

CONGRESSO NACIONAL

REQUERIMENTO Nº , DE 2022

A Sua excelência o Senhor

Senador Rodrigo Pacheco

Presidente do Congresso Nacional

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Venho requerer, com fundamento no Art. 49, XI, Art. 62, *caput* e §5º da Constituição Federal, por razões formais, e Art. 37, *caput*, Art. 215, *caput* e § 1º, e Art. 216-A, também da Constituição, por razões substanciais, e conforme preceitua o Art. 48, inciso XI, do Regimento Interno do Senado Federal, seja procedida a imediata devolução da Medida Provisória nº 1.135, de 29 de agosto de 2022.

O presente expediente tem por base a competência da presidência do Congresso Nacional em dispor sobre a tramitação de Medidas Provisórias, especialmente pela atribuição de impugnar as proposições contrárias à Constituição e às Leis, impedindo-as de tramitar regularmente, em face do descumprimento dos requisitos constitucionais de relevância e urgência, bem como da sua condição inadmissível por conteúdo de mérito flagrantemente inconstitucional.

No caso em apreço, a Medida Provisória 1135/2022 **não dispõe de qualquer sinalização que justifique o cumprimento real do requisito da urgência (art. 62, CF)**, obrigação constitucional imposta para a Presidência da República fazer uso dessa excepcional edição de proposição legislativa como é a medida provisória.

Impõe-se ao Congresso Nacional **zelar pela preservação de sua competência legislativa** (art. 49, XI) que, no caso de medidas provisórias, antes da apreciação de seu mérito, compete a deliberação, **em juízo prévio, do atendimento aos requisitos constitucionais da urgência e relevância** (art. 62, §5º). No caso em questão, **a MP 1135/2022 não atende ao requisito**



SF/22809.07231-31

essencial de validade da sua tramitação legislativa posto que não há urgência que justifique sua edição.

A urgência em MP requer a demonstração da irreparabilidade do dano caso essa modalidade excepcional de edição normativa não seja manipulada. A aferição pelo Supremo Tribunal Federal do atendimento dos requisitos para a edição de Medida Provisória estabelecidos pelo art. 62, "caput", da Constituição, já foi objeto de deliberação pela Corte, conforme demonstra o decidido na ADI 2.213-MC, relatada pelo eminente Ministro Celso de Mello. Veja-se:

"A edição de medidas provisórias, pelo Presidente da República, para legitimar-se juridicamente, depende, dentre outros requisitos, da estrita observância dos pressupostos constitucionais da urgência e da relevância (CF, art. 62, "caput"). - Os pressupostos da urgência e da relevância, embora conceitos jurídicos relativamente indeterminados e fluidos, mesmo expondo-se, inicialmente, à avaliação discricionária do Presidente da República, estão sujeitos, ainda que excepcionalmente, ao controle do Poder Judiciário, porque compõem a própria estrutura constitucional que disciplina as medidas provisórias, qualificando-se como requisitos legitimadores e juridicamente condicionantes do exercício, pelo Chefe do Poder Executivo, da competência normativa primária que lhe foi outorgada, extraordinariamente, pela Constituição da República. Doutrina. Precedentes. - 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 hipóteses em que se registrar o exercício anômalo e arbitrário das funções estatais.

(...)

Nada pode justificar a utilização abusiva de medidas provisórias, sob pena de o Executivo - quando ausentes razões constitucionais de urgência, necessidade e relevância material - investir-se, ilegitimamente, na mais relevante função institucional que pertence ao Congresso Nacional, vindo a converter-se, no âmbito da comunidade estatal, em instância hegemônica de poder, afetando, desse modo, com grave prejuízo para o regime das



liberdades públicas e sérios reflexos sobre o sistema de "checks and balances", a relação de equilíbrio que necessariamente deve existir entre os Poderes da República. - 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." (STF - ADIMC: 2213 DF, Relator: CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 04/04/2002, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 23-04-2004 PP-00007 EMENT VOL02148-02 PP-00296)

A ausência de urgência resta explicitada no próprio conteúdo da MP 1.135/2022. Não há nada na alteração das três leis modificadas pela MP 1135/2022 que indique um sentido de urgência. Sequer a Exposição de Motivos No caso da Lei Complementar nº 195/2022, não há apenas ausência de urgência na MP 1.135/2022, mas a própria MP aponta em sentido contrário ao espírito da citada lei, que é uma lei de cunho emergencial, de apoio ao setor cultural. A mudança proposta pela MP 1.135/2022 atenta contra o aspecto emergencial da LCP 195/2022, ao postergar os repasses da União a Estados, Distrito Federal e municípios para 2023, impedindo, assim, que o setor cultural conte com o apoio emergencial criado em função dos fortes efeitos sociais e econômicos da pandemia de Covid-19, que até hoje se fazem sentir no setor. Ao postergar a chegada de recursos ao setor cultural, a MP 1.135/2022 é, neste sentido, não só não cumpridora do requisito constitucional de urgência, mas também contrária a esse princípio ao prejudicar a execução de uma lei emergencial.

No caso da Lei nº 14.399/2022, também não há urgência que justifique o início de vigência da Lei e os repasses da União aos entes federados para 2024. Ora, o início dos repasses, para 2023, foi aprovado pelo Congresso Nacional, e a previsão orçamentária para tanto deve ser incorporada na LOA 2023, o que pode perfeitamente ser feito pelo governo, já que a LOA sequer foi apresentada até o momento. E no caso da Lei 14.148/2021, uma Lei de 13 de maio do ano passado, a indenização aos beneficiários do Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (Perse) que tenham mantido os empregos de



seus funcionários ainda que com redução de mais de 50% de seu faturamento em 2020, durante a pandemia, posterga-se, com a MP 1.135/2022, para 2023 e 2024 o pagamento dessa indenização.

Além disso, contrariando expressamente o que foi aprovado pelas duas Casas Legislativas, e do próprio Congresso Nacional, com a derrubada de vetos integrais a duas das leis modificadas, a MP 1.135/2022 transforma os repasses da União com as 3 leis em facultativo, uma vez que ao invés de mandatório, como haviam sido aprovadas, passam a ser apenas autorizativos, e ainda sujeitos à disponibilidade orçamentária. Não há como comprovar ou sequer argumentar urgência em tal medida. Trata-se, na verdade, de absoluto desvio de finalidade da MP 1.135/2022 que, no caso da LCP 195/2022 e da Lei 13.399/2022, modifica o que foi debatido e aprovado pelas duas casas legislativas e pelo Congresso, com a derrubada do veto às duas leis, ao transformá-las em facultativas para a União e sujeitas à disponibilidade orçamentária. Bastaria então ao governo, que foi contrário às duas leis e até as vetou completamente, não alocar recursos para ambas as leis para que elas percam sua eficácia.

Apesar de integrarem o conjunto de atribuições do Presidente da República, as medidas provisórias consistem, por ditame constitucional, em instrumento de uso excepcional, não apenas pela necessária presença dos pressupostos de urgência e relevância, mas também pela impositiva observância do princípio fundamental da separação dos poderes e da consequente proeminência atribuída ao Poder Legislativo na produção legislativa do País, conforme os arts. 2º, 44, 48 e 62, da Constituição Federal. Assim, as mudanças pretendidas pela MP 1.135/2022 é uma afronta ao Poder Legislativo, tendo em vista representar uma verdadeira ação de “veto à derrubada de vetos” pelo Governo Federal, prerrogativa que o Poder Executivo não possui.

A MP 1.135/2022 é, neste sentido, flagrantemente inconstitucional, ao afrontar a separação dos poderes, e sua simples edição já causa prejuízos incalculáveis ao setor cultural. A LCP 195/2022 foi promulgada dia 8 de julho último, e seus prazos começaram a contar. No dia 22 de julho foi publicado o **Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) do Terceiro Bimestre** pela Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento do



Ministério da Economia, onde se indica claramente que haveria corte de despesas (contingenciamento) em algumas áreas para se efetivar as transferências relativas à LCP 195/2022, posteriormente efetivado por meio do Decreto 11.154, de 29 de julho de 2022. Posteriormente, em 17 de agosto foi publicada a Portaria MTUR nº 40, com o objetivo de produzir 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”. A promulgação da LCP 195/2022 e esses três atos oficiais emanados do Poder Executivo fizeram com que todas as medidas necessárias à implementação desta Lei Complementar começassem a serem feitas também por parlamentares, que fizeram consultas ao TCU e ao TSE sobre aspectos da LCP 195/2022, pelos entes federados e pelo setor cultural. No entanto, conforme as palavras do próprio Presidente do Congresso Nacional, Senador Rodrigo Pacheco, emanadas no Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional que devolveu a MP 1.068/2021:

“Embora o exame de adequação jurídica das medidas provisórias seja, de ordinário, realizado pelos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, há situações excepcionais em que a mera edição de medida provisória – acompanhada da eficácia imediata de suas disposições, do rito abreviado de sua apreciação, do trancamento de pauta por ela suscitado e do seu prazo de caducidade – é suficiente para atingir, de modo intolerável, a higidez e a funcionalidade da atividade legiferante do Congresso Nacional e o ordenamento jurídico brasileiro”.

A MP 1.135/2022 cria, neste sentido, insegurança jurídica para entes federados e para o setor cultural, tendo em vista a imprevisibilidade que sua edição provocou. Caso seja rejeitada ou caduque, o tempo exíguo para sua execução pelos entes federados inviabilizará a execução da LCP 195/2022. Caso seja aprovada, a insegurança também existirá, uma vez que basta não alocar recursos orçamentários a ela para inviabilizá-la.



Além disso, o conteúdo da MP 1.135/2022 atenta contra o disposto no Art. 37, *caput*, Art. 215, *caput* e § 1º, e Art. 216-A, da Constituição Federal, impedindo o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura nacional, deixando ainda de apoiar e incentivar a valorização e a difusão das manifestações culturais, em especial as das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, atendidas com ênfase pela LCP 1.135/2022 e pela Lei 14.399/2022. Da mesma forma, essas duas Leis são implementadas em consonância com o Sistema Nacional de Cultura, disciplinado no art. 216-A da Constituição.

A Medida Provisória é espécie normativa de competência exclusiva do Presidente da República, revestida de caráter excepcional, devendo atentar justificadamente para as exigências de relevância e urgência – critérios constitucionais prévios – e o Congresso Nacional precisa estar cioso da excepcionalidade que esse ato representa e não se afastar das razões e condições motivadoras.

O controle do exercício da função legislativa do Poder Executivo pelo Poder Legislativo, consubstanciada na edição de Medida Provisória, é inquestionavelmente consolidado no art. 62 do texto constitucional, mas também pelos princípios que regem a República.

O princípio da segurança jurídica (art. 1º e 5º, XXXVI, CF), para garantir a higidez das leis, bem como o princípio democrático e o devido processo legislativo, consignados nos artigos 1º, *caput*, parágrafo único, 2º, *caput*, 5º, *caput* e LIV, da Constituição Federal, devem também ser objeto do controle do Parlamento diante da edição de medidas provisórias. Também sobre esse aspecto, o Supremo manifestou-se, conforme o didático voto do Min. Carlos Britto na ADI 3.964MC/DF:

“É a medida provisória, portanto, uma regração que o Presidente fica autorizado a baixar para o enfrentamento de certos tipos de anomalia fática. Um tipo de anormalidade - este o ponto central da questão - geradora de instabilidade ou conflito social que não encontra imediato equacionamento nem na Constituição, diretamente, nem na ordem legal já estabelecida. Por isso que demandante de uma resposta normativa que não pode aguardar as formas constitucionais de tramitação dos projetos de lei”.

A Medida Provisória 1.135/2025 não demonstrou a existência de situação urgente com relevante ou estado de necessidade que reclamasse a sua edição, pelo que **resta justificada a sua devolução à Presidência da República, cumprindo esse Parlamento seu mister essencial e estancando o processo legislativo para que não provoque efeitos danosos e irreversíveis.**

Por todo o exposto, com respaldo constitucional e no regramento interno definidor da competência dessa Presidência do Congresso Nacional referente ao juízo prévio de inconstitucionalidade de medidas provisórias, nos termos acima explicitados, reiteramos o objeto do presente expediente para que seja procedida a **imediata devolução da Medida Provisória nº 1.135, de 29 de agosto de 2022, à Presidência da República, por não atender aos requisitos formais e materiais de constitucionalidade necessários à sua continuidade e validade jurídica.**

Brasília, 29 de agosto de 2022.

Senador Paulo Rocha
(PT-PA)
Líder do PT



SF/22809.07231-31