

Brasília, 24 de fevereiro de 2021.

Ofício s/n

A Sua Excelência o Senhor
Presidente do Congresso Nacional
Senador da República Rodrigo Pacheco

Assunto: Devolução urgente da MPV 1.031, de 23 de fevereiro de 2021.

Excelentíssimo Senhor Presidente do Congresso Nacional,

Venho requerer, com fundamento no Art. 49, XI, Art. 62, *caput* e §5º da Constituição Federal, por razões formais, e Art. 37 *caput*, também da Constituição, por razões substanciais, e art. 48, inciso XI e 84, inciso II do Regimento Interno do Senado Federal, seja procedida a imediata devolução da Medida Provisória nº 1.031¹, publicada na edição extra do DOU de 23.02.2021.

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, impedindo-as de tramitar regularmente, em face do descumprimento dos requisitos constitucionais, principalmente da sua condição inadmissível por conteúdo de mérito flagrantemente inconstitucional e injurídica.

No caso em apreço, a Medida Provisória 1.031/2021, **não dispõe de qualquer sinalização que justifique o cumprimento real do requisito da relevância e, mais especialmente, do requisito da urgência (art. 62, caput e §5º CF)**, obrigação constitucional imposta para a Presidência da República fazer uso dessa excepcional edição de proposição legislativa como é a medida provisória, **além de incorrer em inconstitucionalidade e ilegalidade flagrante**, usurpando a competência do Congresso Nacional para discutir a medida e impondo prejuízos gravíssimos irreversíveis à população brasileira, e mais especialmente à União, acarretando prática de improbidade administrativa.

¹ Dispõe sobre a desestatização da empresa Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - Eletrobras e altera a Lei nº 5.899, de 5 de julho de 1973, a Lei nº 9.991, de 24 de julho de 2000, e a Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002.



No caso em apreço, a Medida Provisória 1.031 foi publicada no momento em que o Brasil é classificado como o pior país do mundo na gestão da crise gerada pela pandemia causada pelo novo coronavírus, cuja avassaladora doença denominada “covid-19” já ceifou mais de 248 mil mortes na data da publicação. Dados demonstram que na mesma data da publicação da MP o país atingiu a terceira maior média móvel de mortes por covid-19 em toda a pandemia e a segunda maior no ano de 2021.

Tal situação avassaladora e crítica da saúde pública já demonstra, por si só, que não há relevância nem urgência no tema da privatização da Eletrobras, que vem sendo debatido pelo Congresso Nacional desde 2018.

O conteúdo da Medida Provisória visa regular a privatização da Eletrobras. Ocorre que, em 2019, o presidente Jair Bolsonaro já enviara texto de Projeto Legislativo praticamente idêntico à Câmara dos Deputados. Portanto, o conteúdo da MP 1.031 é repetição, quase que integral, do texto do PL 5.877 enviado pelo mesmo governo ao Congresso Nacional em 2019. Ressalte-se ainda, que em 2018 o Governo Michel Temer já enviara texto com conteúdo similar contido no PL 9463/18.

Portanto, temos que pelo próprio entendimento do governo tal conteúdo não contém a relevância ou urgência que enseje a edição de medida provisória. Principalmente no contexto pandêmico da atualidade, que exige medidas efetivas e atenção integral do Governo e do Congresso Nacional.

Já existem duas proposições legislativas com o mesmo assunto tramitando no Congresso Nacional, o PL 9463/18 inclusive conta com tramitação adiantada aguardando aprovação do substitutivo na Comissão Especial. Vê-se que o Parlamento, entendendo a importância e complexidade da matéria, pretende discutir o tema com tranquilidade, no tempo legislativo devido e sem açosamentos.

A edição de medida provisória com o mesmíssimo conteúdo destes projetos já em tramitação no parlamento é medida que viola a Constituição Federal em razão da ausência dos pressupostos de relevância e urgência e também no que diz respeito a separação de poderes, uma vez que usurpa a competência do Congresso Nacional para apreciar a questão, uma vez que a medida já possui força de lei, produzindo efeitos automaticamente no ordenamento jurídico.

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), **além da avaliação da constitucionalidade da medida**. No caso

em questão, **a MP 1.031/2020 não atende aos requisitos essenciais de validade da sua tramitação legislativa posto que não há relevância e especialmente urgência que justifiquem sua edição além de violar flagrantemente princípios e regras constitucionais.**

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)

Além disso, o objeto da referida MP 1.031/2021 **traz conteúdos que ofendem princípios e normas constitucionais**, a exemplo do art. 2º e 60, §4º, III da Constituição, que consagram o princípio da separação de poderes.

O tema da usurpação de competência do Legislativo através de edição de Medidas Provisórias já foi analisado pelo Supremo Tribunal Federal:

“A crescente apropriação institucional do poder de legislar, por parte dos sucessivos presidentes da República, tem despertado graves preocupações de ordem jurídica, em razão do fato de **a utilização excessiva das medidas provisórias causar profundas distorções que se projetam no plano das relações políticas entre os Poderes Executivo e Legislativo. 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.” [ADI 2.213 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 4-4-2002, P, DJ de 23-4-2004.]

Além da afronta ao texto constitucional, **também deve ser realçada a injuridicidade da matéria.**

Isso porque, os §§ 3º a 5º do art. 1º autorizam a criação de obrigações pecuniárias a serem arcadas pela União Federal, causando prejuízo ao erário mesmo antes da conversão da MP em lei, portanto, antes da análise do Congresso Nacional a respeito da conveniência da privatização nos

moldes propostos pelo governo. O art. 16 da medida reforça tal argumento, ao prever que a capitalização da empresa prevista no §1º do art. 1º só poderá ser feita após a convalidação da MP. Portanto, se extrai que a intenção da norma é que os atos preparatórios para a capitalização sejam desde já realizados, mesmo que a MP não tenha ainda se convalidado e na incerteza de que venham a se convalidar. Portanto, a combinação destes dispositivos é o retrato do desperdício de verbas públicas, com o qual não se pode concordar.

O referido dispositivo promove verdadeiro desperdício de recursos públicos ao permitir desde já a contratação de empresas para avaliação, modelagem e outros serviços profissionais especializados, geralmente a custos milionários, que pretendam implementar a privatização, ainda que por atos preliminares ou preparatórios.

A título de comparação, temos o exemplo das contratações já realizadas pelo BNDES para avaliação e modelagem da privatização das distribuidoras de energia da Eletrobras da região norte e nordeste, privatizadas no ano de 2018 e que tiveram custo total da ordem de R\$ 19 milhões.

Portanto, com tais previsões, a MP promove prejuízos irreparáveis ao erário público, uma vez que permite a contratação de serviços milionários com verbas públicas e gasto de energia e tempo do pessoal dos quadros funcionais próprios - servidores ou empregados públicos - para movimentar a máquina pública com vistas à privatização da Eletrobras, antes que o Congresso Nacional avalize o negócio tal qual pretendido.

Neste sentido, a edição de Medida Provisória 1.031/2021 também atenta contra os princípios da moralidade administrativa, da eficiência e contra o patrimônio público, em violação expressa ao art. 37, *caput*, da Constituição. Através da publicação de texto com esse conteúdo o presidente incorre, inclusive, em prática de improbidade administrativa.

Não há, portanto, na totalidade do texto da Medida Provisória 1.031/2021, um conteúdo capaz de denotar a vinculação que motiva com a excepcionalidade da proposta ter sido apresentada sob a via da medida provisória.

Considerando tratar-se de MP, que traz a força de lei de cumprimento vigente imediato, os termos ali dispostos **gera profunda insegurança jurídica, em razão da permitir a formalização de contratos antes do crivo do Congresso Nacional a respeito do tema, colocando em risco o patrimônio público e atentando contra o Estado Democrático de Direito, na medida em que usurpa competência do Congresso Nacional.**

A Medida Provisória é espécie normativa de competência exclusiva do Presidente da República e excepcional, deverá 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. Nessa seara, é o pronunciamento da Suprema Corte em relação às medidas provisórias e significativa incidência processual para assegurar a segurança jurídica sobre elas.

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 nº 1.031 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 surta ainda mais efeitos danosos.**

Além disso, o juízo prévio se estende **também ao conteúdo flagrante de inconstitucionalidade que encerra na MP 1.031/2021**, inculpidas em essência no **art. 2, caput, art. 37, caput e art. 60 §4º, III** da Constituição Federal, mas **também os aspectos de injuridicidade**, ao desarmonizar-se com o sistema normativo vigente, em especial no que diz respeito à possibilidade de contratação de consultorias antes da análise do Congresso Nacional a respeito do assunto.

Em outras ocasiões, com significativos **precedentes neste Congresso Nacional, outros Presidentes do Poder Legislativo federal**, incumbidos das atribuições constitucionais que lhe são conferidas - tanto pelo texto da Magna Carta quanto pelos regramentos internos - **atuaram no sentido da devolução de Medida Provisória à Presidência da República**, valendo a citação exemplificativa:

- Senador José Ignácio Ferreira devolveu a Medida Provisória nº 33/1989 pela Mensagem CN 1, de 20 de janeiro de 1989, por considerá-la flagrantemente inconstitucional;

- Senador Garibaldi Alves, no exercício da Presidência da Casa, com base nos incisos II e XI do artigo 48 do Regimento Interno do Senado Federal, decidiu pela devolução da Medida Provisória nº 446/2008, em sessão do Plenário do Senado federal de 19 de novembro de 2008, tendo a Comissão Mista instituída para apreciação da matéria, concluído pela inadmissibilidade da mesma;

- Senador Renan Calheiros, pelo Ato Declaratório nº 5, de 2015, de 3 de março de 2015, encaminha à Presidência da República a Mensagem nº 7, de 3 de março de 2015, que devolve a Medida Provisória nº 669, de 2015 (ato publicado no Diário Oficial da União - Seção 1 - 5/3/2015, Página), pelo descumprimento do requisito da urgência e por afrontar ao princípio da segurança jurídica.

- Senador Davi Alcolumbre, através do Declaratório nº 66, de 2020, encaminhou ao Presidente da República a Mensagem nº 40 (CN), de 12 de junho de 2020, que devolve Medida Provisória (MPV 979/2020) que permitiria a nomeação de reitores de universidades públicas e institutos federais sem consulta prévia ou lista tríplice e declara o encerramento de sua tramitação no Congresso Nacional. (ato publicado no DOU de 12/06/2020 - Edição Extra B, Seção 1, pág. 1, e DCN de 12/06/2020 – Edição Extraordinária)

Por todo o exposto, com respaldo constitucional e no regramento interno definidor da competência desta Presidência do Congresso Nacional o 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 1.031, de 2021 à Presidência da República, por não atender aos requisitos formais e materiais de constitucionalidade necessário à sua continuidade e validade jurídica.**

Brasília, 24 de fevereiro de 2021.

Atenciosamente,

Dep. Bohn Gass
Líder do PT

Dep. José Guimarães
Líder da Minoria na Câmara



Dep. André Figueiredo
Líder da Oposição na Câmara

Dep. Carlos Zarattini
Líder da Minoria no Congresso Nacional

Dep. Danilo Cabral
Líder do PSB

Dep. Wolney Queiroz
Líder do PDT

Dep. Talíria Petrone
Líder do PSOL

Dep. Renildo Calheiros
Líder do PCdoB

Dep. Joenia Wapichana
Líder da Rede

