

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO RELATOR, DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

**FABIANO CONTARATO**, brasileiro, casado, Senador da República, portador da cédula de identidade R.G. nº 682.250 (SSP/ES) e inscrito no CPF/MF nº 863.645.617-72, com endereço profissional na Praça dos Três Poderes, Palácio do Congresso Nacional, Senado Federal, Anexo 2, Ala Afonso Arinos, Gabinete 06, endereço eletrônico sen.fabianocontarato@senado.leg.br, e

**RANDOLPH FREDERICH RODRIGUES ALVES** brasileiro, solteiro, Senador da República, portador da Carteira de Identidade nº 050360, expedido, pela SSP-AP, inscrito no CPF sob o nº 431.879.432-68 com endereço profissional na Praça dos Três Poderes, Palácio do Congresso Nacional, Senado Federal, anexo I, 9ª andar;

vêm, por intermédio de seu advogado e bastante procurador signatário, procuração anexa (Doc. 01), com fundamento no art. 5º, LXIX da CF, c/c art. 1º da Lei nº 12.016, de 2009, impetrar

### **MANDADO DE SEGURANÇA**

#### **c/ pedido de medida liminar de urgência**

para proteger direito líquido e certo deste parlamentar ao devido processo legislativo, para que essa Corte Suprema exerça o controle de constitucionalidade formal do **Projeto de Lei de Conversão nº 4, de 2020** (oriundo da Medida Provisória nº 905, de 2019), cujo texto original foi remetido ao Congresso Nacional por Mensagem do Presidente da República, e aprovado por Comissão Mista do Congresso Nacional, instalada por ato de seu Presidente, o **Senador Davi Alcolumbre**, que é apontado como **autoridade coatora**.

## **I – Síntese da demanda**

1. Trata-se de Mandado Segurança impetrado por parlamentar para que seja suspensa a tramitação de Medida Provisória encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional e alterada de forma ilegal pela Comissão Mista de parlamentares instalada para analisar a matéria. Conforme demonstrado a seguir, alterou-se o texto proposto pelo Poder Executivo para inserção de matéria estranha ao propósito original da medida.
2. Conforme demonstrado, parlamentares foram impedidos de participar do processo de aprovação do Projeto de Lei de Conversão, pois integram o grupo de risco de aumento de mortalidade por COVID-19.

## **II – Dos fatos**

3. Em 12 de novembro de 2019, o Presidente da República, no uso da atribuição constitucional que lhe confere o art. 62 da Constituição Federal, editou a Medida Provisória nº 905, de 2019 (“**MP 905**”), que “institui o Contrato de Trabalho Verde e Amarelo, altera a legislação trabalhista, e dá outras providências”.
4. Segundo a exposição de motivos elaborada pelo Poder Executivo, “tem por objetivo estabelecer mecanismos que aumentem a empregabilidade, melhorem a inserção no mercado de trabalho e a ampliação de crédito para microempreendedores”. O governo prevê que a medida gerará 1,8 milhão de novas contratações até dezembro de 2022.
5. Em síntese, a norma criou um regime precário de contrato de trabalho na tentativa de reduzir o desemprego. A norma autoriza empregadores a contratar até um quinto de sua força de trabalho pela nova modalidade de contratação. Os empregadores que aderirem estarão isentos de parcelas incidentes sobre a folha de pagamentos dos contratos na modalidade do Verde Amarelo.
6. Ao longo da tramitação no Congresso Nacional, ainda não encerrada, o projeto recebeu nada menos que 1.930 emendas, das quais 125 foram aprovadas pelo Relator na Comissão Mista instalada para analisar a Medida.
7. Na forma do texto aprovado, os trabalhadores submetidos ao contrato verde e amarelo contam com as seguintes condições:

- a. o adicional de periculosidade será reduzido de 30% para 5% sobre o salário-base do empregado, caso o empregador contrate um seguro – que, diga-se, tem natureza jurídica distinta do adicional;
- b. a alíquota do FGTS será de 2%;
- c. serão indenizados em apenas 20% sobre o FGTS em caso de dispensa (e não 40%, como os demais trabalhadores);
- d. poderão trabalhar aos domingos e feriados.

8. A despeito da evidente precarização promovida pela norma, o processo legislativo constitucional foi evidentemente violado ao longo da tramitação da Medida Provisória junto à comissão mista, e essa violação é objeto da presente demanda. Isso porque, devido à pandemia da **Covid-19**, a votação foi feita com acesso limitado à sala da comissão e sem a presença de senadores com mais de 65 anos.

9. A MP seguiu o seguinte cronograma na comissão:

- a. Em 04/03/2020 a reunião é aberta. Lida a Complementação de Voto do Deputado Christino Aureo. A reunião foi suspensa e a reabertura agendada para 10/03/2020;
- b. Em 10/03/2020 a reunião é reaberta. Lida Errata à Complementação de Voto. Encerrada a discussão da matéria. Acatada pelo Relator sugestão de emenda apresentada pelo Deputado Lucas Vergílio. A reunião foi suspensa e reaberta em 11/03/2020;
- c. Em 11/03/2020 a reunião é reaberta. Rejeitada, em globo, a admissibilidade dos Requerimentos de destaque nº 24 a 187, com exceção da admissibilidade dos Requerimentos nº 66, 74, 104, 107, 108 e 112, que foram aprovados, e dos Requerimentos nº 65 e 96, que foram retirados pelos autores. A reunião é suspensa e a reabertura agendada para 17/03/2020.
- d. **Em 16/03/2020, foi publicado o Ato do Presidente do Senado nº 4, que em seu art. 2º considerou justificadas as ausências às reuniões de Comissões e Sessões Plenárias de Senadores com idade superior a 65**

**(sessenta e cinco) anos, gestantes, imunodeprimidos ou portadores de doenças crônicas que compõem risco de aumento de mortalidade por COVID-19.**

- e. Em 17/03/2020, em que pese a determinação do Presidente, a reunião da comissão foi reaberta e aprovado o relatório em votação nominal com o seguinte resultado: 14 votos favoráveis e 1 voto contrário. Além disso, foi aprovada a Emenda nº 132, objeto do Requerimento de destaque nº 66 em votação nominal com o seguinte resultado: 9 votos favoráveis e 7 votos contrários.

10. Percebe-se que, em decorrência da determinação do Presidente do Senado Federal, nove dos vinte e seis senadores que compunham a comissão – entre titulares e suplentes – tinham mais de 65 anos e não podiam participar da deliberação ocorrida no dia 17 de março.

11. Como se vê, os senadores com idade superior a 65 anos de idade não puderam comparecer à deliberação legislativa por motivo de saúde pública, alheio às próprias vontades. Vale ressaltar que na reunião do dia 11/03, foi firmado um acordo entre parlamentares para votação nominal dos destaques, pacto que foi descumprido pela maioria presente à reunião do dia 17/03.

12. Destaque-se que o Brasil e o mundo enfrentam a maior crise sanitária das últimas décadas, ocasionada pela disseminação do Coronavírus, causador da síndrome Covid-19. Segundo dados da Organização Mundial de Saúde, em março de 2020, houve 207.855 casos confirmados e mais de 9.000 mortes em 166 países e territórios. A Organização Internacional do Trabalho (OIT) estima que até 25 milhões de pessoas ficarão desempregadas em decorrência dessa calamidade.

13. Apenas no âmbito do Senado Federal, três parlamentares, inclusive o Presidente da Casa, apresentaram diagnósticos positivo para a Covid-19. Na câmara, mais quatro parlamentares foram diagnosticados com o vírus<sup>1</sup>. Além disso, servidores da Casa

---

<sup>1</sup> Vide: Poder 360 - **Pelo menos 4 deputados e 3 senadores estão com coronavírus; saiba quais** <https://www.poder360.com.br/congresso/pelo-menos-4-deputados-e-3-senadores-estao-com-coronavirus/>. Acesso em 25 de março de 2020.

também foram infectados<sup>2</sup>. Portanto, o afastamento dos parlamentares do grupo risco é medida impositiva, que visa assegurar a própria vida dos indivíduos.

14. Desse modo, impõe-se a suspensão dos efeitos da Medida Provisória e determinação de retorno da matéria para análise da comissão mista, cuja sessão deliberada está eivada de nulidade por violação ao devido processo legislativo, ou posterior declaração de inconstitucionalidade formal da matéria ora impugnada, pelos fundamentos expostos a seguir.

### **III – Do direito**

#### **III.1– Preliminares**

##### **a) Prevenção por conexão**

15. Dispõe o Código de Processo Civil haver conexão entre duas ou mais ações quando lhes for comum o objeto ou a causa de pedir. O impetrante considera que há prevenção por conexão entre a presente demanda e o Mandando de Segurança nº 36.824, distribuído ao Min. Celso de Mello, que também tem por objeto da MP 905, embora causas de pedir divergentes.

16. Assim, em cumprimento ao princípio da cooperação processual, informa a tramitação daquele processo sob o mesmo tema.

17. Contudo, considerando-se o afastamento do Ministro relator por motivos de saúde e o pedido de concessão de medida cautelar de urgência, requer-se a redistribuição dos autos ao ministro imediato em antiguidade para decisão do pedido de tutela de urgência, na forma do art. 38, I, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, que dispõe

Art. 38. O Relator é substituído:

I – pelo Revisor, se houver, ou pelo Ministro imediato em antiguidade, dentre os do Tribunal ou da Turma, conforme a competência, na vacância, nas licenças ou ausências em razão de missão oficial, de até trinta dias, quando se tratar de deliberação sobre medida urgente;

---

<sup>2</sup> Vide: Folha de S. Paulo - **Com 2 casos de coronavírus, Congresso cancela sessões, e Alcolumbre estuda votação remota**  
<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/03/com-2-casos-de-coronavirus-congresso-cancela-sessoes-e-alcolumbre-estuda-votacao-remota.shtml>

(Redação dada pela Emenda Regimental n. 42, de 2 de dezembro de 2010).

18. Assim, em decorrência da urgência apontada, requer-se a distribuição do feito ao novo relator.

#### **b) Da legitimidade ativa**

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

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

CONSTITUCIONAL – PROCESSO LEGISLATIVO – CONTROLE JUDICIAL – MANDADO DE SEGURANÇA. I – O parlamentar tem legitimidade ativa para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de leis e emendas constitucionais que não se compatibilizam com o processo legislativo constitucional. Legitimidade ativa do parlamentar, apenas. II – Precedentes do STF: MS 20.257/DF, Ministro Moreira Alves (*leading case*), RTJ 99/1031; MS 21.642/DF, Ministro Celso de Mello, RDA 191/200; MS 21.303-AgR/DF, Ministro Octavio Gallotti, RTJ 139/783; MS 24.356/DF, Ministro Carlos Velloso, "DJ" de 12.09.2003. III – Inocorrência, no caso, de ofensa ao processo legislativo, C.F., art. 60, § 2º, por isso que, no texto aprovado em 1º turno, houve, simplesmente, pela Comissão Especial, correção da redação aprovada, com a supressão da expressão ‘se inferior’, expressão dispensável, dada a impossibilidade de a remuneração dos Prefeitos ser superior à dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. IV. - Mandado de Segurança indeferido.

21. Nessa perspectiva, sendo o impetrante Senador da República no regular exercício do mandato e, considerando-se que a matéria tramita em comissão mista de Deputados e Senadores (competência do Congresso Nacional), detém plena legitimidade ativa para questionar, perante esse Supremo Tribunal Federal, atos legislativos que, como

ocorre no presente caso, “não se compatibilizam com o processo legislativo constitucional”.

## **22. Da tempestividade**

23. Nos termos do art. 23 da Lei nº 12.016/2009, que disciplina o mandado de segurança individual e coletivo, o direito de requerer mandado de segurança é extinto após decorridos cento e vinte dias a partir da ciência, pelo interessado, do ato impugnado. Conforme aduzido acima, tomou-se conhecimento do ato a ser combatido após a publicação do texto final aprovado pela Comissão Mista destinada a analisar a MP 905, em 17/03/2020. Comprovada, portanto, a tempestividade da demanda.

## **II – Do mérito - direito líquido e certo ao devido processo legislativo**

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

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

Esses requisitos formais são, de uma perspectiva normativa, condições processuais que devem garantir um processo legislativo democrático, ou seja, a institucionalização jurídica de formas discursivas e negociais que, sob condições de complexidade da sociedade atual, devem garantir o exercício da autonomia jurídica – pública e privada – dos cidadãos. O que está em questão é a própria cidadania em geral e não o direito de minorias parlamentares ou as devidas condições para a atividade legislativa de um parlamentar “X” ou “Y”. Não se deve, inclusive, tratar o exercício de um mandato representativo como questão privada, ainda que sob o rótulo de ‘direito público subjetivo’ do parlamentar individualmente considerado, já que os parlamentares, na verdade,

exercem função pública e representação política; e é precisamente o exercício necessariamente público, no mínimo coletivo ou partidário, dessa função que se encontra em risco. Trata-se da defesa da garantia do pluralismo no processo de produção legislativa, na defesa da própria democracia enquanto respeito às regras do jogo<sup>3</sup>.

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

27. No presente caso, há vícios evidentes de natureza formal. Consoante determinação constitucional, as medidas provisórias têm força de lei e são submetidas à análise do Congresso Nacional, sendo de competência do Poder Legislativo sua deliberação e controle.

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

29. Na forma do art. 62, §9º, da Constituição Federal, cabe à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer. Por sua vez, o art. 58, §1º, estabelece que na constituição de cada Comissão é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.

30. Desse modo, foram indicados 26 parlamentares titulares e 26 suplentes, divididos igualmente entre cada casa e proporcionalmente indicados por seus respectivos blocos. Ocorre que, dentre os 26 senadores indicados – entre titulares e suplentes – nove

---

<sup>3</sup> OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. *Devido Processo Legislativo*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2001, p. 25-26.

tenham mais de 65 anos e não podiam participar da deliberação em razão da determinação do Presidente do Senado.

31. A oposição foi especialmente afetada, pois, em minoria, teve prejudicada qualquer possibilidade de construir consenso acerca de pontos fundamentais da matéria deliberada.

32. Tal prática é evidentemente inconstitucional, uma vez que fere o princípio da isonomia e proporcionalidade da representação democrática exercida pelos parlamentares. Assim, o projeto de conversão deve ser deliberado novamente, seja de modo remoto – como recentemente autorizou a comissão diretora do Senado Federal, por meio do ato nº 7, de 2020 – ou presencialmente após o fim da pandemia ocasionada pelo Covid-19.

33. Por ocasião do julgamento da ADI 4029, o ministro Relator Luiz Fux lembrou que “as comissões devem guardar representação proporcional à dos partidos ou dos blocos parlamentares, nos termos do art. 58, § 1º, da Constituição. Se o cenário político no Congresso é desfavorável à aprovação da medida, presume-se que não é da vontade democrática a sua adoção”.

34. A doutrina aponta que frustrar os trabalhos da comissão mista instalada para analisar medida provisória constitui clara violação ao texto constitucional. Conforme lição de Clèmerson Clève a respeito do parecer das comissões mistas:

O parecer prévio da Comissão assume condição de instrumento indispensável para regularizar o processo legislativo porque proporciona a discussão da matéria, uniformidade de votação e celeridade na apreciação das medidas provisórias'. Por essa importância, defende-se que **qualquer ato para afastar ou frustrar os trabalhos da Comissão (ou mesmo para substituí-los pelo pronunciamento de apenas um parlamentar) padece de inconstitucionalidade**<sup>4</sup>.

35. No âmbito do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4029, o Supremo Tribunal Federal entendeu que as comissões mistas têm a função “de assegurar uma reflexão mais detida sobre o ato normativo primário emanado pelo Executivo,

---

<sup>4</sup> CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Medidas Provisórias*. 3ª ed. São Paulo: RT, 2010. p. 178-180. V. tb. CASSEB, Paulo Adib. *Processo Legislativo – atuação das comissões permanentes e temporárias*. São Paulo: RT, 2008. p. 285

evitando que a apreciação pelo Plenário seja feita de maneira inopinada”. Desse modo, o atropelo nos trabalhos da comissão mista como ocorrido no presente caso, em meio à crise sanitária sem precedentes, consiste em claro descumprimento ao texto constitucional e ao entendimento pacífico dessa Corte Suprema.

36. Desde logo, ressalte-se que o prazo de validade da Medida Provisória não é razão para justificar a usurpação da função legislativa, por dois motivos: (i) prescindir da análise legislativa significa transferir a função primária do Poder Legislativo para o Executivo, algo que a Constituição não admite por força da separação de poderes e (ii) o Senado Federal já possui meios remotos de apreciação de proposições legislativas, de modo que o mesmo procedimento pode ser adotado pelas comissões, mediante edição de ato conjunto das mesas para tanto.

37. Assim, a aprovação do Projeto de Lei de Conversão pela comissão mista no dia 17/03/2020 viola, a um só tempo, os arts. 58, §1º, e 62, §9º, da Constituição Federal. Portanto, constatada a inconstitucionalidade formal e o vício no processo legislativo, surge a pretensão dos impetrantes em terem garantido seu direito líquido e certo ao devido processo legislativo constitucional.

## II.2 Dos pressupostos da medida liminar

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

Art. 7º Ao despachar a inicial, o juiz ordenará: [...].

III - que se suspenda o ato que deu motivo ao pedido, quando houver **fundamento relevante** e do ato impugnado puder **resultar a ineficácia da medida**, caso seja finalmente deferida, sendo facultado exigir do impetrante caução, fiança ou depósito, com o objetivo de assegurar o ressarcimento à pessoa jurídica.

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

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

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

42. Com essas breves razões, requer-se a concessão de medida cautelar, para suspender a tramitação do Projeto de Lei de Conversão nº 4/2020 (originário da MP 905/2019) até o julgamento do mérito da presente demanda.

### **III – Dos pedidos**

Diante do exposto, requer o impetrante:

- a) A redistribuição do feito, em razão do afastamento do Ministro Relator prevento, na forma do art. 38, I, do RISTF;
- b) A concessão de medida liminar, *inaudita altera parte*, para suspender a tramitação do Projeto de Lei de Conversão nº 4, de 2020, até o julgamento do mérito da presente demanda ou, subsidiariamente, determinar, de imediato, a anulação da reunião da comissão mista que aprovou o relatório da MP sem a presença dos parlamentares do grupo de risco da Covid-19 e nova deliberação do texto que possibilite a participação daqueles parlamentares;
- c) No mérito, seja concedida a ordem, confirmando-se a medida liminar pleiteada, para a concessão em definitivo da ordem mandamental para declarar nula a reunião da Comissão Mista destinada a analisar a MP 905, que aprovou o PLV 4/2020, determinando-se, por consequência, nova votação da matéria naquele colegiado;
- d) Sejam notificadas as autoridades coatoras para prestarem informações no prazo legal, nos termos do art. 7º, I da Lei nº 12.016/2009;

- e) Seja dada ciência do feito à Advocacia Geral da União, nos termos do art. 7º, II da Lei nº 12.016/2009;
- f) Seja notificado o ilustre representante do Ministério Público, para, nos termos do artigo 12 da Lei nº 12.016/2009, opinar acerca da presente demanda.

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

Nesses termos, pede deferimento.

Brasília, 25 de março de 2020.

**Roberto de Castro Pimenta**

OAB/DF 52.316

Rol de anexos:

1. Documentos de identificação do impetrante;
2. Procuração outorgada;
3. Guia de custas nº 1062386 e comprovante de pagamento;
4. Cópia da MPV 905, de 2019, publicada no Diário Oficial da União;
5. Redação Final do PLV 4/2002, aprovado pela comissão mista<sup>5</sup>;
6. Ato do Presidente do Senado Federal nº 4, de 2020, que autorizou o afastamento dos parlamentares com mais de 65 anos em função da pandemia do Covid-19;
7. Composição da Comissão Mista destinada a analisar a MP 905, de 2019.

---

<sup>5</sup> Considerando que o tamanho do arquivo é superior ao suportado pelo sistema de peticionamento eletrônico do STF, a parte informa o endereço URL de acesso ao parecer da Comissão Mista: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8075710&ts=1584563790379&disposition=inline>