

Conversão da MP 1.040/21 na lei 14.195/21 e os jabutis postos pelo Congresso Nacional no CPC

J. E. Carreira Alvim, doutor em Direito Civil pela UFMG; ex-professor adjunto de Direito Processual Civil da Faculdade de Direito da UFRJ.

RESUMO: O autor critica a conversão da Medida Provisória 1.040/2021, operada pela Lei 14.195/2021, que, no seu art. 44, introduziu alterações em diversos preceitos do Código de Processo Civil (arts. 77, 231, 238, 246, 247, 397 e 921), incidindo em inconstitucionalidade, por descumprir o procedimento traçado para esse fim, especialmente o disposto no art. 62, § 1º, I, “b” da Constituição, que veda apresentação de emendas sobre “direito processual civil”, além de não observar a decisão proferida pelo STF na ADI 5.127/DF, e a Resolução 1/2002, que contém o Regimento Comum do Congresso Nacional. O autor tece, ainda, considerações sobre o procedimento, apelidado de emenda-jabuti pelo falecido deputado Ulysses Guimarães, que é também conhecido como “contrabando legislativo”, que consiste em inserir, na Lei de Conversão, emendas (preceitos) que versem sobre matéria estranha àquela tratada na Medida Provisória, como é o caso das alterações impostas ao Código de Processo Civil pela Lei 14.195/2021.

RESUMEN: El autor critica la conversión de la Medida Provisional 1.040/2021, operada por la Ley 14.195/2021, que, en su art. 44, introdujo modificaciones en varios preceptos del Código de Procedimiento Civil (arts. 77, 231, 238, 246, 247, 397 y 921), centrándose en la inconstitucionalidad por no cumplir con el procedimiento trazado al efecto, en especial lo dispuesto en el art. 62, § 1, I, "b" de la Constitución, que prohíbe la presentación de enmiendas sobre "derecho procesal civil", además de no observar la resolución dictada por el STF en ADI 5.127/DF, y la Resolución 1/2002, que contiene las Reglas Comunes del Congreso Nacional. El autor comenta todavía el procedimiento, denominado enmienda tortuga por el fallecido diputado Ulysses Guimarães, también conocido como "contrabando legislativo", que consiste en insertar, en la Ley de Conversión, enmiendas (preceptos) que se ocupan de materias ajenas a la tratada en la Medida Provisional, como es el caso de las modificaciones impuestas al Código de Procedimiento Civil por la Ley 14.195/2021.

PALAVRAS-CHAVE: Medida provisória – Natureza jurídica – Competência legislativa – Limitações às medidas provisórias – Problemática – Processo legislativo – Medida de conversão – Paraíso dos jabutis – Contrabando legislativo – Vícios formal e material – Código de Processo Civil.

PALABRAS CLAVE: Medida provisional - Naturaleza jurídica - Competencia legislativa - Limitaciones a las medidas provisionales - Problemática - Proceso legislativo - Medida de conversión - Paraíso de las tortugas - Contrabando legislativo - Vicios formales y materiales - Código de Procedimiento Civil.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Natureza jurídica da medida provisória. 3. Distribuição de competência legislativa na Constituição. 4. Independência e harmonia dos Poderes. 5. Limitações à edição de medidas provisórias na Constituição. 6. Ainda as limitações à edição de medidas provisórias. 7. Problemática da edição de medidas provisórias. 8. Processo legislativo e emenda de redação. 9. Medida Provisória e Lei de Conversão. 10. Lei de conversão é o paraíso dos jabutis. 11. Faça o que falo, mas não faça o que faço. 12. Vícios formal e material da Lei 14.195/2021 por conversão da MP 1.040/2021. 13. Legislando na contramão da previsão constitucional. 14. Puseram jabutis no Código de Processo Civil. 15. Conclusão.

1. INTRODUÇÃO

Causou-me estranheza a promulgação da Lei 14.195, de 26 de agosto de 2021, que resultou da conversão da Medida Provisória 1.040, de 29 de março de 2021, a começar pela extensão das ementas de uma e outra, sendo que a primeira:

“Dispõe sobre a facilitação para abertura de empresas, a proteção de acionistas minoritários, a facilitação do comércio exterior, o Sistema Integrado de Recuperação de Ativos, as cobranças realizadas pelos conselhos profissionais, a profissão de tradutor e intérprete público, a obtenção de eletricidade e a prescrição intercorrente na Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil.”

Enquanto a segunda, por seu turno:

“Dispõe sobre a facilitação para abertura de empresas, sobre a proteção de acionistas minoritários, sobre a facilitação do comércio exterior, sobre o Sistema Integrado de Recuperação de Ativos (Sira), sobre as cobranças realizadas pelos conselhos profissionais, sobre a profissão de tradutor e intérprete público, sobre a obtenção de eletricidade, sobre a desburocratização societária e de atos processuais e a prescrição intercorrente na Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil); altera as **Leis nºs** 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 8.934, de 18 de novembro de 1994, 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 7.913, de 7 de dezembro de 1989, 12.546, de 14 de dezembro 2011, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 10.522, de 19 de julho de 2002, 12.514, de 28 de outubro de 2011, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), **13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil)**, 4.886, de 9 de dezembro de 1965, 5.764, de 16 de dezembro de 1971, 6.385, de 7 de dezembro de 1976, e 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o Decreto-Lei nº 341, de 17 de março de 1938; e revoga as Leis nºs 2.145, de 29 de dezembro de 1953, 2.807, de 28 de junho de 1956, 2.815, de 6 de julho de 1956, 3.187, de 28 de junho de 1957, 3.227, de 27 de julho de 1957, 4.557, de 10 de dezembro de 1964, 7.409, de 25 de novembro de 1985, e 7.690, de 15 de dezembro de 1988, os Decretos nºs 13.609, de 21 de outubro de 1943, 20.256, de 20 de dezembro de 1945, e 84.248, de 28 de novembro de 1979, e os Decretos-Lei nºs 1.416, de 25 de agosto de 1975, e 1.427, de 2 de dezembro de 1975, e dispositivos das Leis nºs 2.410, de 29 de janeiro de 1955, 2.698, de 27 de dezembro de 1955, 3.053, de 22 de dezembro de 1956, 5.025, de 10 de junho de 1966, 6.137, de 7 de novembro de 1974, 8.387, de 30 de dezembro de 1991, 9.279, de 14 de maio de 1996, e 9.472, de 16 de julho de 1997, e dos Decretos-Lei nºs 491, de 5 de março de 1969, 666, de 2 de julho de 1969, e 687, de 18 de julho de 1969; e dá outras providências.”

Numa simples visão dessas duas *ementas*, vislumbrei tantos jabutis, que resolvi tecer algumas considerações especificamente sobre aqueles que foram, com evidente afronta à Constituição, colocados no Código de Processo Civil.

2. NATUREZA JURÍDICA DA MEDIDA PROVISÓRIA

Apesar de dispor o art. 59, V da Constituição que o processo legislativo compreende a elaboração, dentre outras matérias, de “medidas provisórias”, sugerindo terem a mesma natureza jurídica de “lei”, não existe, na doutrina, consenso a respeito, entendendo Friedrich Müller¹ que as medidas provisórias *não são leis, mas apenas medidas administrativas de natureza normativa*; Marco Aurélio Greco,² sustentando que *a medida provisória é ato administrativo, com força de lei*; Saulo Ramos,³ entendendo que *a medida provisória seria um projeto de lei com força cautelar de lei*; Eros Grau,⁴ sustentando que *as medidas provisórias são leis especiais, dotadas de vigência provisória imediata*.

¹ GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago. Direito Constitucional: Estudos em homenagem a Paulo Bonavides. Malheiros: São Paulo, 2001, p. 347.

² AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do, *Medida Provisória e sua conversão em lei: a Emenda Constitucional nº 32 e o papel do Congresso Nacional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 125.

³ RAMOS, Saulo; *apud* Amaral Júnior, 2004, p. 132.

⁴ RODRIGUES, Ana Cláudia Manso Sequeira Ovídio. *A Medida Provisória no controle abstrato de constitucionalidade*. 2001. (Dissertação de Mestrado em Direito). Faculdade de Direito da UNB, Brasília-DF, p. 39.

Tenho sustentado, na doutrina (*Medida Provisória como mecanismo de veiculação da lei temporária*)⁵, que a medida provisória, *modus in rebus*, nada mais é do que “um projeto de lei do Executivo de curso invertido”. Em se tratando de *projeto de lei*, o preceito só tem força (ou eficácia) legal depois da sanção e promulgação, enquanto, na medida provisória, esta força (ou eficácia) é imediata, contemporânea da sua edição, embora temporária e condicionada à sua conversão em lei pelo Congresso.

Disse, também, quando teci essas considerações (1988), que o que a ordem constitucional não tolera é que a lentidão do legislador ordinário sirva de pretexto à edição de medida provisória, porquanto a “relevância e urgência”, ambas conjuntamente, a que se refere o art. 62, *caput*⁶ da Constituição, não tem a conotação que se lhe tem amiúde reconhecido. Aliás, a experiência tem revelado que, sempre que o Presidente da República reclama da morosidade do Poder Legislativo, emite sinal de que baixará alguma medida provisória, e o faz quase sempre contra a Constituição.

3. DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA NA CONSTITUIÇÃO

No Brasil, a Constituição consagra a competência privativa da União (art. 22)⁷, a do Congresso Nacional, com sanção presidencial (art. 48)⁸, a competência exclusiva do Congresso

⁵ CARREIRA ALVIM, J.E. *Medida provisória como mecanismo de veiculação da lei temporária*. O Direito na Doutrina. Curitiba: Juruá, 1998, p. 137/145.

⁶ **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. (...)

⁷ **Art. 22.** Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; II - desapropriação; III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra; IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; V - serviço postal; VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais; VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores; VIII - comércio exterior e interestadual; IX - diretrizes da política nacional de transportes; X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial; XI - trânsito e transporte; XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia; XIII - nacionalidade, cidadania e naturalização; XIV - populações indígenas; XV - emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros; XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões; XVII - organização judiciária, do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e da Defensoria Pública dos Territórios, bem como organização administrativa destes; XVIII - sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais; XIX - sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular; XX - sistemas de consórcios e sorteios; XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação, mobilização, inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares; XXII - competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais; XXIII - seguridade social; XXIV - diretrizes e bases da educação nacional; XXV - registros públicos; XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza; XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional; XXIX - propaganda comercial.

⁸ **Art. 48.** Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: I - sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas; II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado; III - fixação e modificação do efetivo das Forças Armadas; IV - planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento; V - limites do território nacional, espaço aéreo e marítimo e bens do domínio da União; VI - incorporação, subdivisão ou desmembramento de áreas de Territórios ou Estados, ouvidas as respectivas Assembleias Legislativas; VII - transferência temporária da sede do Governo Federal; VIII - concessão de anistia; IX - organização administrativa, judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública da União e dos Territórios e organização judiciária e do Ministério Público do Distrito Federal; X - criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, observado o que estabelece o art. 84, VI, b; XI - criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública; XII - telecomunicações e radiodifusão; XIII - matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações; XIV - moeda, seus limites de emissão, e montante da dívida mobiliária federal; XV - fixação do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º; 150, II; 153, III; e 153, § 2º, I.

Nacional (art. 49)⁹, a privativa da Câmara dos Deputados (art. 51)¹⁰ e do Senado Federal (art. 52)¹¹ e a privativa do Presidente da República (art. 84)¹², sobressaindo, no campo da

⁹ **Art. 49.** É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; II - autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar; III - autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias; IV - aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas; V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa; VI - mudar temporariamente sua sede;—VII - fixar idêntico subsídio para os Deputados Federais e os Senadores, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; VIII - fixar os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo; X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta; XI - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes; XII - apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão; XIII - escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas da União; XIV - aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares; XV - autorizar referendo e convocar plebiscito; XVI - autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais; XVII - aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares; XVIII - decretar o estado de calamidade pública de âmbito nacional previsto nos arts. 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G desta Constituição.

¹⁰ **Art. 51.** Compete privativamente à Câmara dos Deputados: I - autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado; II - proceder à tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa; III - elaborar seu regimento interno; IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; V - eleger membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII.

¹¹ **Art. 52.** Compete privativamente ao Senado Federal: I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; II processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade; III - aprovar previamente, por voto secreto, após arguição pública, a escolha de: a) Magistrados, nos casos estabelecidos nesta Constituição; b) Ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Presidente da República; c) Governador de Território; d) Presidente e diretores do banco central; e) Procurador-Geral da República; f) titulares de outros cargos que a lei determinar; IV - aprovar previamente, por voto secreto, após arguição em sessão secreta, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente; V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios; VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal; VIII - dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno; IX - estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; X - suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal; XI - aprovar, por maioria absoluta e por voto secreto, a exoneração, de ofício, do Procurador-Geral da República antes do término de seu mandato; XII - elaborar seu regimento interno; XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; XIV - eleger membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII. XV - avaliar periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, em sua estrutura e seus componentes, e o desempenho das administrações tributárias da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios.

¹² **Art. 84.** Compete privativamente ao Presidente da República: I - nomear e exonerar os Ministros de Estado; II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal; III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição; IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução; V - vetar projetos de lei, total ou parcialmente; VI - dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos; VII - manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos; VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional; IX - decretar o estado de defesa e o estado de sítio; X - decretar e executar a intervenção federal; XI - remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias; XII - conceder indulto e comutar penas, com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei; XIII - exercer o comando supremo das Forças Armadas, nomear os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, promover seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos; XIV - nomear, após aprovação pelo Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, os Governadores de Territórios, o Procurador-Geral da República, o presidente e os diretores do banco central e outros servidores, quando determinado em lei; XV - nomear, observado o disposto no art. 73, os Ministros do Tribunal de Contas da União; XVI - nomear os magistrados, nos casos previstos nesta Constituição, e o Advogado-Geral da União; XVII - nomear membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII; XVIII - convocar e presidir o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional; XIX - declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional; XX - celebrar a paz, autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional; XXI - conferir condecorações e distinções honoríficas; XXII - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente; XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição; XXIV - prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior; XXV - prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei; XXVI - editar medidas provisórias com força de lei, nos termos do art. 62; XXVII - exercer outras

competência presidencial, a “de iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição (art. 84, III) e a de editar medidas provisórias, com força de lei (art. 62)”¹³.

A competência legislativa é atribuída a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente de República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos na Constituição (CF: art. 61)¹⁴.

4. INDEPENDÊNCIA E HARMONIA DOS PODERES

Num sistema constitucional como o brasileiro, em que vige a rígida distribuição de competência, não é permitido ao Presidente da República editar, a seu bel prazer, medida provisória sobre qualquer matéria, pois para tanto não está autorizado pela Constituição.

Destarte, não se inclui no âmbito dos poderes legiferantes do Presidente da República, de alterar normas processuais, pois a competência para legislar sobre direito processual é da União (art. 22, I), exercida pelo Congresso Nacional com sanção presidencial (art. 48), não estando compreendida no elenco das medidas sobre as quais detém o chefe do Executivo a iniciativa das leis (art. 61, § 1º).

Na medida em que essa matéria não pode ser objeto de delegação legislativa (lei delegada), em face da restrição imposta pelo § 1º do art. 61 da Constituição, é vedado, da mesma forma, ao Presidente da República, dispor sobre ela, por medida provisória, por importar em invasão de competência da União (art. 22, I).

Seria incompreensível que, não podendo a matéria ser veiculada por meio de lei delegada, pudesse sê-lo por medida provisória, pois, ainda que houvesse vontade política de fazê-lo, não poderia o Congresso Nacional delegar ao Presidente da República poder para legislar sobre direito processual (art. 22, I). Ademais, seria um contrassenso maior admitir-se que pudesse fazê-lo o chefe da Nação, *sponte sua*, afrontando a Constituição.

5. LIMITAÇÕES À EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS NA CONSTITUIÇÃO

A possibilidade da adoção de medidas provisórias, com força de lei, pelo Presidente da República vem contemplada no art. 62, *caput* da Constituição, dispondo que poderá ele, em *caso de relevância e urgência*, (ambas conjuntamente) adotá-las, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

Ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 do art. 62¹⁵, as medidas provisórias perdem sua eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes (CF: art. 62, § 3º).

atribuições previstas nesta Constituição. XXVIII - propor ao Congresso Nacional a decretação do estado de calamidade pública de âmbito nacional previsto nos arts. 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G desta Constituição.

¹³ **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. (...)

¹⁴ **Art. 61.** A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas; II - disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. § 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

¹⁵ **Art. 62** (...) § 11. Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas. § 12. Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto.

Para evitar a invasão de competência legislativa de outros Poderes, como vinha ocorrendo, desde a promulgação da Constituição em vigor, a Emenda Constitucional 32/2001 vedou *de forma expressa* a edição de medidas provisórias sobre diversas matérias (art. 62, § 1º, I a IV), dentre as quais sobre direito processual civil (CF: art. 62, § 1º, I, “b”).

6. AINDA AS LIMITAÇÕES À EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS

A competência excepcional outorgada pelo art. 62, *caput*, ao Presidente da República, para edição de leis temporárias ou medidas provisórias não vai, em princípio, além da matéria elencada no art. 61, § 1º da Constituição, *verbis*:

“Art. 61. *Omissis*.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.”

7. PROBLEMÁTICA DA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS

A Constituição é coerente com o processo legislativo e com o sistema de distribuição de competência legislativa, porquanto o que ela dispõe é que, tendo o Presidente da República o poder de deflagrar o processo legislativo – como nas hipóteses versadas no § 1º do art. 61 da CF –, tem-no, igualmente, para editar medida provisória (lei temporária), com força de lei, remetendo de imediato o texto ao Congresso para aprovação, pelo que, onde esse poder de iniciativa inexistente, como, por exemplo, nas hipóteses elencadas no art. 22, I, em que compete privativamente à União legislar sobre “direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho”, a edição a respeito de medida provisória (lei temporária) *não tem amparo constitucional*.

É preciso, ainda, que, além de estar a hipótese prevista no § 1º do art. 61 da Constituição, não se trate de matéria incluída no âmbito da lei complementar, nem daquelas referidas nos incisos I a III do § 1º do art. 68 (I - organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; II - nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais; III - planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos), pela elementar razão de que, não podendo ser objeto de delegação legislativa –, como não podem as deferidas exclusiva e privativamente a outros órgãos –, não poderia ser edita pelo Presidente da República por via de medida provisória.

Não fosse assim, a competência da iniciativa das leis, reservada ao Presidente da República, poderia ser também invadida pelo Congresso Nacional ou quaisquer de seus órgãos ou membros, com o poder de deflagração do processo legislativo.

Dirirjo dos que sustentam¹⁶ que as medidas provisórias possam dispor sobre qualquer assunto que se contenha na iniciativa legislativa do Poder Executivo, seja regulado por lei

¹⁶ ROCHA, Valdir de Oliveira. Repertório IOB de Jurisprudência n. 23, p. 88.

ordinária ou complementar, porquanto tal exegese afronta a letra e o espírito da Constituição; porquanto a expressão “com força de lei”, no art. 62 é, sem dúvida, referida à “lei ordinária”.

Discordo, igualmente, dos que sustentam que a medida provisória possa atingir direitos constitucionais, como os referentes à liberdade ou à propriedade, em caráter instantâneo, porque não pode, o que vem demonstrado não só pelas fontes em que se inspirou o legislador constituinte, como pelos princípios agasalhados pela própria Constituição, sobrelevando o da “independência e harmonia dos Poderes”. Tais direitos só podem ser atingidos por medida provisória se compreendidos no elenco daqueles assuntos, a respeito dos quais detenha o Presidente da República o poder *de iniciativa das leis* (como acontecia, aliás, com o extinto decreto-lei da Carta Constitucional de 1967/ EC n. 1/1969).

Como a lógica jurídica não deve apartar-se da lógica do razoável (Recaséns Siches), a exegese deve ser esta: a) se a matéria for tributária (art. 61, § 1º, II) e a Constituição não a reserva à lei complementar (art. 68, § 1º), pode ser veiculada por medida provisória (art. 62, *caput*); b) do contrário, incide a proibição constitucional e qualquer iniciativa neste sentido configura invasão de competência, reprimível pelas vias judiciais.

A medida provisória não é, como se supõe, a vala comum por onde possa o Presidente da República, em caráter precário, invadir a competência de outros órgãos ou poderes do Estado, sob pena de afronta ao art. 2º da Constituição – “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” --, pedra de toque do regime democrático, mormente no sistema presidencialista de governo.

8. PROCESSO LEGISLATIVO E EMENDA DE REDAÇÃO

As leis processuais são veiculadas através de lei ordinária (CF: art. 59, III)¹⁷, nos moldes estabelecidos em Lei Complementar (CF: art. 59, parágrafo único)¹⁸, sendo essa competência privativa da União (CF: arts. 22, I)¹⁹, cabendo ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República dispor sobre todas as matérias de competência da União (CF: art. 48, *caput*)²⁰, e a qualquer membro da Câmara dos Deputados e do Senado Federal a iniciativa das leis ordinárias, na forma e nos casos previstos na Constituição (CF: art. 61, *caput*)²¹.

Em cumprimento do texto constitucional (art. 59, parágrafo único), foi promulgada a Lei Complementar 95/1998 dispondo: a) o art. 1º que a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis obedecerão ao disposto nesta Lei Complementar; e b) o art. 7º que o primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios: I – excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto; e II – a lei não conterá matéria estranha ao seu objeto ou a este não vinculada por afinidade ou conexão.

Essa técnica teve o objetivo de eliminar o “jeitinho brasileiro”, muito em voga na vigência das Constituições anteriores, de se aproveitar o legislador da expressão “e dá outras providências”, para incluir matéria completamente estranha ao seu objeto, e sem nenhuma afinidade, pertinência ou conexão com ele.

A expressão “e dá outras providências” tem o objetivo específico de abrigar preceitos indispensáveis em qualquer texto legal, como a data de vigência da lei – “Esta lei entra em vigor na data de sua publicação” – e a revogação das disposições incompatíveis com o novo texto – “Revogam-se as disposições em contrário” --, embora agasalhe, também, inconstitucionalmente, preceitos normativos que nada têm a ver com a lei.

No particular, o Congresso Nacional usa de um subterfúgio para legislar, através da chamada “emenda de redação” (CF: art. 118, § 8º do Regimento Interno da Câmara dos

¹⁷ Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de: III - leis ordinárias; (...)

¹⁸ Art. 59. (...) Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

¹⁹ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; (...)

²⁰ Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: (...)

²¹ Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. (...)

Deputados)²², que deveria ter o propósito regimental de sanar o vício de linguagem, incorreção de técnica legislativa ou lapso manifesto, mas acaba por modificar o próprio texto original e até mesmo fazer acréscimos, que não encontram apoio no preceito regimental. Como ninguém neste País, nem as instituições, fiscalizam nada, o sistema legislativo acaba por consentir, patologicamente, leis como a recente Lei 14.195/2021, que introduziu no seu art. 44, diversas disposições no Código de Processo Civil.

9. MEDIDA PROVISÓRIA E LEI DE CONVERSÃO

As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados, como reza o § 8º do art. 62 da Constituição, cabendo, nos termos do § 9º desse mesmo artigo, à comissão mista de Deputados e Senadores examiná-las e sobre elas emitir parecer antes de serem apreciadas em sessão separada, pelo Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

Quando aprovada pelo Congresso Nacional, a medida provisória é *convertida em lei*, através da chamada “Lei de Conversão”, lei esta que deveria converter apenas o que se contém, realmente, na Medida Provisória, sem travesti-la em *lei ordinária*, incorporando-lhe normas gerais que não tenham constado do texto original, porque o processo legislativo da lei ordinária é distinto do processo relativo à medida provisória.

As reformas do Código de Processo Civil devem obedecer ao respectivo processo legislativo, previsto na Constituição, não podendo o Congresso Nacional valer-se da conversão de uma medida provisória em lei ordinária para, por meio desse esdrúxulo e inconstitucional atalho, simplificar esse processo, fazendo promulgar uma lei sem um mínimo ético de legitimidade.

10. LEI DE CONVERSÃO É O PARAÍSO DOS JABUTIS

Embora a Lei de Conversão dever ater-se em converter em lei ordinária a medida provisória *tal como adotada* pelo Presidente da República e encaminhada ao Congresso Nacional, tem constituído o momento ideal para se acrescentar àquela medida normas gerais, que deveriam ser objeto de projeto de lei ordinária, o que se tem denominado, vulgarmente, de emenda “jabuti”.

O autor desse termo “emenda jabuti” foi o saudoso deputado Ulysses Guimarães, aludindo a emenda parlamentar sem a nenhuma ligação com a medida provisória submetida à aprovação do Congresso Nacional, dizendo ele que: “Jabuti não sobe em árvore, pelo que, se ele está lá, ou foi enchente, ou foi mão de gente”.

Portanto, jabuti se refere a emenda parlamentar que não tem ligação direta com o texto principal, submetido à aprovação do Congresso Nacional, sendo considerada como verdadeiro “contrabando legislativo” pelo STF, que a proibiu em medidas provisórias, só admitindo emendas de parlamentares para *restringir, adequar ou adaptar assuntos referentes ao tema principal*, e, mesmo assim, desde que não o desfigurem. Esse anômalo expediente é conhecido, também, como “colcha de retalhos”.

Na visão do Supremo Tribunal Federal, expressa neste julgamento de 2015 (ADI 5.127/DF),

“O que tem sido chamado de *contrabando legislativo*, caracterizado pela introdução de matéria estranha à medida provisória submetida à conversão [em lei], não denota mera inobservância de formalidade, e, sim, *procedimento marcadamente antidemocrático*, na medida em que, intencionalmente ou não, subtrai do debate público e do ambiente deliberativo próprios ao rito ordinário dos trabalhos legislativos a discussão sobre as normas que irão regular a vida em sociedade. Com efeito, “Nas democracias constitucionais contemporâneas apenas as normas postas pelos representantes do povo construídas por meio de um processo específico podem obrigar ou proibir uma ação ou omissão, como consta, p. ex. no art. 5º, II, da Constituição Federal²³. Isso significa que a soberania popular deve ser exercida nos limites determinados pela

²² “Art. 118. Emenda é a proposição apresentada como acessória de outra, sendo a principal qualquer uma dentre as referidas nas alíneas “a” e “e” do inciso I do art. 138 (...), § 8º. Denomina-se emenda de redação a modificativa que visa a sanar vício de linguagem, incorreção de técnica legislativa ou erro manifesto.”

²³ “Art. 5º. (...) II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei; (...)

ordem jurídica, cujas normas apenas são válidas se criadas nos marcos constitucionais do devido processo legislativo.

.....
 Não se trata em absoluto apenas de aproveitar o rito mais célere para fazer avançar o processo legislativo, supostamente sem prejuízo. A hipótese evidencia violação do direito fundamental ao devido processo legislativo – o direito que têm todos os cidadãos de não sofrer interferência, na sua esfera privada de interesses, senão mediante normas jurídicas produzidas em conformidade com o procedimento constitucionalmente determinado. Assim, “O direito ao devido processo legislativo é um exemplo de direito fundamental de titularidade difusa, não um direito subjetivo de um ou outro parlamentar, ao menos no que se refere à regularidade do processo de produção das leis. Esse direito funciona simultaneamente como um direito de defesa e como um direito à organização e ao procedimento. Enquanto direito de defesa, o direito ao devido processo legislativo articula, em princípio, pretensões de abstenção e de anulação. As pretensões de abstenção dirigem-se ao órgãos legislativos e exigem que os mesmos se abstenham de exercer sua função em desconformidade com os parâmetros constitucionais e regimentais que a regulam. As pretensões de anulação, por sua vez, são comumente dirigidas ao Poder Judiciário, que delas conhece em sede de controle de constitucionalidade.” (BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *Processo Legislativo e Democracia*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010).” (...)

Em função desse julgamento, o STF *cientificou* o Poder Legislativo de haver o Supremo Tribunal Federal afirmado, com efeitos *ex nunc* (para o futuro), não ser compatível com a Constituição “a apresentação de emendas sem relação de pertinência temática com medida provisória submetida a sua apreciação”.

Essa advertência adiantou, alguma coisa? ABSOLUTAMENTE NADA! O Congresso Nacional continua procedendo, na apreciação de medida provisória, como sempre procedeu, postando nas Leis de Conversão os “jabutis” de sempre, como fez com a recente Lei 14.195/2021, que operou a conversão da Medida Provisória 1.040/2021, que, na origem dispunha

(...) sobre a facilitação para abertura de empresas, a proteção de acionistas minoritários, a facilitação do comércio exterior, o Sistema Integrado de Recuperação de Ativos, as cobranças realizadas pelos conselhos profissionais, a profissão de tradutor e intérprete público, a obtenção de eletricidade e a *prescrição intercorrente* na Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil.

Mas, mesmo no texto original, a citada medida provisória já contém uma inconstitucionalidade, porquanto, nos termos do art. 22, I da Constituição, compete *privativamente* à União legislar sobre “direito civil”, pelo que a adoção de medida provisória (lei temporária), para regular “a prescrição intercorrente na Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil” não tem amparo na Constituição.

11. “FAÇA O QUE FALO, MAS NÃO FAÇA O QUE FAÇO”

Os “contrabandos legislativos” ou “emendas-jabutis”, desde 2002 --, muito antes, portanto, da histórica decisão do STF, na ADI 5.127/DF, que é de 2015 --, são vedados pelo § 4º do art. 4º da Resolução n. 1/2002 do Congresso Nacional, mas sempre houve muita dificuldade, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, na efetivação desse controle.

A Resolução nº 1/2002-CN dispõe sobre a apreciação pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, prevendo no § 4º do seu art. 4º que:

“Art. 4º. *Omissis*. (...)

§ 4º. É vedada a apresentação de emendas que versem sobre matéria estranha àquela tratada na Medida Provisória, cabendo ao Presidente da Comissão o seu indeferimento liminar.”

Esta norma, umas das que compõe o *Regimento Comum* do Congresso Nacional nunca foi observada pelos parlamentares, deputados e senadores, nem antes, nem depois da decisão do STF, na ADI 5.127/DF, e será pouco provável que algum dia venha a ser, pois inúmeras medidas provisórias têm servido de *árvores* para hospedar os “jabutis” – ou de *porto* para os “contrabandos legislativos”, do que é exemplo a recentíssima Lei 14.195, de 26 de agosto de

2021, em que o seu art. 44 pegou carona para alterar nada menos do que sete artigos da Lei 13.105/2015, que contém o Código de Processo Civil.

As Medidas Provisórias admitem *emendas*, nos 6 (seis) dias que se seguirem à sua publicação no Diário Oficial da União, podendo ser oferecidas, mediante protocolização na Secretaria-geral da Mesa do Senado Federal (Res. 1/2002, *caput*); somente poderão ser oferecidas emendas às Medidas Provisórias perante a Comissão Mista, na forma deste artigo (Res. 1/2002: art. 4º, § 1º); no prazo de oferecimento de emendas, o autor de projeto sob exame de qualquer das Casas do Congresso Nacional poderá solicitar à Comissão que ele tramite, sob a forma de emenda, em conjunto com a Medida Provisória (Res. 1/2002: art. 4º, § 2º); o projeto que, nos termos do § 2º, tramitar na forma de emenda à Medida Provisória, ao final da apreciação desta, será declarado prejudicado e arquivado, exceto se a Medida Provisória for rejeitada por ser inconstitucional, hipótese em que o projeto retornará ao seu curso normal (Res. 1/2002: art. 4º, § 3º); é vedada a apresentação de emendas que versem sobre matéria estranha àquela tratada na Medida Provisória, cabendo ao Presidente da Comissão o seu indeferimento liminar (Res. 1/2002: art. 4º, § 4º); o autor da emenda não aceita poderá recorrer, com o apoio de 3 (três) membros da Comissão, da decisão da Presidência para o Plenário desta, que decidirá, definitivamente, por maioria simples, sem discussão ou encaminhamento de votação (Res. 1/2002: art. 4º, § 4º).

Evidentemente, que tais emendas à Medida Provisória não poderão conter matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por *afinidade*, *pertinência* ou *conexão* (LC 95/2998: art. 7º, II).

Apesar dessa regulação regimental, não se tem conhecimento --, a não ser no âmbito interno das duas Casas do Congresso Nacional --, a “forma como esses jabutis são colocados nas árvores”, ganhando visibilidade para a Nação apenas quando a Lei resultante da conversão da Medida Provisória é sancionada, promulgada e regularmente publicada no Diário Oficial da União, já com a determinação da data em que começará a produzir os seus efeitos legais.

12. VÍCIOS FORMAL E MATERIAL DA LEI 14.195/2021 POR CONVERSÃO DA MP 1.040/2021

A Lei 14.195/2021 é aquela que institui o Código de Processo Civil, cujo art. 44 introduz alteração nos arts. 77²⁴, 231²⁵, 238²⁶, 246²⁷, 247²⁸, 397²⁹ e 921³⁰, e cujo art. 57, XXXII revoga

²⁴ **Art. 77.** (...) VII - informar e manter atualizados seus dados cadastrais perante os órgãos do Poder Judiciário e, no caso do § 6º do art. 246 deste Código, da Administração Tributária, para recebimento de citações e intimações.

²⁵ **Art. 231.** (...) IX - o quinto dia útil seguinte à confirmação, na forma prevista na mensagem de citação, do recebimento da citação realizada por meio eletrônico.

²⁶ **Art. 238** (...) Parágrafo único. A citação será efetivada em até 45 (quarenta e cinco) dias a partir da propositura da ação.

²⁷ **Art. 246.** A citação será feita preferencialmente por meio eletrônico, no prazo de até 2 (dois) dias úteis, contado da decisão que a determinar, por meio dos endereços eletrônicos indicados pelo citando no banco de dados do Poder Judiciário, conforme regulamento do Conselho Nacional de Justiça. I - (revogado); II - (revogado); III - (revogado); IV - (revogado); V - (revogado). § 1º As empresas públicas e privadas são obrigadas a manter cadastro nos sistemas de processo em autos eletrônicos, para efeito de recebimento de citações e intimações, as quais serão efetuadas preferencialmente por esse meio. § 1º-A A ausência de confirmação, em até 3 (três) dias úteis, contados do recebimento da citação eletrônica, implicará a realização da citação: I - pelo correio; II - por oficial de justiça; III - pelo escrivão ou chefe de secretaria, se o citando comparecer em cartório; IV - por edital. § 1º-B Na primeira oportunidade de falar nos autos, o réu citado nas formas previstas nos incisos I, II, III e IV do § 1º-A deste artigo deverá apresentar justa causa para a ausência de confirmação do recebimento da citação enviada eletronicamente. § 1º-C Considera-se ato atentatório à dignidade da justiça, passível de multa de até 5% (cinco por cento) do valor da causa, deixar de confirmar no prazo legal, sem justa causa, o recebimento da citação recebida por meio eletrônico. (...) § 4º As citações por correio eletrônico serão acompanhadas das orientações para realização da confirmação de recebimento e de código identificador que permitirá a sua identificação na página eletrônica do órgão judicial citante. § 5º As microempresas e as pequenas empresas somente se sujeitam ao disposto no § 1º deste artigo quando não possuírem endereço eletrônico cadastrado no sistema integrado da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (Redesim). § 6º Para os fins do § 5º deste artigo, deverá haver compartilhamento de cadastro com o órgão do Poder Judiciário, incluído o endereço eletrônico constante do sistema integrado da Redesim, nos termos da legislação aplicável ao sigilo fiscal e ao tratamento de dados pessoais.

²⁸ **Art. 247.** A citação será feita por meio eletrônico ou pelo correio para qualquer comarca do País, exceto: (...)

²⁹ **Art. 397.** (...) I - a descrição, tão completa quanto possível, do documento ou da coisa, ou das categorias de documentos ou de coisas buscadas; II - a finalidade da prova, com indicação dos fatos que se relacionam com o documento ou com a coisa, ou com suas categorias; III - as circunstâncias em que se funda o requerente para afirmar que o documento ou a coisa existe, ainda que a referência seja a categoria de documentos ou de coisas, e se acha em poder da parte contrária.

³⁰ **Art. 921.** (...) III - quando não for localizado o executado ou bens penhoráveis; (...) § 4º O termo inicial da prescrição no curso do processo será a ciência da primeira tentativa infrutífera de localização do devedor ou de bens penhoráveis, e será suspensa, por uma única vez, pelo prazo máximo previsto no § 1º deste artigo. § 4º-A A efetiva citação, intimação do devedor ou constrição de bens

os incisos I, II, III, IV e V do *caput* do art. 246 desse mesmo Código, preceitos que, além de constituir matéria estranha ao objeto da Medida Provisória 1.040/2021, não estão vinculados a ele por *afinidade, pertinência* ou *conexão* (LC 95/1998: art. 7º, II)³¹.

Estando a medida provisória sujeita aos requisitos de relevância e urgência (CF: art. 62, *caput*), o que não acontece com as outras matérias (*rectius*, disposições) que pegaram carona na operação de conversão da medida provisória em lei, vê-se que tudo o que foi aprovado pelo Congresso Nacional, nessa ocasião, carece de suporte constitucional, mesmo porque, se houvesse relevância e urgência, teria sido incluída pelo Presidente da República, na MP 1.040/2021, e não foi.

Tanto a Lei de Conversão quando a Medida Provisória, genericamente, estão sujeitas ao formalismo da Lei Complementar 95/1998, por determinação expressa do parágrafo único do seu art. 1º: “As disposições desta Lei Complementar aplicam-se, ainda, às medidas provisórias e demais atos normativos referidos no art. 59 da Constituição Federal, bem como, no que couber, aos decretos e aos demais atos de regulamentação expedidos por órgãos do Poder Executivo.” Destarte, a medida provisória deve também observância aos princípios referidos pelo art. 7º da LC 95/1998: I – (...) cada lei tratará de um único objeto; e II – a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão.

A Lei 14.195/2021, em que se converteu a Medida Provisória 1.040/2021, padece de vícios insanáveis, sob os mais diversos aspectos, tanto formal quanto material, porquanto o processo legislativo de conversão veda a incorporação de normas estranhas ao seu objeto e não permite que uma norma de natureza processual civil – que não pode, por vedação expressa da Constituição (art. 62, § 1º, I, “b”) --, pegue carona numa Lei de Conversão, para, subrepticamente, alterar as normas que alterou do Código de Processo Civil.

A Lei Complementar 95/1998 prevê no seu art. 18 que a “Eventual inexistência formal de norma elaborada mediante processo legislativo regular não constitui escusa válida para o seu descumprimento”.

Embora não haja um conceito jurídico hermético de “inexistência formal”, esta expressão traduz a *forma errada ou inadequada* como uma norma legal é elaborada, mas ressalva o art. 18, quando isso ocorre, provida a inexistência formal de um “processo legislativo regular”, e, como tal, não pode ser considerado aquele que, na conversão da medida provisória em lei ordinária, enxerta nesta preceitos estranhos ao seu objeto, sem afinidade, pertinência ou conexão com ele. Nesse caso, não se trata de *mera inexistência formal*, mas de afronta e desrespeito ao processo legislativo, e, portanto, de ilegalidade, por afrontar a Emenda Constitucional 95/1998 e de inconstitucionalidade, por malferir a Constituição.

13. LEGISLANDO NA CONTRAMÃO DA CONSTITUIÇÃO

Por ocasião da conversão da Medida Provisória 1.040/2021 na Lei 14.195/2021, o Congresso Nacional legislou *no vácuo*, porque, ao agir pela forma como agiu, acabou “convertendo em lei” preceitos que não figuravam na precitada medida provisória, ou seja, converteu *miragens* em regras legais concretas, que acabaram adquirindo concretude na ordem jurídica.

Para garantir a legalidade e a constitucionalidade da Lei 14.195/2021, a Medida Provisória 1.040/2021 só poderia ter sido convertida em lei com a observância do texto original, admitindo-se, quando muito, adaptações pontuais, por emendas permitidas pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados (CF: art. 118), desde que pertinentes ao seu objeto – que era “a facilitação para abertura de empresas, a proteção de acionistas minoritários, a facilitação do

penhoráveis interrompe o prazo de prescrição, que não corre pelo tempo necessário à citação e à intimação do devedor, bem como para as formalidades da construção patrimonial, se necessária, desde que o credor cumpra os prazos previstos na lei processual ou fixados pelo juiz. § 5º O juiz, depois de ouvidas as partes, no prazo de 15 (quinze) dias, poderá, de ofício, reconhecer a prescrição no curso do processo e extingui-lo, sem ônus para as partes. § 6º A alegação de nulidade quanto ao procedimento previsto neste artigo somente será conhecida caso demonstrada a ocorrência de efetivo prejuízo, que será presumido apenas em caso de inexistência da intimação de que trata o § 4º deste artigo. § 7º Aplica-se o disposto neste artigo ao cumprimento de sentença de que trata o art. 523 deste Código.

³¹ **Art. 7º** O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios: (...) II - a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão; (...)

comércio exterior, o Sistema Integrado de Recuperação de Ativos, as cobranças realizadas pelos conselhos profissionais, a profissão de tradutor e intérprete público, a obtenção de eletricidade” (a prescrição intercorrente no Código Civil deveria ter sido excluída) --, mas, jamais, alterar o Código de Processo Civil para inserir nele as regras dos arts. 77, 231, 238, 246, 247, 397 e 921, que nada têm a ver com o objeto da medida provisória convertida, nem mantêm com ela qualquer vinculação por afinidade, pertinência ou conexão. Ademais, a norma processual é uma *regra geral*, não podendo ser veiculada no texto de uma *lei especial*, como é a Lei 14.195/2021 --, que trata de direito empresarial, comércio exterior, sistema de recuperação de ativos, cobranças pelos conselhos profissionais, profissão de tradutor e intérprete e obtenção de eletricidade --, o que inviabiliza, ainda mais, os exagerados e inconstitucionais enxertos-jabutis, que a precitada medida provisória sofreu no Congresso Nacional.

Na prática, o Congresso Nacional, que deveria zelar pela virgindade (*rectius*, originalidade) da Medida Provisória 1.040/2021, acabou por cometer contra ela um indesculpável e vergonhoso estupro, contrariando, inclusive, a jurisprudência firmada no STF (ADI 5.127/DF), sobre a qual foi expressamente alertado, para não continuar a praticar esse “contrabando legislativo”, que Ulysses Guimarães apelidou de emenda-jabuti.

14. O CONGRESSO PÔS JABUTIS NO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL

A (ir)responsabilidade pela conversão da Medida Provisória 1.040/2021 na Lei 14.195/2021, com tantos “jabutis” pendurados nela, é do Congresso Nacional no seu conjunto, porque, tanto os deputados quanto os senadores são simpatizantes desse procedimento, porque têm, sempre, *interesse partidário* em jogo, no sentido de fazer com que certas regras legais entrem pela porta dos fundos da Lei de Conversão, pegando carona nela com o propósito de se livrar do processo legislativo, onde nem sempre alcançam os mesmos objetivos.

Os *jabutis* pendurados nessa árvore, que é a Lei 14.195/2021 --, resultante da Medida Provisória 1.040/2021 --, ou, mais precisamente, no seu art. 44, são os arts. 77, 231, 238, 246, 247, 397 e 921 do CPC, que foram por ele alterados, além do art. 57, XXXII, que revogou os incisos I a V da *caput* do art. 246 do mesmo Código, por serem, todos, preceitos que, a par de constituir matéria estranha ao objeto da Medida Provisória convertida, não estão vinculados a ele por *afinidade*, *pertinência* ou *conexão* (LC 95/1998: art. 7º, II).

O Senado Federal, que faz o papel de órgão revisor da Câmara dos Deputados, poderia ter depurado a Lei de Conversão, retirando dela todos os preceitos, que com ela não tinham qualquer vinculação, por afinidade, pertinência ou conexão, mas, se por um lado, poderiam os senadores ter tido algum interesse político nesse “contrabando legislativo” ou “emendas-jabuti”, deixando as coisas como estavam, por outro lado, o Senado já fez isso, na prática, o que determinou a reação da Câmara dos Deputados, que chegou a impetrar mandado de segurança no STF, para assegurar o direito de votar novamente as medidas provisórias alteradas pelo Senado. Nesse caso, as medidas provisórias (MPs 932/2020 e 936/2020), sendo alteradas pelo Senado, deveriam voltar para nova votação na Câmara dos Deputados, tendo o Presidente do Senado, em vez disso, encaminhado as medidas provisórias para a sanção presidencial.

15. CONCLUSÃO

Essas considerações têm o propósito de lançar luzes sobre a exegese da Lei 14.195/2020, no que afeta o Código de Processo Civil, e, ao mesmo tempo, convocar os operadores do direito, e, em geral e as instituições envolvidas com a operação do direito em particular (OAB, AMB etc.), para que não permitam que o Congresso Nacional continue fazendo esse “contrabando legislativo”, de medida provisória para a Lei de conversão, afrontando o processo legislativo, e descumprindo a ética, que deveria ser o Norte de quem recebe um mandato popular para legislar em seu nome.

Os destinatários das leis precisam ter confiança e a certeza de que, na conversão de medidas provisórias em lei ordinária, estará sendo incorporada ao ordenamento jurídico uma lei verdadeira, e não enxertos esdrúxulos e inconstitucionais, por meio da Lei de conversão, com

preceitos estranhos ao seu objeto, e que não tenham com ele qualquer afinidade, pertinência ou conexão.