



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA
DIRETÓRIO NACIONAL



EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA – PDT, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 00.719.575/0001-69, com sede na SAFS - Quadra 02 - Lote 03 (atrás do anexo do Itamaraty), Plano Piloto - Brasília/DF, CEP: 70042-900, neste ato representado por seu presidente nacional, **CARLOS ROBERTO LUPI**, brasileiro, solteiro, administrador, portador da cédula de identidade nº: 036289023, expedida pelo IFP/RJ, inscrito no CPF/MF sob nº 434.259.097-20, com endereço eletrônico: clupi@uol.com.br, com endereço na SAFS, s/nº, Quadra 2, Lote 3, atrás do Anexo Itamaraty, Plano Piloto, Brasília/DF, CEP: 70.042-900, vem, respeitosamente, por seus advogados *in fine* assinados, constituídos mediante instrumento procuratório que segue em anexo (**doc. 01**), perante Vossa Excelência, com fundamento no art. 102, inciso I, a, da Constituição Federal, bem como nos dispositivos da Lei nº 9.868/1999, propor a presente

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR DE URGÊNCIA**

com o cerne de impugnar os artigos 1º, §1º e §3º, 2º, 3º, incisos I,III,V,VII,VIII,IX, §2º, III, 4º e 7º, dentre outros por arrastamento, todos da Medida Provisória nº 881, de 30 de abril de 2019, que institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, estabelece garantias de livre mercado, análise de impacto regulatórios, e dá outras providências, em razão de incidir em iniludível ofensa aos artigos 1º, IV, 2º, 3º, I, 24, 30, 62, 64, §4º, 170,173, 174, todos da Constituição Federal de 1988, conforme será demonstrado nos tópicos a seguir alinhavados:



I. CONSIDERAÇÕES INICIAIS.

I.I DA LEGITIMIDADE.

Nos termos do artigo 103, inciso VIII, da Constituição Federal de 1988, podem propor a ação direta de inconstitucionalidade partido político com representação no Congresso Nacional. O *telos* subjacente à legitimidade ativa conferida aos partidos políticos é o de assegurar às minorias parlamentares o direito de zelar pela supremacia constitucional e para incentivar o desenvolvimento da cidadania ativa na população. Atualmente, o requisito para que os partidos políticos possam impetrar ações de controle abstrato de constitucionalidade é aferido somente no momento do ingresso da ação devida, mesmo que durante a tramitação processual não mantenham sua representação no Congresso Nacional. O Partido Democrático Trabalhista (PDT) conta com representação no Congresso Nacional, sendo, por isso mesmo, legitimado à propositura da presente ADI.¹

I.II DO CABIMENTO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.

O controle de constitucionalidade deita as raízes na necessidade de conferir harmonia ao princípio dos *checks and balances*. É do Professor Pinto Ferreira a lição de que o princípio da separação dos poderes ostenta o escopo ético e espiritual de uma distribuição genérica das funções Executiva, Legislativa e Judiciária pelos seus órgãos respectivos, mediante uma técnica restrita (presidencialismo) ou flexível (parlamentarismo) de independência e equilíbrio dos poderes estatais.² No sistema de freios e contrapesos, cada um dos poderes estabelecidos tem obrigação de mitigar as ações do outro quando houver excesso de suas prerrogativas, com o

¹ “O reconhecimento da legitimidade ativa das agremiações partidárias para a instauração do controle normativo abstrato, sem as restrições decorrentes do vínculo de pertinência temática, constitui natural derivação da própria natureza e dos fins institucionais que justificam a existência, em nosso sistema normativo, dos Partidos Políticos”. (ADIMC 1.096, rel. Min. Celso de Mello).

² FERREIRA, Pinto. **Princípios gerais do direito constitucional moderno**. 6. Ed. São Paulo: Saraiva, 1983. p. 705.



objeto de manter a harmonia e a independência dos poderes, de modo a preservar o conteúdo da *Lex Legum*.³

Esse tipo de controle tem como missão precípua a defesa da Constituição, e como consequência a estabilização das normas que indicam determinada estrutura da sociedade, uma visão ideológica consentânea com as forças políticas que obtiveram legitimidade para elaborar o Texto Maior. É uma tentativa de estabilizar as relações sociais aos padrões normativos que apresentem certa constância, essencial para o aprimoramento da força normativa dos mandamentos constitucionais.

O controle de constitucionalidade advém, basicamente, da supremacia e da supralegalidade de que goza a Constituição.⁴ Parte-se da premissa de que a Lei Ápice é a lei mais importante do ordenamento jurídico.⁵ Pondera Carl Schmitt que a lei fundamental é uma norma absolutamente inviolável e suas regulamentações não podem ser desobedecidas pelo legislador infraconstitucional.⁶ Uma das funções precípua do controle de constitucionalidade é a garantia dos direitos fundamentais, para que os cidadãos possam usufruí-los na sua inteireza. Jorge Miranda ensina que o controle de constitucionalidade é também uma norma que expressa função constitucional - função de garantia. A defesa dos direitos fundamentais abrange a proteção contra inconstitucionalidades materiais e formais e a não concretização das normas de eficácia limitada.⁷

³ AGRA, Walber de Moura. **Aspectos controvertidos do controle de constitucionalidade**. Salvador: JusPodvim, 2008. p. 13.

⁴ OTTO, Ignacio de. **Derecho constitucional**. Sistema de fuentes. 6. Ed. Barcelona: Ariel, 1998. p. 24.

⁵ COLAULTI, Carlos E. **Derecho constitucional**. Buenos Aires: Editorial Universidad, 1998. p. 54.

⁶ SCHMITT, Carl. **Teoría de la constitución**. Tradução de Francisco Ayla. 2. Ed. Madrid: Alianza, 1992. p. 63.

⁷ MIRANDA, Jorge. **Contributo para uma teoria da inconstitucionalidade**. Coimbra: Coimbra Editora, 1996. p. 225.



Para Zagrebelsky, o controle de constitucionalidade possui duas características, a saber: uma de natureza jurídico-formal, que ressalta a Constituição como norma jurídica, e a outra de natureza política, que enfatiza o pluralismo político como força social. A primeira é a condição teórica da justiça constitucional e a segunda, a condição prática.⁸ O controle atinge tanto as leis, espécie genérica que representa as proposições normativas, como os atos normativos (art. 101 da CF). São passíveis de controle de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal as espécies normativas elencadas no artigo 59 da Constituição Federal, a saber: emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.

A distinção substancial entre lei e ato normativo reside no fato de que a aquela pode inovar, originariamente, no ordenamento jurídico, ao passo que o ato normativo, o qual é espécie de ato administrativo, contém um comando geral do Executivo, visando à correta aplicação da lei. O objetivo imediato dos atos administrativos é explicar a norma legal a ser observada pela Administração e pelos administrados. Tais atos, além de dever expressar, minuciosamente, o mandamento abstrato da lei, devem fazê-lo com a mesma normatividade da regra legislativa. Assevera Maria Sylvia Zanella Di Pietro que o ato administrativo se consubstancia em uma declaração de vontade do Estado, ou de quem o representante, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sujeitando-se ao regime jurídico administrativo, bem como ao controle pelo Poder Judiciário.⁹ A esta categoria pertence, dentre outros membros desta linhagem, as medidas provisórias.

A medida provisória não é lei, mas tem força de lei, tendo eficácia imediata e devendo ser submetida ao Congresso Nacional. Seria norma de eficácia resolutiva, concretizando sua existência definitivamente quando ratificada pelo Poder Legislativo.¹⁰ Marco Aurélio Greco aduz

⁸ ZAGREBELSKY, Gustavo. **La giustizia costituzionale**. Bologna: Il Mulino, 1998. p. 14.

⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 239.

¹⁰ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à constituição de 1967**. 2. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979. p. 141. T.III.



tratar-se a medida provisória de ato administrativo com força de lei.¹¹ Já Sérgio de Andrea Ferreira entende que a medida provisória, embora tenha força de lei, configura ato de governo (ato político, executivo ou de governo).¹² Noutro quadrante, sintetiza André Ramos Tavares que “as medidas provisórias se caracterizam pela natureza legislativa que lhes acompanha desde o momento de sua edição até o seu termo final, vale dizer, durante a sua vigência. Embora sendo medidas excepcionais, essa característica não deve entorpecer a verificação da natureza acentuadamente legislativa, mesmo que proveniente do Poder Executivo”.¹³

Vê-se, por esse ângulo, que a Medida Provisória ora inquinada de inconstitucionalidade, além de chocar-se diretamente com direitos de estatura maior, não preenche os requisitos básicos de relevância e urgência, previstos no texto constitucional (artigo 62 da Carta Magna), razões pelas quais deve sujeitar-se a controle concentrado de constitucionalidade.

I.III DO ATO NORMATIVO IMPUGNADO.

Aos 30 de abril de 2019, o Presidente da República editou a Medida Provisória de nº 881, que “institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, estabelecendo garantias de livre mercado, análise de impacto regulatório, e dá outras providências”. Por meio da Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 00083/2019 ME AGU MJSP, a Medida Provisória nº 881 foi justificada pela necessidade urgente de afastar “a percepção de que no Brasil ainda prevalece o pressuposto de que as atividades econômicas devam ser exercidas somente se presente expressa permissão do Estado, fazendo com que o empresário brasileiro, em contraposição ao resto do mundo desenvolvido e emergente, não se sinta seguro para produzir, gerar emprego e renda. Como resultado, o Brasil figura em 150º posição do ranking de Liberdade Econômica da Heritage Foundation/Wall Street Journal, 144º posição do ranking de Liberdade Econômica do

¹¹ GRECO, Marco Aurélio. **Medidas provisórias**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. p. 9.

¹² FERREIRA, Sérgio de Andrea. **Medida provisória**. RTDP, n. 1. São Paulo, 1993. p. 154.

¹³ TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 9. Ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 1305.



Fraser Institute, e 123º na posição do ranking de Liberdade Econômica e Pessoal do Cato Institute”.

A referida norma, além de ter promovido alterações substanciais em matérias que orbitam a seara do direito privado, notadamente as que tocam as relações contratuais e empresariais, fixa critérios interpretativos para a Ordem Econômica na Constituição Federal de 1988, de modo a desconstruir o sistema assente, vinculando os demais Poderes da República. Demais disso, a Medida Provisória nº 881 também trata de inserção de dispositivos no núcleo referente ao Direito das Coisas, no Código Civil, com a inserção de capítulo referente a fundo de investimento; modifica as leis de nº 6.404/1976, 11.101/2005; e 11.598/2007; trata do armazenamento de informações e altera regras referentes ao procedimento administrativo fiscal e aos efeitos vinculantes dos pareceres da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. Confira-se, a propósito:

Art. 1º (...)

§ 1º O disposto nesta Medida Provisória será observado na aplicação e na interpretação de direito civil, empresarial, econômico, urbanístico e do trabalho nas relações jurídicas que se encontrem no seu âmbito de aplicação, e na ordenação pública sobre o exercício das profissões, juntas comerciais, produção e consumo e proteção ao meio ambiente.

§ 2º (...)

§ 3º O disposto no art. 1º ao art. 4º constitui norma geral de direito econômico, conforme o disposto no inciso I do caput e nos § 1º e § 4º do art. 24 da Constituição, e será observado para todos os atos públicos de liberação da atividade econômica executados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, observado o disposto no § 2º.

§ 4º (...)

§ 5º Para fins do disposto nesta Medida Provisória, consideram-se atos públicos de liberação da atividade econômica a licença, a autorização, a inscrição, o registro, o alvará e os demais atos exigidos, com qualquer denominação, por órgão ou entidade da administração pública na aplicação de legislação, como condição prévia para o exercício de atividade econômica, inclusive o início, a instalação, a operação, a produção, o funcionamento, o uso, o exercício ou a realização, no âmbito público ou privado, de atividade, serviço, estabelecimento, profissão, instalação, operação, produto, equipamento, veículo, edificação e outros.

Art. 2º (...)



III - a intervenção subsidiária, mínima e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas.

Art. 3º São direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País, observado o disposto no parágrafo único do art. 170 da Constituição:

I - desenvolver, para sustento próprio ou de sua família, atividade econômica de baixo risco, para a qual se valha exclusivamente de propriedade privada própria ou de terceiros consensuais, sem a necessidade de atos públicos de liberação da atividade econômica;

II - produzir, empregar e gerar renda, assegurada a liberdade para desenvolver atividade econômica em qualquer horário ou dia da semana, observadas:

a) as normas de proteção ao meio ambiente, incluídas as de combate à poluição sonora e à perturbação de sossego;

b) as restrições advindas de obrigações do direito privado, incluídas as situações de domínio de um determinado bem ou de partes de um bem por mais de uma pessoa simultaneamente;

c) as normas referentes ao direito de vizinhança; e

d) a legislação trabalhista;

III - não ter restringida, por qualquer autoridade, sua liberdade de definir o preço de produtos e de serviços como consequência de alterações da oferta e da demanda no mercado não regulado, ressalvadas as situações de emergência ou de calamidade pública, quando assim declarada pela autoridade competente;

IV - (...)

V - gozar de presunção de boa-fé nos atos praticados no exercício da atividade econômica, para os quais as dúvidas de interpretação do direito civil, empresarial, econômico e urbanístico serão resolvidas de forma a preservar a autonomia de sua vontade, exceto se houver expressa disposição legal em contrário;

VI - (...)

VII - implementar, testar e oferecer, gratuitamente ou não, um novo produto ou serviço para um grupo privado e restrito de pessoas maiores e capazes, que se valerá exclusivamente de propriedade privada própria ou de terceiros consensuais, após livre e claro consentimento, sem requerimento ou ato público de liberação da atividade econômica, exceto em hipóteses de segurança nacional, de segurança pública ou sanitária ou de saúde



pública, respeitada a legislação vigente, inclusive no que diz respeito à propriedade intelectual;

VIII - ter a garantia de que os negócios jurídicos empresariais serão objeto de livre estipulação das partes pactuantes, de forma a aplicar todas as regras de direito empresarial apenas de maneira subsidiária ao avençado, hipótese em que nenhuma norma de ordem pública dessa matéria será usada para beneficiar a parte que pactuou contra ela, exceto se para resguardar direitos tutelados pela administração pública ou de terceiros alheios ao contrato;

IX - ter a garantia de que, nas solicitações de atos públicos de liberação da atividade econômica que se sujeitam ao disposto nesta Medida Provisória, apresentados todos os elementos necessários à instrução do processo, o particular receberá imediatamente um prazo expresso que estipulará o tempo máximo para a devida análise de seu pedido e que, transcorrido o prazo fixado, na hipótese de silêncio da autoridade competente, importará em aprovação tácita para todos os efeitos, ressalvadas as hipóteses expressamente vedadas na lei;

X - (...)

§ 1º (...)

§ 2º (...)

I - ato do Poder Executivo federal disporá sobre a classificação de atividades de baixo risco a ser observada na ausência de legislação estadual, distrital ou municipal específica;

II - (...)

III - na hipótese de existência de legislação estadual, distrital ou municipal sobre a classificação de atividades de baixo risco, o ente federativo que editar ou tiver editado norma específica, encaminhará notificação ao Ministério da Economia sobre a edição de sua norma.

§ 3º (...)

§ 4º (...)

§ 5º (...)

§ 6º (...)

§ 7º (...)

§ 8º (...)



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA
DIRETÓRIO NACIONAL



§ 9º (...)

§ 10. (...)

§ 11. (...)

Art. 4º É dever da administração pública e dos demais entes que se vinculam ao disposto nesta Medida Provisória, no exercício de regulamentação de norma pública pertencente à legislação sobre a qual esta Medida Provisória versa, exceto se em estrito cumprimento a previsão explícita em lei, evitar o abuso do poder regulatório de maneira a, indevidamente:

I - criar reserva de mercado ao favorecer, na regulação, grupo econômico, ou profissional, em prejuízo dos demais concorrentes;

II - redigir enunciados que impeçam a entrada de novos competidores nacionais ou estrangeiros no mercado;

III - criar privilégio exclusivo para determinado segmento econômico, que não seja acessível aos demais segmentos;

IV - exigir especificação técnica que não seja necessária para atingir o fim desejado;

V - redigir enunciados que impeçam ou retardem a inovação e a adoção de novas tecnologias, processos ou modelos de negócios, ressalvadas as situações consideradas em regulamento como de alto risco;

VI - aumentar os custos de transação sem demonstração de benefícios;

VII - criar demanda artificial ou compulsória de produto, serviço, ou atividade profissional, inclusive de uso de cartórios, registros ou cadastros;

VIII - introduzir limites à livre formação de sociedades empresariais ou de atividades econômicas; e

IX - restringir o uso e o exercício da publicidade e propaganda sobre um setor econômico, ressalvadas as hipóteses expressamente vedadas em lei.

Art. 5º As propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterà informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico.



Parágrafo único. Regulamento disporá sobre a data de início da exigência de que trata o caput e sobre o conteúdo, a metodologia da análise de impacto regulatório, sobre os quesitos mínimos a serem objeto de exame, sobre as hipóteses em que será obrigatória sua realização e sobre as hipóteses em que poderá ser dispensada.

Art. 7º (...)

“Art. 421. A liberdade de contratar será exercida em razão e nos limites da função social do contrato, observado o disposto na Declaração de Direitos de Liberdade Econômica.

Parágrafo único. Nas relações contratuais privadas, prevalecerá o princípio da intervenção mínima do Estado, por qualquer dos seus poderes, e a revisão contratual determinada de forma externa às partes será excepcional.” (NR)

“Art. 423. Quando houver no contrato de adesão cláusulas que gerem dúvida quanto à sua interpretação, será adotada a mais favorável ao aderente.

Parágrafo único. Nos contratos não atingidos pelo disposto no caput, exceto se houver disposição específica em lei, a dúvida na interpretação beneficia a parte que não redigiu a cláusula controvertida.” (NR)

“Art. 480-A. Nas relações interempresariais, é lícito às partes contratantes estabelecer parâmetros objetivos para a interpretação de requisitos de revisão ou de resolução do pacto contratual.” (NR)

“Art. 480-B. Nas relações interempresariais, deve-se presumir a simetria dos contratantes e observar a alocação de riscos por eles definida.” (NR)

Art. 1.368-C. O fundo de investimento é uma comunhão de recursos, constituído sob a forma de condomínio, destinado à aplicação em ativos financeiros.

Parágrafo único. Competirá à Comissão de Valores Mobiliários disciplinar o disposto no caput.” (NR)

“Art. 1.368-D. O regulamento do fundo de investimento poderá, observado o disposto no regulamento a que se refere o parágrafo único do art. 1.368-C:

I - estabelecer a limitação da responsabilidade de cada condômino ao valor de suas cotas;
e

II - autorizar a limitação da responsabilidade dos prestadores de serviços fiduciários, perante o condomínio e entre si, ao cumprimento dos deveres particulares de cada um, sem solidariedade.” (NR)



“Art. 1.368-E. A adoção da responsabilidade limitada por fundo constituído sem a limitação de responsabilidade somente abrangerá fatos ocorridos após a mudança.” (NR).

É diante das inegáveis inconstitucionalidades que permeiam o ato normativo ora impugnado, desde as de natureza formal até as de ordem material, que o Partido Democrático Trabalhista (PDT) vale-se desta Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) para expurgar do ordenamento jurídico os dispositivos que afrontam o texto e o espírito da Lei Ápice, conforme será demonstrado nos tópicos a seguir alinhavados.

II. DAS INCONSTITUCIONALIDADES FORMAIS DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 881/2019.
II.I DA AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS CIRCUNSTANCIAIS PARA EDIÇÃO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS.

A teor do comando vertido do artigo 62, *caput*, da Constituição Federal de 1988, com alteração dada pela EC nº 32/2011, 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. Impende sublinhar que no ordenamento jurídico brasileiro, até a Emenda Constitucional nº 32, o maior responsável pela produção legislativa era o Presidente da República, por meio de medidas provisórias, superando em muito a produção realizada pelo Congresso Nacional. Com isso, o Poder Legislativo tinha as suas funções reduzidas e as medidas provisórias geraram uma inflação normativa sem precedentes na história brasileira, contribuindo para aumentar a insegurança jurídica.¹⁴

¹⁴ “A medida provisória já anda nas casas das quatro mil -o mais estrondoso escândalo de uma república constitucional- e nem sequer é lei, mas ato de poder, com teor normativo, consentido ou delegado ao Executivo pela Constituição, nos termos do artigo 62 (...). Tornamos, por conseguinte, a dizer noutros termos: sendo apenas medida, não é lei, posto que tenha força de lei. Quem expede- o Executivo- o faz em caráter provisório, obedecendo ao mandamento do Texto Constitucional. O abuso de tais Medidas, porém, as converteu, no Brasil, em instrumento por excelência da ditadura constitucional, ressuscitando a república de decretos-leis, abolidas desde a queda do Estado Novo de 1937, uma vez reinstalada em 1964, varrida de nosso sistema pelo constituinte de 1988, que jamais imaginou haver procriado um monstro”. (BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**. São Paulo: Malheiros, 2001. P. 219).



Para Clèmerson Merlin Clève, os pressupostos para edição de medidas provisórias funcionam quer como fontes legitimadoras da atuação normativa excepcional do Presidente da República, quer como mecanismos deflagradores da competência legislativa extraordinária.¹⁵ Da análise do dispositivo constitucional *susodictum* transcrita vê-se que são pressupostos formais da medida provisória a edição pelo Presidente da República e a submissão imediata ao Congresso Nacional. Os pressupostos circunstanciais, por sua vez, são a urgência e a relevância. Relevância e urgência são dois requisitos que significam que a necessidade de produção de determinada espécie normativa é tão premente que não há possibilidade de se aguardar o trâmite normal do processo legislativo.¹⁶ A relevância representa, bem por isso, o *fumus bonis juris* e a urgência o *periculum in mora*.¹⁷

Por serem conceitos jurídicos indeterminados, “relevância” e “urgência” não são passíveis de subsunção imediata, no que só permitem uma única solução diante de um caso concreto, ao contrário dos atos discricionários. É que como Adverte Alexandre Mariotti, neste ponto reside a diferença entre discricionariedade e conceito jurídico indeterminado: a primeira supõe mais de uma solução possível, enquanto o segundo admite uma única -a indeterminação cessa no caso concreto.¹⁸ No entanto, conceitos indeterminados não podem servir como trunfo contra a Constituição.

Nesse direcionamento, ensina Edilson Pereira Nobre Júnior que “não obstante o perfil discricionário que ostentem, imperioso dizer que os conceitos de relevância e urgência longe estão de constituir uma categoria conducente ao arbítrio. Não subtraída a limites, o exercício da

¹⁵ CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Atividade legislativa do poder executivo**. 3. Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. P. 166.

¹⁶ A Ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha ainda fala em pressupostos formais circunstanciais (relevância e urgência), pressupostos formais procedimentais (provisoriedade) e pressupostos materiais (objeto da medida provisória). (ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Medidas provisórias e princípio da separação dos poderes. In: Ives Gandra da Silva Martins (Coord.). **Direito contemporâneo: estudos em homenagem a Oscar Dias Corrêa**. Rio de Janeiro: Forense, 2001. P. 58).

¹⁷ AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito constitucional**. 9. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. P. 544.

¹⁸ MARIOTTI, Alexandre. **Medidas provisórias**. São Paulo: Saraiva, 1999. P. 74.



competência discricionária não poderá descambar à irracionalidade. Assim, na hipótese de excesso de poder, haverão os pressupostos propulsores da edição de medida provisória de sofrer pleno controle do Judiciário, quer no plano abstrato, quer quando a execução do instrumento normativo lese, ameace de lesão, direitos subjetivos”.¹⁹

Cite-se, no ponto, que muito embora o conceito de “urgência” no Direito brasileiro não seja unívoco, está presente em vários diplomas legislativos, a saber: na Lei Geral da Desapropriação (Decreto-Lei nº 3.365/41), ao tratar da necessidade de imissão inicial, na posse do bem expropriável; na Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93), ao tratar de situação de dispensa de licitação; e na Lei nº 8.745/1993, ao tratar de contratação temporária. Em quaisquer desses casos, o ordenamento jurídico aponta para situações agudas, cuja omissão implica em grave prejuízo, ou risco de sua ocorrência.

Sustenta Celso Antônio Bandeira de Mello que mesmo que a palavra “urgência” contenha em si algum teor de fluidez, entende-se, bem por isso, que “só é urgente aquilo que não se pode aguardar o decurso de tempo, caso contrário o benefício pretendido inalcançável ou o dano que se quer evitar consumir-se-á ou, no mínimo existirão sérios riscos de que sobrevenha efeitos desastrosos em caso de demora”.²⁰ Já quanto ao conceito do que seja tido por “relevante”, explana Carlos Roberto Ramos que a relevância da matéria a ser objeto da liberação governamental deve ser de tal forma que haja um interesse público fundamental, superior, inconfundível, irregulável, cuja regulação merece prioridade.²¹ Sem a conjugação desses pressupostos, determinada medida provisória não será válida, ante a ausência de suporte constitucional. Na esteira do magistério jurisprudencial deste Supremo Tribunal Federal, a

¹⁹ NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **Medidas provisórias**. Controles legislativos e jurisdicionais. Porto Alegre: Síntese, 2000. P. 182.

²⁰ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 20. Ed. São Paulo: Malheiros, 2006. P. 118.

²¹ RAMOS, Carlos Alberto. **Da medida provisória**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995. P. 19.



relevância e a urgência devem estar cabalmente demonstradas na exposição de motivos que lastreia a edição da medida provisória, sob pena de ter sua inconstitucionalidade declarada.²²

Estabelece o artigo 1º, *caput*, da MP nº 881/2019, que “fica instituída a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, que estabelece normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador, nos termos do disposto no inciso IV do *caput* do art.1º, no parágrafo único do art. 170 e no *caput* do art. 174 da Constituição”.

Como se asseverou na exposição de motivos, faz-se necessário mudar a percepção de que “no Brasil ainda prevalece o pressuposto de que as atividades econômicas devam ser exercidas somente se presente expressão permissão do Estado”. Sustentou-se que “esse desempenho coaduna com a triste realidade atual de mais de 12 milhões de desempregados, a estagnação econômica e a falta de crescimento da renda real dos brasileiros nos últimos anos”.

Afirmou-se, em conclusão, que um determinado estudo específico “reconfirmou a conclusão científica de **que a liberdade econômica , e especialmente proteção à propriedade privada, é mais determinante para o bem-estar da população do que, por exemplo, as características regionais e demográficas de um país**”. Esses foram, em síntese, os

²² AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA N. 558/2012. CONVERSÃO NA LEI N. 12.678/2012. INÉPCIA DA INICIAL E PREJUÍZO DA AÇÃO QUANTO AOS ARTS. 6º E 11 DA MEDIDA PROVISÓRIA N. 558/2012 E AO ART. 20 DA LEI N. 12.678/2012. POSSIBILIDADE DE EXAME DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS PARA O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA EXTRAORDINÁRIA NORMATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA. ALTERAÇÃO DA ÁREA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO POR MEDIDA PROVISÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. CONFIGURADA OFENSA AO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL. AÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESSA PARTE, JULGADA PROCEDENTE, SEM PRONÚNCIA DE NULIDADE. (...) 2. A jurisprudência deste Supremo Tribunal admite, em caráter excepcional, a declaração de inconstitucionalidade de medida provisória quando se comprove abuso da competência normativa do Chefe do Executivo, pela ausência dos requisitos constitucionais de relevância e urgência. Na espécie, na exposição de motivos da medida provisória não se demonstrou, de forma suficiente, os requisitos constitucionais de urgência do caso. (ADI 4717/DF, Relatora Ministra Cármen Lúcia, julgada em 05/04/2018, DJe 14/02/2019).



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA
DIRETÓRIO NACIONAL



argumentos soergidos para fins de justificar a presença os requisitos de urgência e relevância a que aludem o texto constitucional.

Vê-se, por esse prisma, que a exposição dos motivos do ato normativo impugnado não demonstrou, ainda que minimamente, a presença inexorável dos requisitos aptos a permitir o exercício excepcional da competência legislativa pelo Presidente da República. É de bom alvitre realçar que não se pode deixar de observar os postulados constitucionais para edição de medidas provisórias, máxime quando elas se destinarem a satisfazer os anseios de determinada parcela da sociedade, agraciada com promessas de campanha ventiladas por ocasião do período eleitoral. Parafraseando Hilda Hilst, o povo não pode, sob o pálio de argumentações genéricas e destituídas de base fática, transmudar-se em mansa geografia para a consecução de interesses que não defluam para as águas da coletividade.

Na espécie, não há nenhuma urgência ou relevância em tratar de matéria expressamente garantida pela Lei Ápice. A livre iniciativa, de que trata o artigo 1º da MP nº 881/2019, já é um dos fundamentos que constituem a essência da República Federativa do Brasil, agasalhado juntamente com os valores sociais do trabalho, pelo artigo 1º, inciso IV, da *Lex Mater*. Para além disso, a livre iniciativa também figura como fundamento da ordem econômica, disposta no *caput* do artigo 170 da Constituição Federal. Do mesmo modo, o livre exercício da atividade econômica está consolidado no parágrafo único do artigo 170 da Carta Magna.

A disposição proemial exposta no *caput* do artigo 1º da MP nº 881/2019 encerra um total desprezo ao princípio da força normativa da Constituição, porquanto ostenta regular o mencionado conteúdo atingindo frontalmente demais normativos da *Lex Excelsa*. A opção do legislador constituinte sempre foi o de **conjugar a livre iniciativa com os valores sociais do trabalho, em uma perspectiva que ultrapassa os cânones do liberalismo. Nunca foi o seu fator teleológico erigir a livre iniciativa em pedra angular do ordenamento jurídico, muito menos ferindo outros relevantes preceito e normatizações constitucionais.** Sublinhe-se, por



relevante, que todas as normas constitucionais têm eficácia: o que varia é o teor da sua intensidade ou o tipo de sua concretização.²³

Noutro quadrante, no que tange às matérias atinentes ao Direito Civil, dispostas no artigo 7º, da MP nº 881/2019, vê-se que também não há se falar em urgência, pois o Código Civil foi sancionado em 2002, com suspensão de vigência de um ano, estando em vigo há mais de dezesseis anos.

Conforme o escólio do Professor Paulo Lôbo, “os artigos do Código Civil alterados pela MP 881/2019, nesse longo período, foram objeto de estudos doutrinários e de laboriosa aplicação pelos tribunais, sem jamais terem sido obstáculos à liberdade econômica ou ao exercício da atividade econômica. Ao contrário do que subjaz a inspiração da MP 881, as normas originárias do Código Civil estão em conformidade com os princípios jurídicos fundamentais da atividade econômica estabelecidos no artigo 170 da Constituição Federal e do modelo de Estado Social, por esta adotado e inaugurado no Brasil desde a Constituição de 1934”.²⁴

Para além disso, o processo legislativo para provação de códigos segue rito diferenciado do que é exigível para as leis ordinárias, inclusive as que resultem na conversão de medidas provisórias. O artigo 64, §4º, da Constituição Federal, exclui os projetos de código da solicitação de urgência pelo Presidente da República. Isso porque é inegável que um projeto de código repercute na vida cotidiana das pessoas “e não pode confundir-se com proposições que envolvem resultados almejados por políticas públicas que são, por sua natureza, contingentes.

²³ Clarifica o Professor Paulo Bonavides: “Reconstruir o conceito jurídico de Constituição, inculcar a compreensão da Constituição como lei ou conjunto de leis, de sorte que tudo no texto constitucional tenha valor normativo, é a difícil tarefa com que se depara a boa doutrina constitucional de nosso tempo. Sem embargo do debate doutrinário que ainda se possa ferir, a corrente de ideias mais idôneas no Direito Constitucional contemporâneo parece ser indubitavelmente aquela que, em matéria de Constituição rígida, perfilha ou reconhece a eficácia vinculante das normas programáticas”. (BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 12. Ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 210).

²⁴ LÔBO, Paulo. **Inconstitucionalidades da MP da “liberdade econômica” e o Direito Civil**. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2019-jun-06/paulo-lobo-inconstitucionalidades-mp881-direito-civil> >. Acesso em: 07/06/2019.



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA
DIRETÓRIO NACIONAL



O atual Código Civil brasileiro tramitou durante 27 anos no Congresso Nacional, e o anterior demandou mais de década e meia de discussões congressuais. Sua alteração, portanto, apenas pode ser efetuada mediante processo legislativo de projeto de lei ordinária, sem caráter de urgência”.²⁵

É de se pôr em destaque que não se pode conceber a ideia de que a Constituição seja compreendida como um conjunto de núcleos separados, de modo que a constituição econômica seja uma parte autônoma, distinta das demais. Isso porque a ideia de uma constituição econômica passou a ser interpretada não por meio de uma interpretação estanque e independente, mas sim como parte integrante de uma constituição total.²⁶ Essa especificação da zona de atuação tem apenas a finalidade de melhor analisar sua atuação, na tentativa de densificar sua eficácia, que varia em função do ordenamento jurídico e do contexto sociopolíticoeconômico.²⁷

Quer-se dizer que não há razão para uma medida provisória garantir o que já é existente por força do texto constitucional. Tenha-se, no ponto, que não se pode subverter a ordem constitucional para diminuir, por vias transversas, o campo de eficácia de uma norma de estatura maior, quando a própria Carta Magna estabelece balizas e meios de concretude dos direitos por ela consagrados. Imagine-se, por exemplo, se forem várias as medidas provisórias editadas ao longo da história brasileira para regulamentar determinada matéria de cariz constitucional que o Poder Executivo ache pertinente em um momento específico. Isso tudo, obviamente, não será para efetivar as normas constitucionais como um todo sistêmico, mas para fins de diminuir o espectro de sua incidência diante das demandas de maior relevo para algum grupo de poder. A Constituição há de ser o ponto de partida para toda e qualquer medida que vier a ser externada

²⁵ LÔBO, Paulo. **Inconstitucionalidades da MP da “liberdade econômica” e o Direito Civil**. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2019-jun-06/paulo-lobo-inconstitucionalidades-mp881-direito-civil> >. Acesso em: 07/06/2019.

²⁶ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 13.

²⁷ ARIÑO, Gaspar. **Economía e y estado**. Madrid: Marcial Pons, 1993. p. 95.



pelos Poderes Constituídos, no que o Poder Executivo não pode atuar como espécie de regulamentador do texto constitucional. A urgência e a relevância, *in casu*, não se fazem presentes como requisitos para edição de uma medida provisória, mas, sim, para evitar golpes irreparáveis à *Lex Mater*.

II.II DA AFRONTA AO ARTIGO 62, INCISO I, ALÍNEA “A”, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. DA VEDAÇÃO À EDIÇÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA RELATIVA À CIDADANIA.

De há muito o conceito de cidadania deixou de cingir-se ao voto, exaurindo-se de forma imediata, no que o voto é apenas uma etapa do processo de cidadania. Todas as vezes que um cidadão se posiciona frente à atuação estatal, criticando ou apoiando determinada medida, está realizando um exercício de cidadania. Para o Professor José Afonso da Silva, “a cidadania, assim considerada, consiste na consciência de pertinência à sociedade estatal como titular dos direitos fundamentais, da dignidade como pessoa humana, da integração participativa no processo do poder com a igual consciência de que essa situação subjetiva envolve também deveres de respeito à dignidade do outro, de contribuir para o aperfeiçoamento de todos”.²⁸

Historicamente, o conceito de cidadania leva à análise da *polis* grega, especialmente de Atenas, onde ela alcançou grande desenvolvimento. A cidadania foi concebida como um conjunto de deveres e de obrigações com relação à cidade, em que a esfera privada da vida do indivíduo é preterida em razão das obrigações políticas do cidadão, muitas delas de conteúdo moral.²⁹ Nos dias atuais, o conceito de cidadania se liga umbilicalmente ao conceito de democracia. Esse regime político não se concretiza sem a cidadania ativa. Com a ausência da participação do povo nas decisões políticas, as instituições democráticas não podem ser aprimoradas, pois é a conscientização paulatina da população que propicia seu funcionamento.

²⁸ DA SILVA, José Afonso. Acesso à justiça e cidadania. In: **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 216, abr/jun, 1999. p. 10.

²⁹ LEAL, Rogério Gesta. **Teoria do estado. Cidadania e poder político na modernidade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001. p. 179.



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA
DIRETÓRIO NACIONAL



A dilatação do conceito de cidadania desemboca no espectro dos Direitos Sociais, que apresentam como requisito para sua concretização a exigência da intermediação dos entes estatais, quer na realização de uma prestação fática, quer na realização de uma pretensão jurídica. Os direitos sociais consideram o homem além de sua condição individualista, abrangendo-o como cidadão que necessita de prestações estatais para garantir condições mínimas de subsistência. O axioma da liberdade, fundamental na formatação dos direitos individuais, é suplantado pelo axioma da igualdade nos direitos sociais.

Ensina André Ramos Tavares que os direitos sociais, como direitos de segunda dimensão, são aqueles que exigem do Poder Público uma atuação positiva, uma forma atuante de Estado na implementação da igualdade social dos hipossuficientes, sendo conhecidos também como direitos prestacionais.³⁰ Pontue-se que a concepção das prerrogativas de segunda dimensão ajuda a superar a dicotomia entre o cidadão e os entes estatais, tomando-se estes um instrumento insuperável para o bem-estar social. Ao invés de se configurarem como estorvo e mitigador da autonomia individual, eles se tornam o garantidor de sua realização, no que a relação deixa de ser antípoda, cristalizando-se como simbiótica, em que a atuação estatal é vista como benfazeja para setores relevantes da população.³¹

Evidencie-se que o fator teleológico dos direitos sociais é a proteção dos hipossuficientes estatais, a redistribuir os ativos materiais para que a população possa ter uma vida condigna e de criar um *welfare state*, forcejando a criação de uma justiça equitativa. Personificam a principal ferramenta de que dispõe o Estado para a realização da justiça distributiva, em que os entes estatais auxiliam os cidadãos carentes de recursos mínimos para a sua subsistência ou que possam cair na marginalidade social ou que não possam obter por conta própria esses bens ou serviços em qualidade razoável. Com efeito, não é possível o retrocesso das normas que os

³⁰ TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 10. Ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 837.

³¹ AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito constitucional**. 6. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 275.



definem, a não ser em virtude da existência de motivos plausíveis. **Por essa razão, esse tipo de mudança não pode ser veiculada por intermédio de uma medida provisória.**

Como é cediço, o processo de industrialização e desenvolvimento econômico do Brasil foi realizado sem nenhuma política de justiça redistributiva. Os processos seculares de colonização depredatória, o escravismo e a concentração de renda nas mãos de poucos deixaram como herança ao país uma enorme iniquidade distributiva, além de um legado de exclusão da grande maioria da população da vida política e da cidadania democrática.³² Em virtude disso, a Constituição consagrou normas impositivas ao Estado para fins de possibilitar melhores condições de vida à população, de sorte a realizar a igualização de situações sociais desiguais. Mais que isso, os direitos sociais garantidos pelo texto constitucional tencionam incrementar a qualidade de vida dos cidadãos, munindo-os das condições necessárias para que eles possam livremente desenvolver suas potencialidades.³³

Feitas essas ponderações, observa-se que a leitura do texto da MP nº 881/2019 aponta na conclusão inarredável de que o Poder Executivo agiu com o fito de tencionar um retorno ao Estado Liberal, de caráter abstencionista, concebido como um “Estado Mínimo”, através do qual a máquina estatal deveria atuar o menos possível na vida dos cidadãos, garantindo apenas direitos civis, políticos e as clássicas liberdades públicas. Os apanágios deste modelo de Estado eram o individualismo, o abstencionismo, os direitos de primeira dimensão e a neutralidade, valores caros à liberdade burguesa. Por outro lado, o Estado Social, entronizado como modelo mais consentâneo com a efetivação da justiça distributiva, surge da falência do liberalismo em propiciar condições de vida digna à maior parte da população, significando, por isso mesmo, intervencionismo, patronagem e paternalismo.³⁴

³² HOBBSAWN, Eric. **O breve século XX**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999. p. 363.

³³ MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. Tomo IV. 3. Ed. Coimbra: Coimbra Editores, 2000. p. 386.

³⁴ BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. 10. Ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 203.



Obtempere-se que o Estado Social veio à lume para tornar efetiva a igualdade entre os homens, uma vez que a isonomia formal não bastava para fins de sua concretude, fazendo-se necessário deslocá-la para os altiplanos da vida em sociedade. Intervindo o Estado em amplos setores do tecido social, cuidava ele de assegurar as condições mínimas de existência humana. O Estado Social propiciou um bem estar à humanidade jamais vivido na história, no que contribuiu para que a pujança material possibilitasse uma exuberância espiritual, forjando uma interação inédita entre homem-homem e homem-meio ambiente. Mesmo diante de tais virtudes, ainda almejam-se a volta ao Estado Liberal, sob o argumento de que a seguridade social oferecida pelo *welfare state* ocasiona a baixa produtividade e a perda de iniciativa dos cidadãos.

Veja-se, por seu turno, que o artigo 2º, inciso III, da MP nº 881/2019 erige a intervenção mínima do Estado sobre o exercício de atividades econômicas como um dos princípios norteadores do ato ora atacado, de modo a reduzir a atuação estatal sobre o domínio econômico, em um retrocesso nunca antes visto.³⁵ O desiderato da MP nº 881/2019 é nítido: arrefecer os ideais de justiça social, com o apogeu do “Estado Mínimo”, em uma total afronta às diretrizes traçadas pelo Texto Fundamental. Deveras, a Constituição não pode valer menos que uma lei, um regulamento ou uma medida provisória. Ela é a medida de todas as coisas. Se o texto constitucional proclama que “a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”, isto significa que hasteou esta finalidade em cânone mais forte que uma simples regra, como supedâneo imediato de uma pretensão jurídica.³⁶

De bom alvitre pontuar que em relação aos dispositivos sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador, esclarece o Professor Gilberto Bercovici, titular de Direito Econômico e Economia Política das Arcadas **(parecer em anexo)**, que “essas competências são

³⁵ Art. 2º São princípios que norteiam o disposto nesta Medida Provisória: I - a presunção de liberdade no exercício de atividades econômicas; II - a presunção de boa-fé do particular; e III - a intervenção subsidiária, mínima e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas.

³⁶ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Eficácia das normas constitucionais e direitos sociais**. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 37.



constitucionalmente definidas pelos artigos 59 a 69 e 84 da Constituição, que tratam da elaboração de normas pelo Poder Legislativo e pelo Poder Executivo. Por se tratarem de competências constitucionais expressas, não podem ser limitadas pela via da legislação infraconstitucional. O que o artigo 174, *caput*, deixa para o legislador ordinário é a elaboração de lei que trate das funções de fiscalização, incentivo e planejamento. Ou seja, a lei ordinária não pode determinar como o Estado irá legislar ou regular, só a Constituição”.

A regulamentação econômica consiste no conjunto de técnicas empregadas pelos entes estatais para intervir no domínio econômico de maneira incisiva, com o objetivo de coibir as imperfeições naturais dos mercados.³⁷ Ela tem uma natureza de correção, na tentativa de mitigar os excessos do livre mercado, atendo-se aos mandamentos constitucionais de combate aos monopólios, da defesa da livre concorrência, da preservação do meio ambiente, da função social da propriedade etc. Destaque-se, nessa esteira de inteligência, que a MP nº 881/2019 reduz fulcralmente o papel do Estado como agente normatizador e regulador ao tentar instituir um “Estado Mínimo” que não encontra eco no ordenamento jurídico.

O retrocesso materializado por meio da MP nº 881/2019 é patente, no que tenta operar um falecimento do Estado Social, indo de encontro a toda história constitucional de aquisição de direitos, de modo a fazer com que os Direitos Sociais fiquem à deriva do princípio da liberdade econômica. Olvidou-se, nesse contexto, que a livre iniciativa não é a pedra angular da ordem econômica constitucional, no que há de ser interpretada de acordo com o bloco de constitucionalidade correlato à matéria, especialmente com os ditames da justiça social e com os valores sociais do trabalho. É o que se extrai do voto do Ministro Moreira Alves, por ocasião do julgamento da ADI 319-4/DF:

“Embora um dos fundamentos da ordem econômica seja a livre iniciativa, visa aquela a assegurar a todos existência digna, em conformidade com os ditames da justiça social, observando-se os princípios enumerados nos sete incisos do artigo 170. Ora, sendo a justiça social a justiça distributiva – e por isso mesmo é que se chega à finalidade da

³⁷ CUÉLLAR, Leila. **As agências reguladoras e seu poder normativo**. São Paulo: Dialética, 2001. p. 53.



ordem econômica (assegurar a todos existência digna) por meio dos ditames dela-, e havendo a possibilidade de incompatibilidade entre alguns dos princípios constantes dos incisos desse artigo 170, se tomados em sentido absoluto, mister se faz, evidentemente, que se lhes dê sentido relativo para que se possibilite a sua conciliação a fim de que, em conformidade com os ditames da justiça distributiva, se assegure a todos – e, portanto, aos elementos de produção e distribuição de bens e serviços e aos elementos de consumo deles- existência digna. Para se alcançar o equilíbrio da relatividade desses princípios – que, se tomados em sentido absoluto, como já salientei, são inconciliáveis- e, portanto, para se atender aos ditames da justiça social que pressupõe esse equilíbrio, é mister que se admita que a intervenção indireta do Estado na ordem econômica não se faça apenas *a posteriori*, com o estabelecimento de sanções às transgressões já ocorridas, mas também *a priori*. **Para conciliar o fundamento da livre iniciativa e do princípio da livre concorrência com os da defesa do consumidor e da redução das desigualdades sociais, em conformidade com os ditames da justiça social, pode o Estado, por via legislativa, regular a política de preços de bens e de serviços, abusivo que é o poder econômico que visa ao aumento arbitrário dos lucros**”.

Frise-se que a livre iniciativa, em um contexto de uma Constituição preocupada com a realização da justiça social, não pode significar mais do que a liberdade de desenvolvimento da empresa no quadro estabelecido pelo poder público. Até porque de acordo com o parágrafo único, a liberdade de iniciativa econômica privada sujeita-se aos ditames da lei, e, ainda, dos condicionamentos constitucionais em busca do bem-estar coletivo. Isso dito, o que pretende a MP nº 881/2019 não é outra coisa senão apequenar o exercício da cidadania ao momento do sufrágio, razão pela qual padece de inconstitucionalidade formal por afrontar o disposto no artigo 62, inciso I, a, da Carta Magna.

III. DAS INCONSTITUCIONALIDADES MATERIAIS DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 881/2019.

III.I DO ABERRANTE ACINTE AO ESTADO DE DIREITO E AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES.



Conforme salienta Christopher Warren Morris, não se pode esperar que exista um conceito de “Estado” que seja ao mesmo tempo unívoco, claro e sem ambiguidade.³⁸ Para Paulo Bonavides, o Estado como ordem política da sociedade é conhecido desde a Antiguidade. No entanto, nem sempre teve essa denominação, nem tampouco encobriu a mesma realidade.³⁹ A denominação “Estado”, indicando uma sociedade política, só vem à lume no século XVI,⁴⁰ no que pode ser conceituado como uma organização social, dotada de poder e com autoridade para determinar o comportamento de todo o grupo.⁴¹ Sendo o Estado o laço jurídico, na acepção de Giorgio Del Vecchio,⁴² que ata a pluralidade de laços existentes na sociedade, necessário se fez a sujeição do poder ao direito, por intermédio de uma despersonalização. Vale dizer, o Estado só existirá onde for concebido como um poder dissociado e independente da pessoa dos governantes.⁴³

Na origem, o Estado de Direito era um conceito tipicamente liberal, e constituía uma das garantias das constituições liberais burguesas. Tinha como objetivo primal o de assegurar o império do princípio da legalidade, segundo o qual toda atividade estatal havia de se submeter-se à lei. A exposição mais clara deste princípio diretor do Estado de Direito deflui do pensamento político de Montesquieu, quando aduz que “as leis são, na significação mais larga, as relações necessárias que derivam da natureza das coisas”.⁴⁴ Foi da oposição histórica e secular, na Idade

³⁸ MORRIS, Christopher Warren. **Um Ensaio sobre o Estado Moderno**. Trad. Sylmara Beletti. São Paulo: Landy Editora, 2005. p.43

³⁹ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 22. Ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 65.

⁴⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 20 Ed. São Paulo: Saraiva: 1998. p.51

⁴¹ SILVA, Enio Moraes da. **O estado democrático de direito**. a.42 n. 167. Brasília: Revista de Informação Legislativa, jul/set 2005. p. 216.

⁴² DEL VECCHIO, Giorgio. **Teoría del estado**. Barcelona: Bosh, 1956. p. 351.

⁴³ Para Georges Burdeau “o Estado se forma quando o poder assenta numa instituição e não num homem. Chega-se a esse resultado mediante uma operação jurídica que eu chamo a institucionalização do Poder”. BURDEAU, Georges. **Traité de science politique**. T. II, Paris, 1949. p. 128.

⁴⁴ MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baron de la Brede et ed. **Do espírito das leis**. São Paulo: Abril Cultural, 1973. p. 4.



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA
DIRETÓRIO NACIONAL



Moderna, entre a liberdade do indivíduo e o absolutismo do monarca, que nasceu a primeira noção do Estado de Direito, mediante um ciclo de evolução teórica e decantação conceitual, que se completa com a filosofia política de Kant. Para Neil MacCormick, o Estado de Direito é, por definição, o Estado submetido às regras de Direito, com o cerne de materializar os princípios da segurança e da certeza jurídica.⁴⁵

Suas características básicas são: a) submissão ao império da lei, que era a nota primária de seu conceito, sendo a lei considerada como ato emanado formalmente do Poder Legislativo, composto de representantes do povo; b) divisão de poderes, que separe de forma independente e harmônica os poderes legislativo, executivo e judiciário, como técnica que assegure a produção das leis ao primeiro e a independência e imparcialidade do último em face dos demais e das pressões dos poderosos particulares; c) enunciado e garantia dos direitos individuais.⁴⁶ Esteio sagrado do liberalismo, o dogma da separação dos poderes foi positivado no célebre artigo 16 da Declaração dos Direitos do Homem, contida na Constituição Francesa de 3 de setembro de 1791, que assim rezava: “Toda sociedade que não assegure a garantia dos direitos nem a separação dos poderes não possui constituição”. Esse princípio, nas origens de sua reformulação foi, talvez, o mais sedutor, no que magnetizou os construtores da liberdade contemporânea e serviu de inspiração e paradigma a todos os textos de Lei Fundamental, como garantia suprema contra as invasões do arbítrio nas esferas de liberdade política. No Brasil, o princípio da separação dos poderes foi albergado pelo artigo 2º da Constituição Federal de 1988.⁴⁷

Ou seja, nesse sistema institucional há uma observância à hierarquia normativa, à separação dos poderes e aos direitos humanos. O evoluir do Estado de Direito permitiu a concretização de um Estado Democrático de Direito; e, posteriormente, de um Estado Democrático Social de Direito; em uma simbiose do parâmetro legal, da preponderância dos

⁴⁵ MacCORMICK, Neil. **Retórica e estado de direito**. Trad. Conrado Hübner Mendes. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 17.

⁴⁶ DÍAZ, Elías. **Estado de derecho e sociedade democrática**. Madrid: Editorial Cuadernos para el Diálogo, 1973. p. 29.

⁴⁷ **Art. 2º** São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.



direitos de natureza social e do regime democrático. Não se desconhece que a teoria da separação dos poderes jamais foi aplicada tal como originariamente concebida, no que habita o plano da natureza formal. Em que pesem, contudo, as imperfeições do sistema de *checks and balances*, entende-se que elas não têm o condão de legitimar a ablação de uma competência constitucional expressamente atribuída a determinado Poder. O alargamento de competências de um Poder de Estado coloca em risco a própria lógica dos freios e contrapesos, conforme ressalta Jellinek.⁴⁸

Não se faz necessário aplicar esforços desmedidos para vislumbrar que a MP nº 881/2019 promove acintes frontais ao Estado de Direito e ao princípio da separação de poderes, como pode-se observar nos artigos 1º, §1º, §3º, 7º. Vê-se que essa norma, além de ter sido editada sem a promoção de diálogo com a sociedade, o que atrai *per si* a falta de responsabilidade com os impactos no plano da facticidade, representa um menoscabo ao Poder Legislativo, notadamente pela sua extensão. Frise-se que não se está, com isso, a demonizar a competência atribuída ao Presidente da República, até porque a possibilidade de edição de medidas provisórias encontra extração constitucional. No entanto, o a própria Carta Magna cuidou de delimitar os requisitos básicos para sua edição. Em havendo a ocorrência de parâmetros fugidios aos estabelecidos na Constituição, o ato emanado do Presidente da República consubstanciar-se-á em nítido abuso de poder. *In casu*, para além disso, o ato normativo ora impugnado tenta claramente substituir a função do Poder Legislativo ao valer-se de uma urgência despojada de conteúdo comprovável para retirar a discussão inicial da temática ventilada pelo órgão legiferante. A situação torna-se mais alarmante na medida em que a MP nº 881/2019 atinge a Constituição em vários pontos, seja pelo vilipêndio ao princípio da separação dos poderes, seja pelos erros de competência gritantes e pelas inconstitucionalidades crassas que a permeiam.

III.II DA INVIABILIDADE DE TORNAR A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 881/2019 UMA NORMA INTERPRETATIVA.

⁴⁸ JELLINEK, Georg. **Teoria general del estado**. Buenos Aires: ed. IB de F, 2005. p. 747.



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA
DIRETÓRIO NACIONAL



Preceitua o §1º, do artigo 1º, da MP nº 881/2019 que “o disposto nesta Medida Provisória será observado na aplicação e na interpretação de direito civil, empresarial, econômico, urbanístico e do trabalho nas relações jurídicas que se encontrem no seu âmbito de aplicação e na ordenação pública sobre o exercício das profissões, juntas comerciais, produção e consumo e proteção ao meio ambiente”. Pretendeu-se, com a MP nº 881/2019, balizar critérios interpretativos para vários ramos relevantes do Direito. A inconstitucionalidade é patente, pois pretende-se, por via de uma medida provisória, pautar interpretação restritiva de dispositivos constitucionais. Inclusive, estabelecer parâmetros hermenêuticos para o Poder Judiciário, com a intenção de transformar o juiz na *bouche* de um simplório decreto, e não na *bouche de la loi*, em uma total afronta aos comandos vertidos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, notadamente no artigo 5º.⁴⁹

Não se pode tapar os olhos do Poder Judiciário para fins de, com isso, podar os atos do magistrado, que deverão ser temperados de forma primal sob a ótica da legalidade. Tolher o espectro interpretativo da campo cognitivo do intérprete, conforme os comandos normativos, configura-se, por isso mesmo, em um ato de cariz eminentemente autoritário, na tentativa de transformar os operadores do Direito em autômatos. A concretização das normas, notadamente as constitucionais, só vem à tona com o laborioso trabalho do intérprete, fazendo o uso de todos os meios necessários para alcançar um ponto ótimo na régua da Justiça. Não há como negar, nessa quadra da história, a amplitude de direitos e princípios fundamentais elevados a nível constitucional, que demandam uma atuação proativa do intérprete para concretiza-los.

Para o Professor Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti, todos os relevantes ramos, ou campos do direito ventilados no §1º, do art.1º, da MP nº 881/2019, foram profundamente constitucionalizados com a Constituição Federal de 1988. “Ela é o referencial interpretativo e não um ato com força de lei, do chefe do Executivo. Tal pretensão de limitação interpretativa, fere, inclusive a autonomia dos Poderes. Imagine-se a Justiça do Trabalho, na aplicação daquele direito, ou a Justiça ordinária, em relação à proteção do consumidor ter a interpretação judicial tolhida por ato do Executivo. Aceitar-se tal *modus operandi* seria criar um perigoso e

⁴⁹ Art. 5º. Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.



inconstitucional caminho de inversão da pirâmide jurídica, com interpretação das normas constitucionais por critérios fixados por norma de hierarquia bem inferior”.⁵⁰

III.III DA IMPOSSIBILIDADE DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 881/2019 DE PROCEDER NORMAS DE CARÁTER GERAL.

Na sequência normativa, no artigo 1º, §3º, há tentativa de se erigir a MP nº 881/2019 como uma norma de geral de Direito Econômico.⁵¹ A norma ora delineada emerge com uma atecnia que vai de encontro aos cânones da Teoria Geral do Direito: uma norma geral adentrando no ordenamento jurídico para revogar normas específicas. Como é assente, em um caso de conflito aparente entre regras jurídicas, a resolução advém a partir dos seguintes critérios: a) o hierárquico, pelo qual a regra hierarquicamente superior derroga a inferior; b) a especialidade, ocasião em que a regra especial prevalece sobre a geral; c) o cronológico, em cuja regra posterior derroga a anterior. Clarifica Norberto Bobbio, nesse flanco, que “a lei especial deve prevalecer em relação à geral, pois ela representa um momento ineliminável do desenvolvimento de um ordenamento. Bloquear a lei especial frente à geral significaria paralisar esse desenvolvimento”.⁵²

Ensina Gilberto Bercovici que “a natureza de norma geral não se atinge por declaração, mas pelo conteúdo objetivo da lei. O fato de ser uma pretensa lei, caso aprovada pelo Congresso, da União, não a torna lei geral, nos termos do artigo 24 da Constituição. Há normas gerais na Medida Provisória 881, assim como há normas que se dirigem apenas à esfera federal. A Constituição, aliás, em nenhum dispositivo pede uma norma geral de direito econômico. Existem

⁵⁰ CAVALCANTI, Francisco Queiroz Bezerra. Da (in)constitucionalidade da medida provisória 881: análise jurídica da “declaração de direitos de liberdade econômica e do estabelecimento de garantias de livre concorrência e da análise do impacto regulatório”. **Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife**, [S.1], v. 90, n. 2, 2019.

⁵¹ **Art. 1º, §3º.** O disposto no art. 1º ao art. 4º constitui norma geral de direito econômico, conforme o disposto no inciso I do caput e nos § 1º e § 4º do art. 24 da Constituição, e será observado para todos os atos públicos de liberação da atividade econômica executados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, observado o disposto no § 2º.

⁵² BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. Tradução: Maria Celeste Santos. 10. Ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1999. p. 38.



várias leis que podem ser entendidas, nos termos do artigo 24 da Constituição, como leis gerais de direito econômico, como a Lei nº 4.595/1964 (lei do sistema financeiro nacional); o Decreto-Lei nº 227/1967 (Código de Minas); a Lei nº 8.711/1991 (lei de política agrícola); a Lei nº 8.987 (lei de concessões); a Lei nº 9.069/1995 (lei do Plano. Real); a Lei nº 10.257/2001 (estatuto da cidade); entre várias outras”.

Evidentemente que uma norma geral não pode revogar normas específicas. Não se pode, por intermédio de uma norma veiculada a partir de uma medida provisória, menoscar a importância do Poder Legislativo. É que, na espécie, não se promoveu debates necessários ao aperfeiçoamento das matérias objeto do ato inquinado de inconstitucionalidade, no que se provocou, com isso, um acinte mordaz ao sistema hierárquico normativo. Atingiu-se, de uma só vez, normas de cariz constitucional e normas complementares. Realce-se que não há legitimidade no escalonamento normativo para fazer com que essa norma se torne a chave mestra do sistema interpretativo brasileiro alusivo à ordem econômica constitucional, muito menos de outras searas, no se revela o seu caráter voluntarista e autoritário.

III.IV DA AGRESSÃO AO PRINCÍPIO DA AUTONOMIA DOS ENTES FEDERATIVOS.

É de sabença notória que a Federação é o instrumento político adotado no Brasil para garantir a forma descentralizada de exercício institucional. O princípio federativo está inserido de forma explícita no texto constitucional, tendo, inclusive, recebido o *status* de cláusula pétrea.⁵³ Para a Ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha, ter conquistado essa condição no ordenamento jurídico representa significativa vitória. Afinal, por meio dessa forma de Estado há maior aproximação entre o poder e o seu titular, o cidadão, de modo a garantir de forma mais eficaz a participação popular, assegurando equilíbrio nos interesses representados, que ficaram por muito tempo à mercê de decisões políticas tendenciosas.⁵⁴ Leciona o Professor José Afonso da Silva

⁵³ **Art. 60.** A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: **§ 4º** Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais.

⁵⁴ ROCHA, Carmén Lúcia Antunes. **República e Federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira.** Belo Horizonte: Del Rey, 1996. p. 22.



que o conceito de autonomia federativa consiste na capacidade ou poder para gerir os próprios negócios, dentro de parâmetros fixados pela Carta Magna.⁵⁵ A autonomia federativa importa, nessa amplitude conceitual, na descentralização do poder, não somente no aspecto administrativo, mas também no político, em que as unidades federativas podem elaborar e executar seus próprios dispositivos normativos.⁵⁶

A teor do que prescreve o art. 1º, §3º, da MP nº 881/2019, “O disposto no art. 1º ao art. 4º constitui norma geral de direito econômico, conforme o disposto no inciso I do caput e nos § 1º e § 4º do art. 24 da Constituição, e será observado para todos os atos públicos de liberação da atividade econômica executados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, observado o disposto no § 2º”. Mais adiante, o §5º aduz que “para fins do disposto nesta Medida Provisória, consideram-se atos públicos de liberação da atividade econômica a licença, a autorização, a inscrição, o registro, o alvará e os demais atos exigidos, com qualquer denominação, por órgão ou entidade da administração pública na aplicação de legislação, como condição prévia para o exercício de atividade econômica, inclusive o início, a instalação, a operação, a produção, o funcionamento, o uso, o exercício ou a realização, no âmbito público ou privado, de atividade, serviço, estabelecimento, profissão, instalação, operação, produto, equipamento, veículo, edificação e outros”.

Como se vê, a MP nº 881/2019 revela um acinte ao princípio da autonomia dos entes federativos, uma vez que invade a competência dos demais entes, não se podendo rotular essa disciplina sob o manto genérico de “norma geral de direito econômico”, por não se enquadrar na previsão do artigo 24 da Constituição Federal de 1988. A União não pode impor sua política econômica aos demais componentes da República Federativa do Brasil. Os denominados “atos públicos de liberação da atividade econômica”, consubstanciados na licença, autorização, no alvará e demais atos exigidos, são circunscritos à competência dos entes municipais, por

⁵⁵ SILVA, José Afonso da. **O município na constituição de 1988**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1989. p. 8.

⁵⁶ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 798.



exemplo, por se tratarem de tema de preponderante interesse local, a teor do artigo 30, inciso I, da Constituição.

A violação ao princípio da autonomia dos entes federativos se espraia para o artigo 3º, inciso I, da MP nº 881/2019, uma vez que, sob o argumento da necessidade de promover o crescimento do país, determinou-se que para desenvolver, para sustento próprio ou familiar, atividade econômica de baixo risco, não há mais necessidade de atos públicos de liberação.⁵⁷ Quem deve enquadrar se uma atividade é de baixo risco ou não é a Administração Pública. Inclusive, há várias exigências dispostas em normas estaduais e municipais que poderão ser revogadas diante dessa determinação. O Executivo Federal não pode se imiscuir em matérias atinentes à competência dos outros entes federados. Aqui, não se trata de competência concorrente. A classificação de atividades como de baixo risco incumbe ao legislador estadual e municipal, no que não caberia à Autoridade Administrativa Federal fixar essas balizas de risco. Outrossim, os incisos VI e VII do artigo 3º violam sobremaneira a competência municipal.⁵⁸ Demais disso, a previsão de fixação de prazo para manifestação, por ato da autoridade, em cada caso, disposta no artigo 3º, inciso IX, da MP nº 881/2019, além de ferir o princípio da impessoalidade, também atinge a autonomia dos entes federativos. Essa medida incentiva a corrupção na máquina pública e traz uma cominação inexecutável, em razão da baixa eficiência dos entes públicos, principalmente dos pequenos municípios. Dessa forma, a análise da documentação será quase nula, em razão da falta de inexecutabilidade para apreciá-la em tempo

⁵⁷ Art. 3º São direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País, observado o disposto no parágrafo único do art. 170 da Constituição: I - desenvolver, para sustento próprio ou de sua família, atividade econômica de baixo risco, para a qual se valha exclusivamente de propriedade privada própria ou de terceiros consensuais, sem a necessidade de atos públicos de liberação da atividade econômica.

⁵⁸ Art. 3º. VI - desenvolver, executar, operar ou comercializar novas modalidades de produtos e de serviços quando as normas infralegais se tornarem desatualizadas por força de desenvolvimento tecnológico consolidado internacionalmente, nos termos estabelecidos em regulamento, que disciplinará os requisitos para aferição da situação concreta, os procedimentos, o momento e as condições dos efeitos; VII - implementar, testar e oferecer, gratuitamente ou não, um novo produto ou serviço para um grupo privado e restrito de pessoas maiores e capazes, que se valerá exclusivamente de propriedade privada própria ou de terceiros consensuais, após livre e claro consentimento, sem requerimento ou ato público de liberação da atividade econômica, exceto em hipóteses de segurança nacional, de segurança pública ou sanitária ou de saúde pública, respeitada a legislação vigente, inclusive no que diz respeito à propriedade intelectual.



hábil. Por fim, tenha-se que a determinação disposta no artigo 3º, §2º, inciso III, da MP nº 881/2019, de obrigar o ente federativo a notificar o Ministério da Economia acerca de edição de norma sobre a classificação de baixo risco, também fere o princípio constitucional telado neste tópico.⁵⁹

III.V DA VIOLAÇÃO AO CARÁTER DEONTOLÓGICO DOS ARTIGOS 173 E 174 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

A constitucionalização da ordem econômica ocorreu nas primeiras décadas do século XX, devido às demandas da classe operária, concretizando-se com a Constituição mexicana de 1917 e a de Weimar de 1919. No Brasil, a primeira “Constituição econômica”, agasalhando princípios acerca dos fatores produtivos, foi a de 1934, sendo depois disciplinada por todos os textos constitucionais posteriores. O motivo de se regulamentar a ordem econômica não é apenas tentar incluir a maioria da população nos benefícios provenientes do desenvolvimento econômico, mas, ao mesmo tempo, por intermédio da interferência estatal, organizar as atividades produtivas para que elas possam ser mais eficientes, evitando crises que constantemente rondam o sistema capitalista. Como consequência, a intervenção do Estado na ordem econômica está condicionada às finalidades almejadas pelo ente estatal, variando com os seus objetivos.

A intervenção do Estado na economia é realizada estritamente sob parâmetros legais, evitando que essa interferência possa mitigar o desenvolvimento da iniciativa privada. Eros Roberto Grau classifica em três as formas de intervenção estatal no domínio econômico: intervenção por absorção ou participação, quando o Estado intervém no domínio econômico como sujeito ativo; intervenção por direção, quando o papel dos entes governamentais é estabelecer mecanismos e editar normas de conduta para a iniciativa privada; intervenção por

⁵⁹ Art. 3º, §2º Para fins do disposto no inciso I do *caput*: III - na hipótese de existência de legislação estadual, distrital ou municipal sobre a classificação de atividades de baixo risco, o ente federativo que editar ou tiver editado norma específica, encaminhará notificação ao Ministério da Economia sobre a edição de sua norma.



indução, quando o estado, através de incursões na seara econômica, orienta o comportamento dos entes privados.⁶⁰

Celso Antônio Bandeira de Mello assevera que há três possibilidades de intervenção do Estado na economia: através de seu poder de polícia; mediante incentivos à iniciativa privada, atuando como propulsor das atividades econômicas; e por meio de sua atuação como agente ativo no setor empresarial consoante as normas constitucionais.⁶¹ Ressalvados os casos expressos na Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevantes interesses coletivos determinados em lei (art. 173). A interpretação mais consentânea que se pode dar ao mencionado artigo é que a intervenção estatal quando houver matéria de segurança nacional ou relevante interesse coletivo será obrigatória, nos demais casos pode-se deixar para a esfera discricionária dos entes públicos decidir a conveniência da atuação.

De acordo com os parâmetros legais, o Estado pode intervir na seara produtiva como agente econômico, exercendo atividades em setores considerados essenciais, e como agente normativo e regulamentador, exercendo as funções de fiscalização, incentivo e planejamento das atividades produtivas, sendo esta última atributo determinante para o setor público e indicativa para o privado (art. 174 da CF). Portanto, o Estado pode intervir de duas formas na economia: exercendo uma atividade produtiva ou disciplinando determinados setores essenciais para o progresso material da sociedade. Mesmo em economias capitalistas, o Estado exerce uma importante função como agente normatizador das relações econômicas, impedindo as crises cíclicas que atingem esse modo de produção. A atuação do Estado como fiscalizador se caracteriza pela vigilância promovida pelos poderes públicos para verificar se os entes privados estão cumprindo as determinações legais. Cabe ao Estado estabelecer diretrizes e bases ao planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento (art. 174, 1º, da CF).

⁶⁰ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**. 4. Ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 148.

⁶¹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 17. Ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 641.



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA
DIRETÓRIO NACIONAL



Conforme alinhavado alhures, o artigo 2º da MP nº 881/2019, especificamente no inciso III, estabelece que a intervenção subsidiária, mínima e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas é um dos princípios que a norteiam a referida medida provisória. Diante do que fora exposto, resta clara a inconstitucionalidade ora propugnada, uma vez que a medida provisória intenta apequenar a atuação estatal, que não será mínima e excepcional quando existir relevante interesse coletivo. Alerta o Professor Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti, no ponto, que “nem o art. 173, nem o art. 174 da CF/88 tem caráter tão restritivo como o pretendido pela MP aqui comentada”.⁶²

Conforme o artigo 4º da MP nº 881/2019, é dever da administração pública e dos demais entes que se vinculam ao disposto na MP, no exercício de regulamentação de norma pública pertencente à legislação sobre a qual esta Medida Provisória versa, exceto se em estrito cumprimento a previsão explícita em lei, evitar o abuso do poder regulatório de maneira a, indevidamente: I - criar reserva de mercado ao favorecer, na regulação, grupo econômico, ou profissional, em prejuízo dos demais concorrentes; II - redigir enunciados que impeçam a entrada de novos competidores nacionais ou estrangeiros no mercado; III - criar privilégio exclusivo para determinado segmento econômico, que não seja acessível aos demais segmentos; IV - exigir especificação técnica que não seja necessária para atingir o fim desejado; V - redigir enunciados que impeçam ou retardem a inovação e a adoção de novas tecnologias, processos ou modelos de negócios, ressalvadas as situações consideradas em regulamento como de alto risco; VI - aumentar os custos de transação sem demonstração de benefícios; VII - criar demanda artificial ou compulsória de produto, serviço, ou atividade profissional, inclusive de uso de cartórios, registros ou cadastros; VIII - introduzir limites à livre formação de sociedades empresariais ou de atividades econômicas; e IX - restringir o uso e o exercício da publicidade e propaganda sobre um setor econômico, ressalvadas as hipóteses expressamente vedadas em lei.

Nos termos em que vazado, este artigo arrefece uma prerrogativa constitucional do Estado, que é o poder de regulamentação e incide contra o art. 173 da Constituição Federal de

⁶² CAVALCANTI, Francisco Queiroz Bezerra. Da (in)constitucionalidade da medida provisória 881: análise jurídica da “declaração de direitos de liberdade econômica e do estabelecimento de garantias de livre concorrência e da análise do impacto regulatório”. **Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife**, [S.1], v. 90, n. 2, 2019.



1988, que permite atuação do Estado quando houver imperativo de segurança nacional ou houver relevante interesse coletivo.

III.VI DA TENTATIVA DE MITIGAÇÃO DA AUTONOMIA DO PODER JUDICIÁRIO.

O Poder Judiciário é um dos três poderes componentes da República Federativa do Brasil. Como poder independente e harmônico que é, possui prerrogativas que lhe garantem autonomia no exercício das funções. Sua função primordial está relacionada à utilização do Direito para a resolução de conflitos. A palavra jurisdição origina-se da expressão latina *dicere ius*, ou seja, o poder de dizer o Direito. Aqui, o processo é entendido como instrumento pelo qual o Poder Judiciário declara o direito aplicado ao caso concreto. Pontes de Miranda entende que a especificidade da função de julgar, atribuída ao Estado, teve o escopo de impedir a desordem, os excessos de justiça de mão própria e assegurar a plena realização das regras jurídicas.⁶³ Em um regime democrático, as incumbências do Poder Judiciário tendem a se valorizar porque cabe a este poder o controle da legalidade, o exercício da jurisdição constitucional e o resguardo dos direitos fundamentais dos cidadãos.⁶⁴

O modelo preconizado pela Constituição Federal de 1988 consagra o livre acesso ao Poder Judiciário através do princípio da proteção judicial efetiva (art. 5º, XXXV), do juiz natural (art. 5º, XXXVII e LIII) e do devido processo legal (art. 5º, LV). Diferentemente do Legislativo e do Executivo, que se encontram em relação de entrelaçamento, o Judiciário é aquele que se singulariza com referência aos demais poderes.⁶⁵ Para o Professor Konrad Hesse, o que caracteriza a atividade jurisdicional é a prolação de decisão autônoma, de forma autorizada e,

⁶³ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentário ao código de processo civil**. 5. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997. Tomo I- arts. 1º ao 45º. P. 81.

⁶⁴ AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito constitucional**. 9. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 577.

⁶⁵ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p.883.



por isso, vinculante, em casos de direitos contestados ou lesados.⁶⁶ Como fora explanado em linhas anteriores, a MP nº 881/2019 tem o cerne de pautar uma interpretação restritiva de dispositivos constitucionais, estabelecendo, parâmetros hermenêuticos para o Poder Judiciário.

Dispõe a MP nº 881/2019 que são direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômico do País, gozar de presunção de boa-fé nos atos praticados no exercício da atividade econômica, para os quais as dúvidas de interpretação do direito civil, empresarial, econômico e urbanístico serão resolvidas de forma a preservar a autonomia de sua vontade, exceto se houver expressa disposição legal em contrário (artigo 3º, inciso V). O texto normativo despreza, quando fala em “dúvidas de interpretação”, as normas protetivas das legislações específicas, como as previstas no Código de Defesa do Consumidor, por exemplo. Esse dispositivo lança amarras em torno do Poder Judiciário para que não exerça suas funções de interpretar de acordo com as cominações normativas, retirando-lhe o *juris dictio*. Veja-se, por seu turno, que a alusão constante na MP nº 881/2019 à intervenção mínima e excepcional do Estado, “por qualquer dos seus Poderes”, tem por alvo o Poder Judiciário, já que detém a incumbência constitucional de interpretar e aplicar as normas jurídicas incidentes nas relações econômicas privadas.⁶⁷

III.VII DA OFENSA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS CONTRATUAIS.

Como é cediço, foi em decorrência do advento do Estado Social -inaugurado no Brasil em 1934 e atingido seu ápice na Constituição de 1988- os sistemas de controle dos poderes privados foi elevado ao nível constitucional. Para Paulo Lôbo, “o contrato e a propriedade são, precisamente, os institutos jurídicos, mais afetados diretamente, com tais controles. Mudam-se os focos: a autonomia individual, ao invés do instrumento de limitação estatal, é substituída pela

⁶⁶ HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federativa da Alemanha**. 20. Ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998. p. 411.

⁶⁷ Art. 421. A liberdade de contratar será exercida em razão e nos limites da função social do contrato, observado o disposto na Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. Parágrafo único. Nas relações contratuais privadas, prevalecerá o princípio da intervenção mínima do Estado, por qualquer dos poderes, e a revisão contratual determinada de forma externa às partes será excepcional.



limitação estatal dos poderes econômicos privados, em prol do equilíbrio entre interesses individuais e interesses sociais e da proteção das partes e de sistemas vulneráveis. A Constituição deixou de ser apenas a fonte suprema do direito público, reguladora da organização do Estado e garantidora dos direitos dos cidadãos, para converter-se em lei fundamental do direito privado, reguladora das diretrizes essenciais das relações entre os privados, com eficácia imediata e direta. A Constituição, além da oposição ao despotismo político, típica do constitucionalismo liberal, também se põe em oposição ao despotismo econômico”.⁶⁸

Houve uma efervescência epistemológica no âmbito da ciência jurídica, máxime no que tange aos ramos do direito normatizados pelo legislador infraconstitucional, uma vez que a Carta Federal promoveu, de toda sorte, a irradiação dos efeitos das normas (valores) constitucionais às outras sendas do direito. O principal aspecto dessa irradiação, para Virgílio Afonso da Silva, revela-se na vinculação das relações entre particulares a direitos fundamentais, também chamada de efeitos horizontais dos direitos fundamentais.⁶⁹ Tal fato trouxe uma intensa revolução metodológica, especificamente nos estudos da teoria geral do direito acerca da aplicação dos princípios constitucionais e dos métodos utilizados para concretizá-los nos casos postos, a saber, o da razoabilidade e da proporcionalidade.

É dizer, com isso, houve a despatrimonialização, com a consequente superação do modelo de direito civil calcado exclusivamente no patrimônio como vértice axiológico, posto que para se atender às novas exigências da convivência social deste século, como a limitação à autonomia privada ou a formulação da função social do contrato, se fez necessário, de toda sorte, restaurar a primazia à pessoa humana, nucleada no artigo 1º, inciso III, da Lei Ápice. Com efeito, essa constitucionalização do direito civil, reverbera com o cerne de demonstrar que as relações

⁶⁸ LÔBO, Paulo. **Direito civil: contratos**. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 41.

⁶⁹ SILVA, Virgílio Afonso da. **A constitucionalização do direito: os direitos fundamentais nas relações entre particulares**. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 18.



patrimoniais não bastam *per si*, posto que ainda que tenham fundamento e legitimidade próprios, devem ser funcionalizadas às questões existenciais e sociais dispostas na Carta Política.⁷⁰

Feitas essas digressões à guisa de prolegômenos deste tópico, tenha-se que liberdade contratual não é absoluta, pois está limitada não só pela supremacia da ordem pública, mas também pela função social do contrato, que o condiciona ao atendimento do bem comum e dos fins sociais. É de se ressaltar que a função social dos contratos (artigo 421 do Código Civil) revolucionou o Direito Contratual Brasileiro, porquanto trouxe uma nova concepção do instituto, de acordo com as tendências socializantes do Direito. Explana Maria Helena Diniz que o princípio da função social dos contratos repele o individualismo dos contratantes de modo que estes “deverão sujeitar suas vontades às normas de ordem pública, que fixam os interesses da coletividade e as bases jurídicas fundamentais em que repousam a ordem econômica e moral da sociedade e os bons costumes, relativos à moralidade social”.⁷¹

Mesmo diante dessa evolução constitucional, o Poder Executivo intenta, por intermédio de uma medida provisória, com um retrocesso nunca antes visto. Almeja-se promover uma entronização do princípio do *pacta sunt servanda*, sem a temperança do princípio da função social do contrato e das demais normas de ordem pública, indo de encontro ao entendimento cristalizado pelos tribunais, mormente pelo Superior Tribunal de Justiça que se posiciona firme no sentido que a revisão das cláusulas contratuais pelo Poder Judiciário é permitida, mormente diante dos princípios da boa-fé objetiva, da função social dos contratos e do dirigismo contratual, devendo ser mitigada a força exorbitante que se atribuía ao princípio do *pacta sunt servanda*.⁷²

Vê-se isso claramente no artigo 3º, inciso VIII, da MP nº 881/2019, quando se estabelece como direitos de toda pessoa natural ou jurídica a garantia de que os negócios jurídicos empresariais serão objeto de livre estipulação das partes, de forma a aplicar todas as regras de

⁷⁰TEPEDINO, Gustavo. A constitucionalização do direito civil: perspectivas metodológicas interpretativas diante do novo código. In: FREIRE DE SÁ, Maria Fátima; FIÚZA, César; NAVES, Bruno Torquato de Oliveira. Direito Civil: atualidades. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 119.

⁷¹ DINIZ, Maria Helena. **Código civil anotado**. 16. Ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 393.

⁷² AgRg no Ag 1383974/SC, Rel. Ministro Luís Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 13/12/2011, DJe 01/02/2012.



direito empresarial apenas de maneira subsidiária ao avençado, hipótese em que nenhuma norma de ordem pública dessa matéria será usada para beneficiar a parte que pactuou contra ela, exceto se para resguardar direitos tutelados pela administração pública ou de terceiros alheios ao contrato.

A MP nº 881/2019 também alterou o artigo 421 do Código Civil, que estabelece que “a liberdade de contratar será exercida em razão dos limites da função social do contrato, observado o disposto na Declaração de Direitos de Liberdade Econômica”. Assevera Paulo Lôbo que “a função social do contrato é consequência indeclinável do princípio constitucional da função social da propriedade (CF, artigo 170, III) e dos ditames da justiça social (CF, artigo 170, *caput*), pois o contrato é o instrumento de circulação da propriedade, inclusive no exercício da atividade econômica. A submissão à “Declaração” tem por finalidade excluir do dever jurídico de observância da função social os contratos utilizados no exercício da atividade econômica, não apenas os interempresariais, mas também os utilizados com os consumidores. Em outras palavras, pretende a MP 881 excluir a função social como standard na efetivação desses contratos, o que colide com os princípios constitucionais regentes da atividade econômica. Ainda no seu propósito de cercear a independência do Poder Judiciário na interpretação dos contratos, a MP 881 acrescentou o parágrafo único ao artigo 421 do Código Civil, que, além de estabelecer “a intervenção mínima do Estado”, limita de modo desarrazoado seu poder de revisão desses negócios jurídicos, quando contrariarem os princípios e outras normas do sistema jurídico”.⁷³

Acrescentou-se, ainda, o artigo 480-A ao Código Civil, *in verbis*: “Nas relações interempresariais, é lícito às partes contratantes estabelecer parâmetros objetivos para a interpretação de requisitos de revisão ou de resolução do pacto contratual”. E o artigo 480-B, *in verbis*: “Nas relações interempresariais, deve-se presumir a simetria dos contratantes e observar a alocação de riscos por eles definida”. Viola-se, dessa forma, o direito/dever do Estado no que toca à proteção de vulneráveis e olvida situações em que um contrato entre uma multinacional e um microempresário também se configura uma relação empresarial. O referido inciso trata as

⁷³ LÔBO, Paulo. **Inconstitucionalidades da MP da “liberdade econômica” e o Direito Civil**. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2019-jun-06/paulo-lobo-inconstitucionalidades-mp881-direito-civil> >. Acesso em: 07/06/2019.



relações empresariais como se fossem entre pessoas jurídicas de igual capacidade econômica e de entendimento das relações jurídicas, quando, em verdade, as relações comerciais são multifacetadas, no que não pode valer-se de um imperativo tão genérico como esse.

Importa notar, presentes tais razões, que haverá, inevitavelmente, colisão entre autonomia privada e direito fundamentais, notadamente os que orbitam as relações contratuais, dispostos na Constituição Federal de 1988. São eles: valores sociais da livre iniciativa, defesa do consumidor, garantia do ato jurídico perfeito, ordem econômica, liberdade de atividade econômica, vedação do abuso do poder econômico, intervenção normativa e regulação da atividade econômica e controle de produção e comercialização de substâncias perigosas. Conforme entendimento sedimentado por este Egrégio Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento do RE 201.819/RJ, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes: “O espaço de autonomia privada garantido pela Constituição às associações não está imune à incidência dos princípios constitucionais que asseguram o respeito aos direitos fundamentais de seus associados. A autonomia privada, que encontra claras limitações de ordem jurídica, não pode ser exercida em detrimento ou com desrespeito aos direitos e garantias de terceiros, especialmente aqueles positivados em sede constitucional, pois a autonomia da vontade não confere aos particulares, no domínio de sua incidência e atuação, o poder de transgredir ou de ignorar as restrições postas e definidas pela própria Constituição, cuja eficácia e força normativa também se impõem, aos particulares, no âmbito de suas relações privadas, em tema de liberdades fundamentais.” Desse modo, em caso de a lógica de do mercado promover acintes a esses princípios constitucionais, deve o Poder Judiciário agir de forma a fulminar tais práticas.

III.VIII DAS OUTRAS ANOMALIAS DISPOSTAS NA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 881/2019.

Determina o inciso III do artigo 3º da MP nº 881/2019 que são direitos de toda pessoa natural ou jurídica “não ter restringida, por qualquer autoridade, sua liberdade de definir o preço de produtos e serviços como consequência de alterações da oferta e da demanda no mercado não regulado, ressalvadas as situações de emergência ou de calamidade pública, quando assim declarada pela autoridade competente”. Para o Ministro Luís Roberto Barroso, admite-se apenas o controle de preços se for para garantir a livre iniciativa e a livre concorrência; e para reorganizar



um mercado deteriorado, em que esses princípios não operem regularmente.⁷⁴ Esse inciso merece atenção, pois não ressalva os produtos essenciais, que necessitam de monitoramento, e observância de margens de lucro, mesmo fora de situações emergenciais, ou de calamidade pública. Além do mais, se choca com preceitos como os previstos na lei que fixa preços mínimos para fretes.⁷⁵ Em relação à liberdade de preços, sem tabelamento, fora a contradição em relação aos fretes, pode haver fixação de preços, desde que de forma excepcional, para garantir os ditames da justiça social.

O inciso VII garante o direito de “implementar, testar e oferecer, gratuitamente ou não, um novo produto ou serviço para um grupo privado e restrito de pessoas maiores e capazes, que se valerá exclusivamente de propriedade privada própria ou de terceiros consensuais, após livre e claro consentimento, sem requerimento ou ato público de liberação da atividade econômica, exceto em hipóteses de segurança nacional, de segurança pública ou sanitária ou de saúde pública, respeitada a legislação vigente, inclusive no que diz respeito à propriedade intelectual”.

Esse dispositivo, para o Professor Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti embute sério risco para os hipossuficientes, que representam expressivo percentual da população brasileira, sobretudo em função da possibilidade de serem utilizados experimentalmente, mediante pagamento, fundada a autorização em hipotética liberdade, muitas vezes mais fictícia que real. Imagine-se, por exemplo, adultos, ainda que alfabetizados, residentes em singelo distrito interiorano, poderiam ser instrumentos para esses experimentos”.⁷⁶

IV. DA MEDIDA CAUTELAR DE URGÊNCIA.

⁷⁴ BARROSO, Luís Roberto. **A Ordem Econômica Constitucional e os Limites à Atuação Estatal no Controle de Preços**. Redae – Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico. Salvador, nº 14, maio/junho/julho de 2008, ISSN 1981-1861.

⁷⁵ Lei nº 13.703/2018.

⁷⁶ CAVALCANTI, Francisco Queiroz Bezerra. Da (in)constitucionalidade da medida provisória 881: análise jurídica da “declaração de direitos de liberdade econômica e do estabelecimento de garantias de livre concorrência e da análise do impacto regulatório”. **Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife**, [S.1], v. 90, n. 2, 2019.



Conforme comando expresso do artigo 102, inciso I, *p*, da Constituição Federal de 1988, compte ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, originariamente, o pedido de medida cautelar das ações diretas de inconstitucionalidade. A possibilidade de concessão de medida cautelar de urgência em Ação Direta de Inconstitucionalidade também está disposta nos artigos 10 a 12 da Lei nº 9.868/99. Para o Ministro Luís Roberto Barroso, os requisitos a serem satisfeitos para a concessão da medida cautelar em ação direta são: “a) a plausibilidade jurídica da tese exposta (*fumus boni iuris*); b) a possibilidade de prejuízo decorrente do retardamento da decisão postulada (*periculum in mora*); e c) a irreparabilidade ou insuportabilidade dos danos emergentes dos próprios atos impugnados.”⁷⁷

In casu, a **probabilidade do direito** resta consubstanciada na patente inconstitucionalidade que permeia a Medida Provisória nº 881/2019. De igual modo, o **perigo da demora** ressurde na forma qualificada. É que os atos normativos impugnados por meio desta Ação Direta de Inconstitucionalidade, além de não satisfazer os requisitos formais para sua edição, notadamente a urgência -esse pressuposto faz-se presente, sim, neste ação de controle abstrato de inconstitucionalidade, eis que são inúmeros os golpes desferidos contra o Texto Maior-, ostentam o escopo de instituir, por meio de uma medida provisória, critérios interpretativos restritivos de dispositivos constitucionais vigentes desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, pretendendo, inclusive, pautar a interpretação constitucional pelo Poder Judiciário. Para além disso, a MP nº 881/2019 também encerra acintes frontais a um amplo espectro de direitos de estatura maior, no que não pode perdurar no ordenamento jurídico. Já quanto à **irreparabilidade dos danos emergentes** dos atos impugnados, evidencie-se que a situação gerada, além de arrefecer a supremacia e a força normativa da Constituição, fere de morte os interesses do Brasil.

Frise-se, por derradeiro -e até paradoxalmente-, que é no período no qual a Carta Magna é mais vilipendiada que há uma densificação da “vontade de Constituição”, de que falava o Professor Konrad Hesse. Espera-se, diante disso, que o Texto Fundamental continue a ressoar

⁷⁷ BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. 5. Ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 213.



pelos rincões da história constitucional brasileira, a essência do espírito de Cecília Meireles, eternizado no 4º Motivo da Rosa, a saber: “não te aflijas com a pétala que voa. Também é ser, deixar de ser assim. E por perder-me é que vão me lembrando. Por desfolhar-me é que não tenho fim”.

V. DOS PEDIDOS.

Pelo fio do exposto, **requer** a Vossa Excelência o seguinte:

I) A concessão de **medida cautelar**, nos termos do artigo 10, §3º, da Lei nº 9.868/99, para determinar a **suspensão imediata** dos artigos 1º, §1º e §3º, 2º, 3º, incisos I,III,V,VII,VIII,IX, §2º, III, 4º e 7º, todos da Medida Provisória nº 881, de 30 de abril de 2019, em razão dos diversos acintes perpetrados em desfavor do Texto Maior;

II) Em não sendo o caso deste Egrégio Supremo Tribunal Federal entender pela excepcional urgência a que alude o artigo 10, §3º, da Lei nº 9.868/99, pugna ao (à) Excelentíssimo (a) Ministro (a) Relator (a) pela aplicação do rito descrito no artigo 12 da Lei nº 9.868/99;

III) Seja oficiado, no prazo de 30 (trinta) dias, o Excelentíssimo Senhor Presidente da República, nos termos do artigo 6º, da Lei nº 9.868/99;

IV) Seja citada a Excelentíssima Senhora Procuradora-Geral da República, nos termos do artigo 103, §1º, da Constituição Federal, para atuar como *custos legis*, bem como o Advogado-Geral da União, para defender o ato impugnado, a teor da determinação vertida do artigo 103, §3º, da Lei Ápice, ambos no prazo de 15 (quinze) dias (artigo 8º, da Lei nº 9.868/99);

V) Seja a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade conhecida e julgada procedente para que seja declarada, ao final, a inconstitucionalidade dos artigos 1º, §1º e §3º, 2º, 3º, incisos



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA
DIRETÓRIO NACIONAL



I,III,V,VII,VIII,IX, §2º, III, 4º e 7º, todos da Medida Provisória nº 881, de 30 de abril de 2019, com eficácia *erga omnes* e efeito vinculante em relação à Administração Pública e ao Poder Judiciário, e, conseqüentemente, a sua extirpação do ordenamento jurídico pátrio.

Protesta, se necessário, pela produção de provas admitidas pelo artigo 9º, §§1º e 3º, da Lei nº 9.868/99.

Nestes termos,
Pede deferimento.

Brasília (DF), quinta-feira, 13 de junho de 2019.

WALBER DE MOURA AGRA
OAB/PE 757-B

MARA HOFANS
OAB/RJ 68.152

IAN RODRIGUES DIAS
OAB/DF 10.074

MARCOS RIBEIRO DE RIBEIRO
OAB/RJ 148.494

ALISSON LUCENA
OAB/PE 37.719

LETÍCIA BEZERRA ALVES
OAB/PE 34.126