural beneficiário. Isso porque, com sua eficácia de 60 dias prorrogáveis por outros 60 dias, mesmo que a MPV não fosse sequer avaliada pelo Congresso Nacional, não caducaria sequer em 2022 (em razão do recesso parlamentar constitucional), de modo que efetivamente impediria qualquer pretensão de auxílio e fomento ao setor cultural ainda em 2022. Ou seja, mesmo perdendo, a Medida Provisória, caso não tenha sua eficácia imediatamente suspensa, sairia ganhando, em prejuízo a todo o setor cultural e a todos os brasileiros, destinatários últimos das manifestações culturais fomentadas e protegidas”.

55. O deferimento deste pedido antecipatório do resultado do julgamento de ação de controle abstrato de constitucionalidade dá-se para que, se vier a ser ele pela procedência da ação, seja o julgado dotado de eficácia plena. Sem aquele deferimento poderia se ter por ineficaz o julgado pelo atingimento de efeitos produzidos pela lei ou ato normativo questionado.

A medida cautelar pleiteada tem base constitucional (al. p do inc. I do art. 102 da Constituição brasileira), dependendo ela, para ser deferida, do atendimento dos pressupostos de plausibilidade do direito alegado e do risco de vir a ser ineficaz o julgado, se não vier a ser suspensa a eficácia do ato questionado.

No caso em análise, os efeitos da medida provisória n. 1.135/2022 fazem-se sentir duplamente, como posto na peça inicial da ação.

Em primeiro lugar, porque sendo o objeto das leis modificadas pela medida provisória ações e entrega de recursos para prover situações emergenciais, a postergação da entrega com a mudança da natureza do ato executivo determinado em lei – a União entregará (previsto em lei) e a fórmula adotada na medida provisória: fica a União autorizada a destinar... – acarreta uma trava financeira e orçamentária imediata para o seu cumprimento.

Em segundo lugar, os projetos, ações, planejamentos e respectivos recursos a serem entregues, correspondentes ao ano de 2022 não seriam devidamente atendidos, enquanto vigente a norma da medida provisória.

Em terceiro lugar, as ações emergenciais não poderiam ser atendidas, sequer com o planejamento que tinha sido feito pela legislação alterada pelo Poder Executivo.

O risco da demora no atendimento dos prazos e na entrega dos valores determinados pelo Congresso Nacional, na forma legislada, no período de 2022 e de 2023 e nos subsequentes ficaria mais ainda comprometido, porque o Poder Legislativo nacional está no período de elaboração da nova lei orçamentária.

Por causa da vigência da norma provisória adotada e que alterou as leis antes mencionadas, a inclusão mesma dos valores e dos prazos nelas prevista, modifica e impede a sua previsão na proposta de orçamento para o período subsequente na forma indicada pela legislação alterada.

Nesse sentido, a medida provisória n. 1.135/2022 é uma trava posta a) ao legislador que atuou para elaborar as leis e derrubar os vetos presidenciais e b) para o legislador que atuará na discussão e votação das leis orçamentárias, pelo menos enquanto ela produzir efeitos imediatos.

Enquanto estiverem produzindo efeito aquelas normas provisórias, o legislador, que apreciará a medida provisória, tem a dificuldade de atuar no sentido de cumprir o que antes conquistado como ações emergenciais para o setor cultural, pelo menos até a votação da validade da medida provisória, em sua condição de projeto de lei, que tem curso regular nas Casas Parlamentares.

56. Tendo a medida provisória dupla natureza (constituindo ato normativo com força de lei e também a condição de projeto de lei - 'devendo submetê-la ao Congresso Nacional' -, o deferimento da medida cautelar há de se dar, no caso e na esteira da consolidada jurisprudência antes mencionada, nos termos do requerimento formulado no item 74,a) da petição inicial da ação, a dizer, "suspendendo, imediatamente e in totum, a eficácia da medida provisória n. 1.135, de 26 de agosto de 2022... até a deliberação de seu teor pelo Congresso Nacional...".

Assim, pela medida cautelar deferida, ficam suspensos os efeitos da medida provisória n. 1.135/2022 em sua integralidade, continuando ela tramitar como projeto de lei nas Casas Legislativas e até a deliberação daquele Poder .

Efeitos ex tunc

57. A alteração das normas postas nas leis n. 14.399/2022 e 14.148 e na Lei Complementar n. 195/2022, algumas das quais revogam a determinação legal de repasse de valores (assim, por exemplo, o § 2º do art. 3º; o art. 22; o § 1º do art. 29, todos da Lei Complementar n. 195 /2022) e também a autorização para os entes federados, precisa ser suspensão não apenas de agora em diante (a partir da cautelar deferida, na forma proposta neste voto), mas desde o início da vigência daquela medida provisória. Respristinam-se, assim, as normas anteriores (§ 2º do art. 11 da Lei n. 9.868/1999) em face dos efeitos ex tunc dessa tutela.

A possibilidade de medida cautelar com efeitos ex tunc está prevista no § 1º do art. 11 da Lei n. 9.868/1999, sendo de necessária aplicação na espécie, até mesmo porque se tornaria, em parte, difícil refazer o que desfeito pela mudança brusca e singular do que legislado para atender condições emergenciais.

Conclusão

58. *Pelo exposto,*

ausente comprovação de relevância e urgência para a edição da medida provisória n. 1.135/2022;

demonstrando-se urgência qualificada inversa, por impedir aquele ato normativo a prática das ações emergenciais para o apoio ao setor cultural, especificamente no que se refere a recursos a serem entregues, na forma da legislação votada pelo Congresso Nacional, arrefecendo os gravíssimos efeitos que sobre ele se abateram em razão da pandemia da covid-19;

comprovado, ainda, ter havido tratamento inconstitucional de matéria de finanças públicas (objeto obrigatório de lei complementar) pela via adotada,

patenteia-se quadro de inconstitucionalidade determinante do deferimento da medida cautelar requerida, para suspender os efeitos da medida provisória n. 1,135/2022, com efeitos ex tunc, ripristinando-se as Leis n. 14.399/2022, n. 14.148/2021 e a Lei Complementar n. 195/2022.

***A medida provisória n. 1.135/2022 mantém o seu curso regular no Congresso Nacional, como projeto de lei, na forma do art. 62 da Constituição da República”** (grifos no original).*

2. Ratificando os fundamentos expostos e a conclusão exarada, submeto-os à apreciação e decisão dos eminentes Ministros deste Supremo Tribunal, propondo o seu referendo .