

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Lei nº 14.015/20 aprovada sob o pretexto de relação com a pandemia. Projeto de Lei que em verdade tramitava desde fevereiro de 2019 e totalmente desconexo da pandemia. Caso de “uso político da pandemia”. Desvio de finalidade legislativo. Vício no processo legislativo e consequente inconstitucionalidade formal da lei. Medidas atécnicas e desnecessárias que aumentam sobremaneira o custo do serviço público. Impacto no valor da tarifa paga pelo consumidor. Violação do princípio da modicidade tarifária. Ausência de congruência entre o fim perseguido e a norma promulgada. Ausência de embasamento empírico e existência de meios menos danosos para persecução do mesmo fim. Violação ao princípio da razoabilidade e à regra da proporcionalidade e consequente inconstitucionalidade material da lei, ainda que parcial.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DISTRIBUIDORES DE ENERGIA ELÉTRICA - ABRADÉE, pessoa jurídica de direito privado constituída sob a forma de associação civil sem fins econômicos nos termos do art. 53 do CC, de âmbito nacional, inscrita no CNPJ sob nº 00.058.328/0001-69, com sede no SCN Quadra 2, Bloco D, Torre A, Sala 1.101, Edifício *Liberty Mall*, Brasília/DF, CEP 70.712-903, por seus advogados regularmente constituídos mediante instrumento específico¹, com fulcro nos arts. 102, I, ‘a’ e 103, IX da CF/88 c/c art. 2º e ss. da Lei nº 9.868/99, vem respeitosamente perante Vossa Excelência propor

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR

em face da Lei nº 14.015/20 (**Doc. 03**), que dispõe “*sobre a interrupção e a religação ou o restabelecimento de serviços públicos*”, pelas razões e fundamentos que passa a expor.

¹ Instrumento procuratório anexo. Documento nº 01.

I. OBJETO DA PRESENTE AÇÃO

1. O objeto do presente remédio constitucional é o inteiro teor da recém promulgada Lei nº 14.015/20. Referido diploma legal é resultado da aprovação e sanção do Projeto de Lei (PL) nº 669/2019, originário do Senado, que “*Altera as Leis nºs 13.460, de 26 de junho de 2017, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, para dispor sobre a interrupção e a religação ou o restabelecimento de serviços públicos*”. Confira-se o teor dos dispositivos impugnados:

Art. 2º A [Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017](#), passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 5º

XVI – comunicação prévia ao consumidor de que o serviço será desligado em virtude de inadimplemento, bem como do dia a partir do qual será realizado o desligamento, necessariamente durante horário comercial.

Parágrafo único. A taxa de religação de serviços não será devida se houver descumprimento da exigência de notificação prévia ao consumidor prevista no inciso XVI do caput deste artigo, o que ensejará a aplicação de multa à concessionária, conforme regulamentação.” (NR)

“Art. 6º

VII – comunicação prévia da suspensão da prestação de serviço.

Parágrafo único. É vedada a suspensão da prestação de serviço em virtude de inadimplemento por parte do usuário que se inicie na sexta-feira, no sábado ou no domingo, bem como em feriado ou no dia anterior a feriado.” (NR)

Art. 3º O art. 6º da [Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#), passa a vigorar acrescido do seguinte § 4º:

“Art. 6º

[§ 4º](#) A interrupção do serviço na hipótese prevista no inciso II do § 3º deste artigo não poderá iniciar-se na sexta-feira, no sábado ou no domingo, nem em feriado ou no dia anterior a feriado.”

2. É bem ver, portanto, que a agora Lei nº 14.015/20 altera a Lei de Concessões (Lei nº 8.987/95) e a Lei do Usuário de Serviços Públicos (Lei nº 13.460/17) **para impor três novas obrigações aos prestadores de serviços públicos**, relacionadas à interrupção e restabelecimento dos referidos serviços, a saber:

i) a necessidade de ***“comunicação prévia ao consumidor de que o serviço será desligado em virtude de inadimplemento, bem como do dia a partir do qual será realizado o desligamento, necessariamente durante horário comercial”***, cf. art. 2º da Lei nº 14.015/20;

ii) a **impossibilidade de cobrança de taxa de religação do serviço** *“se houver descumprimento da exigência de notificação prévia ao consumidor”, “o que ensejará a aplicação de multa à concessionária”*, cf. art. 2º da Lei nº 14.015/20; e

iii) a **vedação à “suspensão da prestação de serviço em virtude de inadimplemento por parte do usuário que se inicie na sexta-feira, no sábado ou no domingo, bem como em feriado ou no dia anterior a feriado”**, cf. arts. 2º e 3º da Lei nº 14.015/20.

3. As três novas obrigações impostas pela Lei nº 14.015/20 configuram, em última análise, *alterações nas normas de suspensão de serviços públicos em hipótese de inadimplência do consumidor.*

4. O PL foi originalmente proposto em 12.02.2019 no Senado (casa iniciadora), e aprovado com emendas pela Câmara (casa revisora) em 21.05.2020. **Importa observar que o trâmite legislativo na Câmara dos Deputados se deu sob regime de urgência.** Após o retorno ao Senado, o PL foi finalmente aprovado, **novamente em regime de urgência**, e remetido à sanção presidencial em 26.05.2020. A Lei nº 14.015/20 foi publicada no DOU de 16.06.2020.

5. Brevemente delineado o objeto da lei ora impugnada e seu histórico legislativo (importante para subseqüente argumento de inconstitucionalidade formal), cumpre demonstrar o cabimento da presente medida antes de adentrar os argumentos de inconstitucionalidade da norma.

II. DO CABIMENTO DA PRESENTE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

6. A ADI foi introduzida no ordenamento pátrio pela EC nº 16/65 à Constituição de 1946 sob a denominação genérica de representação. A CF/88 ampliou o escopo do remédio constitucional e deferiu-lhe o nome de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), sendo

posteriormente disciplinada pela Lei nº 9.868/99. Possui dois pressupostos de admissibilidade: **i)** legitimidade ativa e **ii)** alvo em lei ou ato normativo federal ou estadual.

II. 1 - DA LEGITIMIDADE ATIVA DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DISTRIBUIDORES DE ENERGIA ELÉTRICA

7. Nos termos do art. 2º, IX da Lei nº 9.868/99 e art. 103, IX da CF/88 é parte legítima para o ajuizamento de ADI perante o STF “*entidade de classe de âmbito nacional*”.

8. A legitimidade *ad causam* ativa de Entidade de Classe foi assentada, entre outros, no bojo da ADI nº 3.702². Como requisitos intrínsecos, a entidade de classe deve representar classe econômica bem-definida (homogeneidade) e ser composta por representantes de mais de nove Estados da federação, nos termos, entre outros, da já citada ADI nº 3.702.

9. A Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica (ABRADEE) é uma sociedade civil de direito privado sem fins lucrativos constituída nos termos do art. 53 do CC cuja história teve início com a criação do Comitê de Distribuição (CODI) em agosto de 1975, tendo a ABRADEE sido juridicamente constituída em 1995. Hoje a Autora reúne **40 concessionárias de energia elétrica, estatais e privadas**, atuantes em todas as regiões do país, responsáveis pelo **fornecimento de energia elétrica a 99,6% dos consumidores brasileiros**³. A lista com todas as associadas da ABRADEE presente no **Doc. 04** comprova sua presença nacional.

10. Ademais, a ABRADEE **representa a categoria econômica específica** das distribuidoras de energia elétrica. A propósito, assim dispõe o art. 2º do Estatuto Social da ABRADEE:

² Caracterização da Abimaq como entidade de classe de âmbito nacional. O novo estatuto social prevê que a associação é composta apenas por entidades singulares de natureza empresarial, **com classe econômica bem definida**, não mais restando caracterizada a heterogeneidade de sua composição, que impedira o conhecimento da ADI 1.804/RS. Prova, nos autos, da composição associativa ampla, **estando presente a associação em mais de nove Estados da federação**. Cumprimento da exigência da pertinência temática, ante a existência de correlação entre o objeto do pedido de declaração de inconstitucionalidade e os objetivos institucionais da associação. [ADI 3.702, rel. min. Dias Toffoli, j. 1º-6-2011, P, DJE de 30-8-2011.]

³ Fonte: ABRADEE. Disponível em: <https://www.abradee.org.br/abradee-institucional/associadas/>. Acesso em 07.08.2020.

Art. 2º - O quadro social da Associação será constituído por empresas concessionárias de distribuição de energia elétrica

11. A ABRADÉE foi criada com o fito de atuar como intermediadora entre as distribuidoras associadas e as mais diversas instâncias político-decisórias do país. *“A Associação, também, destaca-se na mídia por representar o setor que presta o melhor serviço público em avaliação pelo consumidor residencial (Fonte: Ibope/CNI, Junho 2016) e, também, por ser um serviço aprovado por 70,3% dos consumidores residenciais brasileiros, ou seja, por uma média de 3 em cada 4 moradores no Brasil (Fonte: Instituto Innovare, 2019)”*⁴.

12. Assim, a ABRADÉE **i)** é Entidade de Classe nos termos do art. 53 do CC; **ii)** representa o setor de distribuição de energia elétrica no Brasil; e **iii)** possui representação em todos os Estados da Federação (**Doc. 4**), pelo que é parte legítima para o ajuizamento da presente ação nos termos do art. 103, IX da CF/88 e art. 2º, IX da Lei nº 9.868/99.

II. 2 - DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA DA CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO

13. *“É importante lembrar, neste ponto, que o requisito da pertinência temática – que se traduz na relação de congruência que necessariamente deve existir entre os objetivos estatutários ou as finalidades institucionais da entidade autora e o conteúdo material da norma questionada em sede de controle abstrato – foi erigido à condição de pressuposto qualificador da própria legitimidade ativa “ad causam” para efeito de instauração do processo objetivo de fiscalização concentrada de constitucionalidade”* (ADI nº 1.157/DF MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ: 01.12.1994)⁵.

14. Assim, cumpre demonstrar a pertinência temática entre o objetivo social da ABRADÉE e o objeto da presente ação. Com efeito, o **art. 1º do Estatuto Social** da ABRADÉE elege como **objetivos** da entidade, entre outras:

⁴ Disponível em: <https://www.abradee.org.br/abradee-institucional/institucional/>. Acesso em 07.08.2020.

⁵ Vide, no mesmo sentido, ADI nº 1.114/DF, Rel. Min. Ilmar Galvão.

a) A **representação judicial** ou extrajudicial **de seus associados, para a defesa de seus interesses**, [...] f) a preparação de estudos e de **propostas para a solução de problemas, em colaboração com os poderes constituídos**, no âmbito de **questões relacionadas com as atividades dos associados** (negritou-se).

15. Como se vê, a ABRADÉE tem por objetivo defender os interesses da categoria econômica que representa, no nível das “*atividades dos associados*” quanto a situações que afetem seus interesses.

16. “A exigência de pertinência temática é verdadeira projeção do interesse de agir no processo objetivo, que se traduz na necessidade de que exista uma estreita relação entre o objeto do controle e a defesa dos direitos da classe representada pela entidade requerente” (ADI nº 4.364, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, DJ: 02.03.2011). Há que se demonstrar, portanto, a correlação existente entre os objetivos da Autora e o objeto do pedido de declaração de inconstitucionalidade.

17. É de se notar que a Lei nº 14.015/20, ora impugnada, atinge diretamente a categoria econômica e as atividades desenvolvidas pelos associados da Autora, eis que inova no ordenamento impondo novas obrigações aos associados da Autora. Sem grandes digressões, as distribuidoras de energia elétrica, associadas da Autora, **são concessionárias de serviço público**, pelo que se submetem às regras da Lei de Concessões e da Lei do Usuário do Serviço Público, alteradas pela Lei ora impugnada. Ademais, as alterações promovidas pela Lei nº 14.015/20 referem-se às regras de interrupção, ou não, do serviço prestado em casos de inadimplência do consumidor.

18. É cediço que as concessionárias de energia elétrica cuidam do fornecimento de eletricidade para os consumidores brasileiros mediante contraprestação pecuniária: a tarifa (preço público). É de longa data discussão jurídica sobre a possibilidade de interrupção da prestação do serviço público em casos de inadimplência do consumidor, mas, como se verá mais a frente nesta peça, pacificou-se entendimento da licitude da interrupção dos serviços *uti singuli* em casos de inadimplência. Ressalte-se, desde já, que essa possibilidade conta com limites e restrições severos se comparados à interrupção de prestação de serviços meramente civis.

19. Não obstante as já existentes restrições, a novel Lei nº 14.015/20 veio a impor ainda mais restrições e limitações, afetando a própria dinâmica já estabelecida das concessionárias. Veja-se que a contraprestação pecuniária é necessária ao próprio funcionamento da concessionária. Assim, a novel legislação, ao restringir ainda mais (e sem fundamento empírico, como será demonstrado à frente) a possibilidade de interrupção de serviços por inadimplência do consumidor cria ônus excessivo às concessionárias e afeta diretamente suas atividades.

20. Assim, a norma ora impugnada afeta as associadas da Autora tanto **i)** diretamente em forma financeira, eis que cria novos ônus de notificação do consumidor e de taxa de religação de serviços, bem como de prestação de serviços à inadimplentes, quanto **ii)** diretamente de forma estrutural, visto que o atendimento das novas obrigações requer adaptação das atividades das empresas (novos horários e nova rotina para notificações e “cortes” de fornecimento de inadimplentes).

21. Esclareça-se que o fato da norma também atingir outras categorias não representadas pela Requerente não é óbice ao reconhecimento de sua legitimidade ativa, como se observa a partir da ADPF 418, Rel.: Min. Alexandre de Moraes, j. 15.04.2020; ADI 4,673 AgR, Rel.: Min. Alexandre de Moraes, Rel. p/ Ac.: Min. Dias Toffoli, j. 13.06.2018. Nesse sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL QUE FIXA PISO SALARIAL PARA CERTAS CATEGORIAS. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. CONHECIMENTO INTEGRAL DA AÇÃO. DIREITO DO TRABALHO. (...) 1. **A exigência de pertinência temática não impede, quando o vício de inconstitucionalidade for idêntico para todos os seus destinatários, o amplo conhecimento da ação nem a declaração de inconstitucionalidade da norma para além do âmbito dos indivíduos representados pela entidade requerente.** Conhecimento integral da ação direta ajuizada pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC) (STF, ADI nº 4.364, Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno, DJ: 02.03.2011 – negritou-se)

CONSTITUCIONAL. LEI 15.223/2005, DO ESTADO DE GOIÁS. CONCESSÃO DE ISENÇÃO DE PAGAMENTO EM ESTACIONAMENTO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. PRELIMINAR. LEGITIMIDADE ATIVA. PROPOSITURA DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS ESTABELECEMENTOS DE ENSINO – CONFENEN (...) 1.2 – **O ato normativo atacado prevê a isenção de pagamento por serviço de estacionamento não apenas em estabelecimentos de ensino, mas também em outros estabelecimentos não representados**

pela parte autora. Tratando-se de alegação de inconstitucionalidade formal da norma atacada, torna-se inviável a cisão da ação para dela conhecer apenas em relação aos dispositivos que guardem pertinência temática com os estabelecimentos de ensino. II. – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. Ação direta julgada procedente. Precedentes (STF, ADI nº 3.710/GO, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Pleno, DJ: 27.04.2007 – negritou-se)

22. Com efeito, na ADPF nº 156 ajuizada pela Confederação Nacional de Bens, Serviços e Turismo (CNC) buscando a não recepção do art. 636, § 1º da CLT assentou a Min. CÁRMEN LÚCIA que **“a decisão desta ação repercutirá na vida de cada um dos substituídos pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo – CNC e de todos os demais interessados que se submetem à norma contida no art. 636, § 1º, da Consolidação das Leis do Trabalho, demonstrando, assim, a pertinência temática entre os objetivos elencados em seu estatuto (art. 1º, fl. 21) e o objeto da presente ação”** (STF, ADPF nº1 56, Rel. Min. Cármen Lúcia, Pleno, DJ: 18.08.2011 – negritou-se). Observe-se que o art. 636, §1º da CLT não afetava apenas as empresas representadas pela CNC, mas todas as empresas que litigavam na Justiça do Trabalho. No entanto, todas as empresas representadas pela CNC submetiam-se à observância da norma impugnada, situação suficiente para o reconhecimento da pertinência temática da CNC.

23. *Mutatis mutandis*, este é o caso dos autos. As normas referentes a prestação de serviços públicos afetam todas as concessionárias de todos os serviços públicos e não apenas àquelas de energia elétrica, mas todas as distribuidoras de energia elétrica são afetadas pela lei ora impugnada. Neste sentido, **“a decisão desta ação repercutirá na vida de cada um dos substituídos”** pela ABRADÉE, demonstrando, portanto, **“a pertinência temática entre os objetivos elencados em seu estatuto”** (STF, ADPF nº1 56, Rel. Min. Cármen Lúcia, Pleno, DJ: 18.08.2011).

24. Assim, a pertinência temática não deve ser vista em termos estritos, sob pena de se confundir com o interesse de agir, típico de processo subjetivo. O que se objetiva é evitar que **“entidades”** venham perante esta Corte Constitucional **“questionar normas que tenham interesse dirigido a uma pessoa”**, como advertiu a e. Min. Cármen Lúcia na ADI 4673 AgR, Rel.: Min. Alexandre de Moraes, Rel. p/ Acórdão: Min. Dias Toffoli j. 13.06.2018. *In casu*, no entanto,

tem-se norma dirigida à todas as prestadoras de serviços públicos e não à “*uma pessoa*”, pelo que legítima é a pretensão da Requerente.

25. Translúcido, portanto, a pertinência temática e o interesse da ABRADÉE em ver declarada a inconstitucionalidade da Lei nº 14.015/20, **pelo que se tem a legitimidade ativa totalmente demonstrada.**

26. Não é demais destacar que a legitimidade ativa da ABRADÉE já foi reconhecida por este C. STF em ação de controle concentrado. A ABRADÉE também foi autora da ADC nº 26, Rel. Min. GILMAR MENDES, em favor de dispositivo da Lei de Concessões, e da ADPF nº 452 Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, que questionava lei estadual. Ambas ações foram julgadas procedentes e assentaram a legitimidade ativa da ABRADÉE para fins de controle concentrado de constitucionalidade perante o STF.

II. 3 – OBJETO DA AÇÃO EM LEI FEDERAL

27. O art. 102, I, ‘a’ da CF/88 prevê a possibilidade de manejo de ação direta de inconstitucionalidade contra lei ou ato normativo federal ou estadual. É translúcido o cabimento da presente medida haja vista que trata da Lei nº 14.015/20, lei ordinária federal. No ponto, cumprindo-se a **exigência do art. 3º, p.u. da Lei nº 9.868/99**, a Requerente anexa cópia do diploma legal impugnado (**Doc. 3**).

28. Devidamente demonstrado o cabimento da presente ADI, se requer desde já seu recebimento, conhecimento e ulterior procedência.

III – MÉRITO. INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 14.015/20

29. De fato, dois são os vícios de constitucionalidade do diploma legal objurgado, cujo reconhecimento e declaração ora se pleiteia: **i)** violação ao regime de tramitação de PL na Câmara e Senado, atraindo inconstitucionalidade formal da Lei nº 14.015/20, e **ii)** violação aos princípios constitucionais implícitos da proporcionalidade e razoabilidade.

30. Em síntese, quanto ao **vício formal**, o PL que originou a lei ora impugnada violou o art. 155 do RICD, que prevê o trâmite de PL em regime de urgência em razão de “*relevante e inadiável interesse nacional*”. Com efeito, parlamentares se utilizaram da pandemia do covid-19, em evidente desvio de finalidade legislativo e violação do princípio democrático, para “justificar” o trâmite de urgência de PL não relacionado à pandemia. De fato, a conduta parlamentar de “aproveitar” a pandemia para aprovar projetos de interesse pessoal e eleitoreiro foi amplamente divulgada na mídia, sendo fato notório. Registre-se que as normas regimentais que dão densidade ao processo legislativo são, como se verá, normas *materialmente constitucionais*, pelo que sua impugnação e análise por este C. STF é plenamente possível.

31. Quanto ao **vício material**, demonstrará a Autora que a justificativa da Lei nº 14.015/20, de dar uma “chance” ao consumidor inadimplente de quitar a dívida, não supera os testes de adequação e proporcionalidade posto que **i)** não fundada em qualquer parâmetro ou estudo empírico e **ii)** marcadamente contrária à lógica (o consumidor inadimplente por falta de verba para quitar a dívida não é capaz de regularizar sua vida financeira – no sentido de auferir renda suficiente para tanto – em um único final de semana, especialmente considerando-se que salários e rendimentos não são pagos aos finais de semana ante a ausência de expediente bancário). Ademais, a notificação prévia do consumidor já existe e já é feita pelas concessionárias de serviço público, de modo que esta imposição da lei ora impugnada sucumbe aos testes da necessidade e adequação, sendo igualmente inexistente juízo de congruência entre a norma e o objetivo perseguido.

32. Para os fins do teste da proporcionalidade em sentido estrito, ressalta-se que existem razões técnicas e operacionais que explicam e justificam a interrupção de serviços nos dias vedados pela lei ora impugnada, tais como: alocação proporcional do trabalho à equipe de funcionários responsável pela interrupção do serviço (os funcionários trabalham de segunda a sexta e de acordo com a lei impugnada teriam de trabalhar de segunda a quinta, o que significa sobrecarga de trabalho ou aumento da mão-de-obra) e manutenção de serviço inadimplente por mais tempo, o que significa aumento dos custos da operação global, com consequente repercussão no equilíbrio econômico-financeiro e na tarifa cobrada do usuário adimplente. É

dizer, há uma grave e perversa inversão de valores na norma enfrentada: beneficia o consumidor inadimplente ao custo do consumidor adimplente. Nada mais injusto do que isso.

33. Com lastro nessas razões é que ora se requer a declaração, ainda que parcial, de inconstitucionalidade da Lei nº 14.015/20.

III.1 – INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE

34. De fato, o diploma ora impugnado padece de vício material capaz de autorizar a declaração de sua inconstitucionalidade, ao menos parcial, por estar em descompasso com o princípio da razoabilidade e com a regra da proporcionalidade.

35. Do ponto de vista **doutrinário**, explica a juíza ORIANA PISKE que *“Os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade são cânones do Estado de Direito, bem como regras que tolhem toda ação ilimitada do poder do Estado no quadro de juridicidade de cada sistema legítimo de autoridade”*⁶.

36. Sobre a **razoabilidade**, HUMBERTO ÁVILA⁷ assenta o *“emprego da razoabilidade como diretriz que exige uma vinculação das normas jurídicas com o mundo ao qual elas fazem referência, seja reclamando a existência de um suporte empírico e adequado a qualquer ato jurídico, seja demandando uma relação congruente entre a medida adotada e o fim que ela pretende atingir”* (negritou-se).

37. A baliza da **proporcionalidade**, a seu turno, está voltada à análise do equilíbrio entre uma medida tomada, seus objetivos e as restrições dela decorrentes. Bem explica JOSÉ SÉRGIO CRISTÓVAM⁸ que *“A proporcionalidade é uma máxima, um parâmetro valorativo que permite aferir a idoneidade de uma dada medida legislativa, administrativa ou judicial. Pelos critérios*

⁶ PISKE, Oriana. *Proporcionalidade e Razoabilidade: Critérios de Intelecção e Aplicação do Direito*. TJDF. 2012.

⁷ ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios – da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 6. ed.. São Paulo: Malheiros, 2006, p.139.

⁸ CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. *Colisões entre princípios constitucionais*. Curitiba: Juruá, 2006. p. 211.

da proporcionalidade pode-se avaliar a adequação e a necessidade de certa medida, bem como, se outras menos gravosas aos interesses sociais não poderiam ser praticadas em substituição àquela empreendida pelo Poder Público” (negritou-se).

38. Também o Min. GILMAR MENDES, comentando o modelo alemão, assevera que “A utilização do **princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso no Direito constitucional envolve, como observado, a apreciação da necessidade (Erforderlichkeit) e adequação (Geeignetheit) da providência legislativa**”⁹.

39. Noutro giro, do ponto de vista **jurisprudencial**, é largo o entendimento deste C. STF que admite inconstitucionalidade por violação às regras da razoabilidade e proporcionalidade. Cite-se, por todos, ADI nº 855, Red. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, DJ: 27.03.2009; ADI nº 2.290 MC, Rel. Min. Moreira Alves, DJ: 23.02.2001; ADI nº 3.112, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ: 26.10.2007.

40. Estabelecida premissa doutrinária e jurisprudencial pela possibilidade de avaliação da (in)constitucionalidade de uma norma com lastro nos postulados da razoabilidade e da proporcionalidade, cumpre indicar o conteúdo jurídico destes postulados, i.e., qual a fórmula jurídica utilizada para a aplicação dos referidos postulados em um caso concreto.

41. Sinteticamente, explica VIRGÍLIO AFONSO DA SILVA que a aplicação do **princípio da razoabilidade**, baseada que é no devido processo legal substancial (art. 5º, LIV da CF/88), “*traduz-se na exigência de "compatibilidade entre o meio empregado pelo legislador e os fins visados, bem como a aferição da legitimidade dos fins"*”¹⁰. A razoabilidade, como se vê, está ligada a um **juízo de congruência entre a medida adotada e o fim que ela pretende atingir, bem como a legitimidade do referido fim**. O Min. ROBERTO BARROSO chama a primeira exigência, compatibilidade entre meio e fim, de *razoabilidade interna*, e a segunda, legitimidade do fim, de *razoabilidade externa*¹¹.

⁹ MENDES, Gilmar. *O princípio da proporcionalidade na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: novas leituras*. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, v. 1, nº. 5, agosto, 2001

¹⁰ AFONSO DA SILVA, Virgílio. *O proporcional e o razoável*. Revista dos Tribunais nº 798. 2002. Pg. 32.

¹¹ BARROSO, Luís Roberto. *Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade no direito constitucional*. Pg. 66.

42. Assim, um caso concreto é dito razoável se dotado de razoabilidade interna e externa.

43. Já a **regra da proporcionalidade**, nas palavras da Min. CÁRMEN LÚCIA, “*se desdobra em subprincípios pelos quais se revelam o **princípio da adequação** determinando que se observe, na espécie em exame, se a medida restritiva do direito fundamental é idônea a atingir a finalidade pretendida com a restrição; o **princípio da necessidade**, pelo qual, entre vários meios apropriados para a obtenção da finalidade objetivada, deve-se escolher o meio mais eficaz e menos gravoso ao direito restringido; e o **princípio da proporcionalidade em sentido estrito**, pelo qual se deve atentar à **justa medida entre a restrição e a finalidade dos princípios conflitantes**” (STF, ADI nº 6031, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJ: 16.04.2020 - negritou-se) .*

44. Um caso concreto, portanto, é dito proporcional se atender aos requisitos **i)** da adequação, **ii)** da necessidade, e **iii)** da proporcionalidade em sentido estrito, sendo certo que a “*análise da adequação precede a da necessidade, que, por sua vez, precede a da proporcionalidade em sentido estrito*”¹².

45. Resta agora, realizar a subsunção destas regras ao caso da Lei nº 14.015/20, ora impugnada.

III.1.1 – LEI Nº 14.015/20 E VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE

46. Retomemos, brevemente, as alterações trazidas pela Lei nº 14.015/20:

- i) necessidade de “**comunicação prévia ao consumidor de que o serviço será desligado em virtude de inadimplemento, bem como do dia a partir do qual será realizado o desligamento, necessariamente durante horário comercial**”, cf. art. 2º da Lei nº 14.015/20;

¹² AFONSO DA SILVA, Virgílio. *O proporcional e o razoável*. Revista dos Tribunais nº 798. 2002. Pg. 34

- ii) **impossibilidade de cobrança de taxa de religação do serviço** “se houver descumprimento da exigência de notificação prévia ao consumidor”, “o que ensejará a aplicação de multa à concessionária”, cf. art. 2º da Lei nº 14.015/20; e
- iii) **vedação à “suspensão da prestação de serviço em virtude de inadimplemento por parte do usuário que se inicie na sexta-feira, no sábado ou no domingo, bem como em feriado ou no dia anterior a feriado”**, cf. arts. 2º e 3º da Lei nº 14.015/20

47. Como se demonstrará a seguir, as alterações trazidas pela lei ofendem aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

48. Muito embora a análise da proporcionalidade dependa do caso concreto este C. STF **tem sistematicamente decidido pela desproporcionalidade de medida quando não calcada em evidências concretas e empíricas**, senão vejamos:

tenho que uma excepcional situação de restrição de um direito ou garantia constitucional só deve ocorrer em situações pontuais, em que restem evidenciadas de forma flagrante a sua real necessidade. No caso dos autos, a envolver o sigilo dos dados bancários, fiscais e das comunicações telefônicas, a regra é a inviolabilidade, a exceção, a sua violação, a qual somente se justifica quando devidamente fundamentada por autoridade judicial competente, consoante o disposto no art. 93, IX, da CF. Daí por que imperioso concluir que a mera alusão ao "requerimento" do Parquet e/ou da autoridade policial não se mostra suficiente para legitimar a quebra dos sigilos telefônico e bancário dos pacientes. **A referência – argumento de autoridade – não passa pelo crivo da proporcionalidade, na medida em que não apresenta motivação idônea para fazer ceder a essa situação excepcional de ruptura da esfera da intimidade de quem se encontra sob investigação. Na espécie, em momento algum, o magistrado de primeiro grau aponta fatos concretos que justifiquem a real necessidade da quebra desses sigilos.** (STF, HC 96.056, voto do rel. min. Gilmar Mendes, j. 28-6-2011, 2ª T, DJE de 8-5-2012 – negritou-se)

O motorista particular, em sua atividade laboral, é protegido pela liberdade fundamental inculpada no art. 5º, XIII, da Carta Magna, submetendo-se apenas à regulação proporcionalmente definida em lei federal, pelo que o art. 3º, VIII, da Lei Federal 12.965/2014 (Marco Civil da Internet) e a Lei Federal 12.587/2012, alterada pela Lei 13.640 de 26 de março de 2018, garantem a operação de serviços remunerados de transporte de passageiros por aplicativos. **A liberdade de iniciativa garantida pelos artigos 1º, IV, e 170 da Constituição brasileira consubstancia cláusula de proteção destacada no ordenamento pátrio como**

fundamento da República e é característica de seletor grupo das Constituições ao redor do mundo, por isso que não pode ser amesquinhada para afastar ou restringir injustificadamente o controle judicial de atos normativos que afrontem liberdades econômicas básicas. (...) O exercício de atividades econômicas e profissionais por particulares deve ser protegido da coerção arbitrária por parte do Estado, competindo ao Judiciário, à luz do sistema de freios e contrapesos estabelecidos na Constituição brasileira, invalidar atos normativos que estabeleçam restrições desproporcionais à livre iniciativa e à liberdade profissional. Jurisprudência: RE 414426 Relator(a): Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, julgado em 01-8-2011; RE 511961, Relator(a): Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 17-6-2009. **O sistema constitucional de proteção de liberdades goza de prevalência *prima facie*, devendo eventuais restrições ser informadas por um parâmetro constitucionalmente legítimo e adequar-se ao teste da proporcionalidade, exigindo-se ônus de justificação regulatória baseado em elementos empíricos que demonstrem o atendimento dos requisitos para a intervenção. [...] A Constituição impõe ao regulador, mesmo na tarefa de ordenação das cidades, a opção pela medida que não exerça restrições injustificáveis às liberdades fundamentais de iniciativa e de exercício profissional (art. 1º, IV, e 170; art. 5º, XIII, CRFB) (STF, **ADPF 449**, rel. min. Luiz Fux, j. 8-5-2019, P, DJE de 2-9-2019 – negritou-se)**

Se é certo, de um lado, que nenhum condenado tem direito público subjetivo à estipulação da pena-base em seu grau mínimo, não é menos exato, de outro, que não se mostra lícito, ao magistrado sentenciante, proceder a uma especial exacerbação da pena-base, exceto se o fizer em ato decisório adequadamente motivado, que satisfaça, de modo pleno, **a exigência de fundamentação substancial evidenciadora da necessária relação de proporcionalidade e de equilíbrio entre a pretensão estatal de máxima punição e o interesse individual de mínima expiação, tudo em ordem a inibir soluções arbitrárias ditadas pela só e exclusiva vontade do juiz [...]** A aplicação da pena, em face do sistema normativo brasileiro, **não pode converter-se em instrumento de opressão judicial nem traduzir exercício arbitrário de poder, eis que o magistrado sentenciante, em seu processo decisório, está necessariamente vinculado aos fatores e aos critérios**, que, em matéria de dosimetria penal, limitam-lhe a prerrogativa de definir a pena aplicável ao condenado. **Não se revela legítima, por isso mesmo, a operação judicial de dosimetria penal, quando o magistrado, na sentença, sem nela revelar a necessária base empírica eventualmente justificadora de suas conclusões, vem a definir, mediante fixação puramente arbitrária, a pena-base, exasperando-a de modo evidentemente excessivo**, sem quaisquer outras considerações (STF, **HC 96.590**, rel. min. Celso de Mello, j. 9-6-2009, 2ª T, DJE de 4-12-2009 – negritou-se)

49. Assim, imperioso analisar a necessidade, adequação e a proporcionalidade *stricto sensu* das medidas adotadas pela Lei nº 14.015/20 tendo por baliza a **existência de elementos empíricos justificadores**. De posse desta premissa, analisemos separadamente cada nova obrigação.

50. **Primeiro**, o art. 2º da Lei nº 14.015/20 obriga a “**comunicação prévia ao consumidor de que o serviço será desligado em virtude de inadimplemento, bem como do dia a partir do qual será realizado o desligamento, necessariamente durante horário comercial**”.

51. O **fim perseguido** com essa norma é o de dar ciência ao consumidor de seu inadimplemento e de que o serviço será interrompido.

52. O primeiro aspecto digno de nota é que **já existe comunicação prévia ao consumidor da interrupção dos serviços**. Tanto em decorrência de entendimento exarado pelo STJ (STJ, AgRg no AREsp 412.822; REsp 1.270.339) quanto em razão do disposto no art. 172¹³ da Resolução nº 414/10 da ANEEL (agência reguladora para o serviço de energia elétrica). Ressalte-se que os demais serviços públicos essenciais (telecomunicações, água e esgoto, etc) contam com disposições similares provenientes de seus órgãos reguladores.

53. Com efeito, a real inovação da lei é a obrigação de que a notificação seja efetuada em *horário comercial* e aqui existe um **problema de congruência entre meio e fim**.

54. Veja, Excelência, que o objetivo da notificação é a ciência do usuário. Desse modo, *se a medida efetivamente dificultar a ciência do usuário ou impedir que uma determinada categoria de usuários seja eficazmente notificada, haverá incongruência entre a medida adotada e o fim que ela pretende atingir, o que viola o princípio da razoabilidade e o primeiro sub-princípio da regra da proporcionalidade, a adequação*.

55. É fato notório que a quantidade de usuários de serviços públicos *pessoas físicas* supera em muito os usuários pessoas jurídicas, sejam elas de direito público ou privado, de modo que a maior parte dos consumidores brasileiros está sujeita à atividade laboral em horário comercial. **Isso significa que a maior parte dos consumidores não estão em suas residências em horário comercial**. Como, então, notificar em horário comercial um consumidor inadimplente, titular de unidade consumidora residencial, se nesse horário ele está em seu próprio trabalho, fora de sua residência?

¹³ Art. 172. A suspensão por inadimplemento, **precedida da notificação** prevista no art. 173, ocorre pelo: [...]

56. Poder-se-ia arguir que a alternativa é o contato via telefone celular ou no trabalho do usuário, mas estas são medidas que levam a discussão para o âmbito da privacidade e do controle de dados pessoais. Diante da aprovação da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e das novas diretrizes sobre a coleta e tratamento de dados pessoais *é inviável que a prestadora de serviço público tenha acesso a dados pessoais do usuário apenas para fins de notificação em horário comercial, em conduta marcadamente invasiva.*

57. Não por outra razão que a prática indica que as notificações (que como dito acima já são realizadas) são tipicamente realizadas no “horário de almoço”, entre 12h e 14h, ou no início da noite, entre 18h e 20h. **Essa prática objetiva exatamente garantir a ciência eficaz do consumidor com uma mínima intrusão de sua privacidade.** Assim, a alternativa de contato via telefone celular ou no trabalho do usuário, dada a necessidade de colheita e custódia de dados pessoais sensíveis dos usuários (que agora são, inclusive, resguardados legalmente pela LGPD) é **mais gravosa** que o contato realizado fora do horário comercial indicado, pelo que essa alternativa sucumbe ao subprincípio da *necessidade* e não pode ser considerada como alternativa constitucionalmente válida.

58. Conclui-se que a medida exposta no art. 2º da Lei nº 14.015/20 sobre as notificações de usuários em horário comercial é incongruente entre meio e fim perseguido, pois cria obstáculo intransponível à ciência eficaz da maior parte dos consumidores. Assim, restam violados os postulados da proporcionalidade, no teste da adequação, e razoabilidade, pelo que se requer a declaração de inconstitucionalidade do art. 2º da Lei nº 14.015/20 quanto ao ponto.

59. **Segundo**, os arts. 2º e 3º da Lei nº 14.015/20 vedam a *“suspensão da prestação de serviço em virtude de inadimplemento por parte do usuário que se inicie na sexta-feira, no sábado ou no domingo, bem como em feriado ou no dia anterior a feriado”*.

60. A finalidade dessa norma é dar oportunidade para que o usuário inadimplente quite a dívida e evite a interrupção do serviço, vez que em feriados e finais de semana não há expediente bancário ou comercial, o que dificulta o pagamento da dívida e eventual religação do serviço.

61. De se destacar que é pacífica a possibilidade de suspensão de serviço público essencial *uti singuli*, tal qual a distribuição de energia elétrica (art. 10 da Lei nº 7.783/89)¹⁴, por inadimplência do usuário. A jurisprudência cuidou, apenas, de estabelecer certas limitações à essa suspensão, tais como: **i)** respeito ao princípio da não surpresa, devendo existir prévia comunicação, por escrito (STJ, AgRg no AREsp 412.822; REsp 1.270.339), **ii)** impossibilidade de interrupção do serviço por dívida pretérita, a título de recuperação de consumo (REsp 1.298.735), **iii)** abuso de direito pela concessionária em ofensa aos princípios constitucionais da proporcionalidade e razoabilidade quando da suspensão em razão de um débito de R\$ 0,85 (STJ, REsp 811.690), **iv)** quando o débito decorrer de suposta fraude no medidor de consumo de energia apurada unilateralmente pela concessionária (REsp 1.298.735; AgRg no AREsp 346.561; AgRg no AREsp 370.812), e **v)** desde que a interrupção não atinja serviços públicos essenciais para a coletividade, tais como escolas, creches, delegacias e hospitais. Coloca-se em evidencia o princípio da supremacia do interesse público (EDcl no REsp 1.244.385; AgRg no REsp 1.523.996; AgRg no AREsp 301.907; AgRg no AREsp 543.404; AgRg nos EREsp 1.003.667).

62. **Já existem, portanto, diversas restrições e condições impostas pela jurisprudência para a interrupção do fornecimento do serviço mesmo diante de inadimplência do usuário.** Cabe averiguar, portanto, se as restrições adicionais impostas pela Lei nº 14.015/20 se coadunam com a harmonia do sistema, especialmente frente aos parâmetros da proporcionalidade e razoabilidade.

63. **A pergunta a ser feita aqui, Excelência, é se a condição de inadimplência do usuário é capaz de se alterar em um único dia de feriado ou em um único final de semana.**

64. De fato, a inadimplência de usuários decorre ou **i)** de dificuldades operacionais no pagamento, geralmente oriundas de vicissitudes da vida ou de questão formais relativas a bancos e boletos, ou **ii)** de falta de verba (dinheiro) para o cumprimento da obrigação.

¹⁴ Art. 10 São considerados **serviços ou atividades essenciais**: I - tratamento e abastecimento de água; produção e **distribuição de energia elétrica**, gás e combustíveis; (negritou-se)

65. Como dito anteriormente, **o usuário já é devidamente notificado, com antecedência quinzenal**, da existência de dívida em aberto e da interrupção do serviço em caso de permanência do estado de inadimplência.

66. Ora, **se o usuário está inadimplente por qualquer razão operacional, uma vez devidamente notificado e informado tem tempo hábil suficiente para quitar a dívida** e evitar o “corte” de fornecimento. **Para esta categoria de usuários inadimplentes, portanto, a notificação prévia supre o problema.** Assim, analisando sob a óptica da regra da proporcionalidade na etapa da *necessidade*, **já existe medida menos gravosa** (notificação prévia) **para solucionar a inadimplência de usuários por questões operacionais.**

67. Assim, quanto ao ponto da vedação de suspensão referente a categoria de usuários inadimplentes por questões operacionais a medida imposta pela Lei nº 14.015/20 não supera o subprincípio da necessidade e, por conseguinte, tem-se violação à regra da proporcionalidade.

68. O usuário inadimplente por falta de verba, a seu turno, usualmente tem o período entre a notificação e a data da suspensão do serviço para regularizar suas finanças. No caso de energia elétrica, por exemplo, *a classe de baixa renda* tem um intervalo mínimo de 30 (trinta) dias **entre notificação e suspensão do serviço**, nos termos do art. 172, §3º da Resolução nº 414/10 da ANEEL¹⁵.

69. Transcorrido o tempo entre a notificação e a data agendada para interrupção dos serviços, caso o usuário tenha regularizado suas finanças, pagará a dívida e evitará o “corte” do serviço. Caso não tenha regularizado suas finanças, então o serviço será interrompido.

70. A pergunta que se faz é a seguinte: **se nos 30 dias entre a notificação e a suspensão efetiva do serviço o consumidor deixou de regularizar sua situação financeira, um único dia de feriado ou um único final de semana tem o condão de alterar a situação?** Um usuário consegue regularizar sua situação financeira em um dia de feriado ou em um final de semana,

¹⁵ § 3º Para as unidades consumidoras classificadas nas Subclasses Residencial Baixa Renda deve ocorrer com intervalo mínimo de 30 (trinta) dias entre a data de vencimento da fatura e a data da suspensão do fornecimento

ainda mais considerando que inexistente expediente bancário em finais de semana e feriados, pelo que **salários ou rendimentos não são pagos nessas datas?**

71. É possível que para alguns usuários um final de semana permita auferir numerários para quitar a dívida, mas certamente para a grande maioria isso não é verdade e regras/leis são elaboradas tendo-se em conta a maioria (e, se for o caso, prevê-se exceções).

72. De qualquer modo, **a opção regulatória de conceder um final de semana a mais para que o usuário tenha a oportunidade de quitar a dívida não está baseada em elementos empíricos. Não existe qualquer levantamento aritmético ou estatístico que comprove que parcela significativa de usuários consegue regularizar suas finanças em um final de semana. É pura especulação do legislador, denotando o estabelecimento de regra absolutamente arbitrária.**

73. Pelo lado das prestadoras de serviço público, contudo, a alteração acarreta impacto imediato.

74. Excelência, a prestadora de serviço público destaca equipe de funcionários para realizar o múnus da suspensão do fornecimento para usuários inadimplentes. Estes trabalhadores, por evidente, laboram de segunda a sexta-feira. A prestadora de serviços passa aos seus funcionários lista de usuários inadimplentes que devem ter o serviço suspenso numa dada semana. Os funcionários, então, realizam seu múnus como qualquer outro trabalhador, de segunda a sexta-feira.

75. Com a aprovação da Lei nº 14.015/20 *esses funcionários agora só podem trabalhar de segunda a quinta-feira e não trabalham em vésperas de feriados*. Isso traz as seguintes consequências:

- i) A prestadora está pagando funcionários para trabalhar de segunda a quinta quando sua jornada contratual é de segunda a sexta;
- ii) Os funcionários não trabalham em vésperas de feriado, mas recebem remuneração;

- iii) A **carga de trabalho** de suspensão de serviços antes calculada para ser distribuída em cinco dias úteis semanais agora precisa ser redistribuída em quatro dias úteis, o que implica ou a sobrecarga de funcionários (o que inevitavelmente terá repercussões trabalhistas) ou a contratação de mais funcionários, e qualquer das opções eleva os custos da operação e, via de consequência, há de impactar no valor da tarifa do serviço;
- iv) Nas semanas com feriados às terças, quartas ou quintas o trabalho que antes era distribuído em **quatro dias** agora tem de ser distribuído em **dois dias**, o que acarreta ainda maior sobrecarga de funcionários ou ainda maior aumento de custos por aumento da mão-de-obra, fora o fato de que o funcionário só vai trabalhar dois dias na semana quando antes trabalhava quatro, percebendo o mesmo salário (o direito do trabalho não permite a redução salarial – princípio da inalterabilidade contratual lesiva);
- v) O serviço será prestado sem a devida contraprestação por mais tempo (um final de semana ou dois dias – feriado e véspera – a mais), sendo que a razão de ser da interrupção do serviço é o equilíbrio econômico-financeiro da operação com vistas ao atendimento da coletividade. **De se esclarecer que o custo da prestação de serviços por um final de semana a mais é multiplicado pela quantidade de usuários inadimplentes, pelo que se torna valor não marginal.**

76. Como se vê, a medida adotada pela lei ora impugnada traz diversas consequências diretas e imediatas à prestação dos serviços, com impacto específico não apenas na matriz de custos, mas na operacionalização da equipe de funcionários da concessionária de serviço público. Lado outro, do ponto de vista do consumidor não existe qualquer dado empírico que comprove que terá ele condições de reverter seu quadro financeiro no final de semana ou feriado, e efetivamente a lógica e o bom senso apontam no sentido de que a maioria dos consumidores não é efetivamente capaz de regularizar sua situação financeira num único final de semana.

77. Ademais, a prorrogação do fornecimento de serviço sem a devida contraprestação por mais tempo implica aumento do custo operacional, com repercussões sobre o equilíbrio econômico-financeiro da operação e, conseqüentemente, no valor da tarifa cobrada do usuário adimplente. A medida, portanto, estará apenas onerando adicionalmente o usuário adimplente, sem que haja justificativa razoável para tanto, em violação ao princípio da modicidade tarifária. Aliás, o aumento da tarifa pode ensejar aumento do número de usuários inadimplentes, gerando efeito cascata marcadamente indesejável.

78. Bem se vê, portanto, que **é inquestionável o impacto nas prestadoras de serviços públicos, mas duvidosa a utilidade prática para os consumidores finais**. A violação ao princípio da proporcionalidade já fora reconhecida por este C. STF em situação similar. No bojo da ADI nº 855, Red. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, conhecido como caso da “ pesagem do botijão de gás”, restou estabelecido que “os **esclarecimentos de fato** [...] *servem, de um lado, como proficientemente explorados na petição, não só para lastrear o questionamento da proporcionalidade ou da razoabilidade da disciplina legal impugnada, mas também para indicar a conveniência de sustar – ao menos, provisoriamente – as inovações por ela impostas, as quais, onerosas e de duvidosos efeitos úteis, acarretariam danos de incerta reparação para a economia do setor, na hipótese – que não é de afastar – de que venha ao final a declarar a inconstitucionalidade da lei*” (negritou-se).

79. Assim, as “*inovações por ela impostas*”, aqui entendendo-se ela como a Lei nº 14.015/20, são “**onerosas e de duvidosos efeitos úteis**”, vez que impõem aumento significativo de custos e necessidade de alteração em todo o regime trabalhista e operacional ao tempo em que não há indícios (muito pelo contrário) de que os efeitos pretendidos seriam de fato alcançados, acarretando “**danos de incerta reparação para a economia do setor**”, razão pela qual restam violados os postulados da razoabilidade e proporcionalidade, este tanto pelo aspecto da *adequação* (inexistência de elementos que demonstrem a utilidade da medida para atingir o fim perseguido) quanto da *proporcionalidade em sentido estrito* (a restrição imposta pela lei impugnada causa diversos prejuízos diretos e imediatos às concessionárias – restrição de direitos – com desprezível, se houver, efeito positivo ao consumidor).

80. Não é só. Há **mais de uma década** empresas prestadoras de serviços públicos essenciais, como as distribuidoras de energia elétrica, desenvolveram sistema que permite que usuários paguem faturas vencidas aos finais de semana.

81. O sistema é do tipo POS (*Point of Sale*, o mesmo utilizado pelas “maquininhas” de cartão de crédito) e funciona mediante convênio firmado entre as empresas e o comércio local, tipicamente farmácias e supermercados. **Esses convênios permitem ao consumidor final o pagamento de fatura de energia elétrica, por exemplo, no supermercado ou farmácia, mesmo em finais de semana.** O comércio conveniado (farmácia ou mercado) registra o pagamento da fatura pelo consumidor final em sistema POS e a concessionária de serviço público é imediatamente informada do pagamento e registra a “baixa” no débito daquele consumidor, evitando interrupção do serviço por inadimplência.

82. Alguns pontos sobre esse sistema precisam ser esclarecidos. **Primeiro**, cada empresa é responsável pelo seu próprio sistema, de modo que não há uma homogeneidade de sistemas, mas a esmagadora maioria das empresas tem um sistema do tipo. **Segundo**, a forma da transação financeira entre conveniado e concessionária de serviço público também varia entre empresas e está sujeita às limitações bancárias. Significa que quando uma farmácia conveniada, por exemplo, recebe o pagamento de uma fatura o *registro* desse pagamento é enviado imediatamente para a concessionária (que registra a quitação do débito), mas o *valor* relativo à essa fatura só é repassado para a concessionária em dia posterior (tipicamente um ou dois dias depois do efetivo pagamento, a depender do sistema, das questões bancárias e do convênio firmado que, como dito, varia de empresa para empresa). **Terceiro**, esse sistema de convênios foi primeiro desenvolvido e implementado em pequenas cidades e municípios, geralmente do interior, haja vista que são essas localidades em que essa facilidade é mais necessária. Em anos recentes se está ampliando o uso desse sistema para as demais regiões urbanas e rurais e a tendência é que o sistema seja amplamente adotado em todo o país. **Quarto**, o *custo* da implementação e uso desse sistema é **muito inferior** ao custo resultante da implementação das medidas ordenadas pela Lei nº 14.015/20, ora impugnada.

83. Assim, o sistema de convênios e registro de pagamento via POS é **uma alternativa muito menos onerosa do que aquela imposta no diploma ora impugnado e atinge o mesmo fim**, possibilidade de pagamento de dívidas aos finais de semana e feriados. Essa alternativa já está inclusive implementada em cidades e municípios pequenos e com planos de expansão. Diante disso os dispositivos da Lei nº 14.015/20 violam a regra da proporcionalidade, pois não subsistem ao subprincípio da *necessidade* (existe medida menos gravosa que atinge o mesmo fim). Registre-se que a alternativa do convênio pode ser utilizada tanto por consumidores inadimplentes por questões operacionais quanto por aqueles com falta de capacidade financeira.

84. Destarte, por mais nobres que sejam as intenções do legislador, **a medida imposta pela Lei nº 14.015/20 é desprovida de razoabilidade e proporcionalidade** em face **i)** da ausência de indicações empíricas da aptidão de usuários em quitar dívidas num final de semana, **ii)** da presença de impactos certos e significativos na operação das prestadoras de serviço tanto em relação a custos quanto à própria operacionalização das suspensões (redistribuição da carga de trabalho em menos dias úteis de serviço), **iii)** do indicativo lógico de que os usuários inadimplentes por falta de verba, com raríssimas exceções, não revertem o quadro num final de semana ou feriado (em que, repita-se, não há pagamento de salários ou dividendos ante a ausência de expediente bancário, mesmo transferências eletrônicas só “caem” na conta no dia útil subsequente), e **iv)** da existência do sistema de convênios e POS com mercados e farmácias, medida marcadamente menos gravosa e que atinge o mesmo fim e que já está implementada e em funcionamento a mais de uma década.

85. Ante o exposto, respeitosamente requer-se a declaração de inconstitucionalidade dos arts. 2º e 3º da Lei nº 14.015/20 naquilo em que **i)** obrigam a notificação prévia de consumidores em horário comercial, e **ii)** vedam a interrupção do fornecimento de serviços a usuários inadimplentes em feriados, vésperas de feriados, sextas-feiras e finais de semana.

III.2 – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO NO PROCEDIMENTO LEGISLATIVO

86. A inconstitucionalidade formal macula o inteiro teor do diploma legal e independe de seu conteúdo material, pelo que pode ser aviada e analisada sem se aprofundar no debate

sobre o conteúdo material das normas.

III.2.1 – CASO CONCRETO: VÍCIO NA TRAMITAÇÃO PELO REGIME DE URGÊNCIA

87. Como se demonstrará a seguir, a Lei nº 14.015/20 foi aprovada no Congresso Nacional tendo tramitado em regime de urgência respaldado na situação de pandemia que assola o país. Ocorre que a Lei nº 14.015/20 não dispõe sobre tema algum relacionado, nem remotamente, com a pandemia. O que ocorreu de fato foi um “uso político da pandemia”, em que parlamentares “se aproveitaram” da pandemia para aprovar Projeto de Lei ligado a seus interesses particulares, o que caracteriza evidente desvio de finalidade legislativo e afronta ao princípio democrático.

88. Como afirmado na primeira seção desta peça, a Lei nº 14.015/20 originou-se do PL nº 669/19 do Senado, que foi proposto em 12.02.2019 pelo Senador Weverton Rocha do PDT (**Doc. 5**). O trâmite no Senado ocorreu **durante todo o ano de 2019**, sendo aprovado em caráter terminativo com emendas em 18.12.2019 e remetido à Câmara dos Deputados em 07.04.2020, conforme se verifica do espelho de tramitação do PL (**Doc. 6**). **Importa frisar que o trâmite inicial no Senado se deu pelo regime ordinário de tramitação, ausente qualquer pedido de tramitação em regime de urgência.**

89. Em 06.05.2020, portanto **um mês após a chegada do PL na Câmara**, foi apresentado pelo Deputado Wolney Queiroz do PDT o Requerimento de Urgência nº 957/2020 (**Doc. 7**), para a tramitação do feito, que restou aprovado. Referido Requerimento teve por lastro o **art. 155** do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD). Eis o **inteiro teor** do Requerimento:

Requeremos nos termos do art. 155 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, regime de urgência para apreciação do Projeto de Lei nº 669/19, Do Sr. WEVERTON ROCHA, que Altera a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017 (Código de Defesa do Usuário do Serviço Público), e a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (Lei de Concessões), para dispor sobre a interrupção e a religação ou o restabelecimento de serviços públicos

90. Cumpre analisar, então, o art. 155 do RICD:

Art. 155. Poderá ser incluída automaticamente na Ordem do Dia para discussão e votação imediata, ainda que iniciada a sessão em que for apresentada, **proposição que verse sobre**

matéria de relevante e inadiável interesse nacional, a requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara, ou de Líderes que representem esse número, aprovado pela maioria absoluta dos Deputados, sem a restrição contida no § 2º do artigo antecedente (negritou-se)

91. A redação do dispositivo regimental é clara. O regime de urgência é concedido quando preenchidos *simultaneamente* os critérios de **relevância e inadiável interesse nacional**. Não preenchidos os critérios tem-se inobservância do art. 155 do RICD e regime ilícito de tramitação do PL.

92. De início salta aos olhos que **o Requerimento nº 957/2020 não traz qualquer motivação ou justificativa de porque as alterações nele contidas contemplam relevante interesse nacional e muito menos sobre caráter inadiável da alteração proposta**. Simplesmente não há justificativa, há apenas o requerimento.

93. Todavia, o ponto fulcral da discussão é que **a aprovação do regime de urgência e do PL se deram em meio à notória pandemia do SARS-CoV-2 (covid19) que assola o país**. Por ser fato notório (art. 374, I do CPC/15) não se fará grande digressão sobre a pandemia.

94. Aqui basta a ciência de que desde março de 2020 o país e o mundo enfrentam pandemia decorrente de doença letal que já vitimou 115 mil pessoas no Brasil¹⁶. O estado de calamidade pública foi reconhecido pelo Congresso Nacional pelo Decreto Legislativo nº 6/2020 e a situação sanitária e de saúde pública é caótica. Em razão disso, e como não poderia deixar de ser, Governo e Congresso Nacional passaram a adotar diversas medidas emergenciais de contenção e mitigação de danos e efeitos.

95. O problema surge quando se passa a observar o que se denominou de **“uso político da pandemia”**. O “uso político da pandemia” representa um **conjunto de medidas e condutas de políticos do Executivo e do Legislativo que, a pretexto de objetivarem enfrentar os efeitos deletérios da pandemia, são na verdade voltados à percepção de benefícios políticos próprios ou de seus partidos**.

¹⁶ Fonte: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/08/24/casos-e-mortes-por-coronavirus-no-brasil-em-24-de-agosto-segundo-consorcio-de-veiculos-de-imprensa.ghtml>

96. O “uso político da pandemia” pode se dar de várias formas. **A que aqui interessa é o efeito prático causado ao parlamento no que tange à aprovação de leis. Foi amplamente divulgado e denunciado que parlamentares e governo pretendiam “se aproveitar” da pandemia para aprovar suas pautas políticas no Congresso Nacional. Veja-se alguns exemplos¹⁷:**

ARTIGOS

Congresso aproveita momento de pandemia e aprova o polêmico fim do voto de qualidade no CARF

 Nivea Assad Ghiraldini

Publicado em 04/2020.

Elaborado em 04/2020.



 ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA PROCESSO ADMINISTRATIVO TRIBUTÁRIO

Ratinho Jr. aproveita pandemia para privatizar serviços do Estado

PL 189/2020 estabelece a extinção de diversos cargos, inclusive de agente educacional I e II, funcionários das escolas estaduais
24 de março de 2020

REUNIÃO MINISTERIAL GOVERNO BOLSONARO >

Salles vê “oportunidade” com coronavírus para “passar de boiada” desregulação da proteção ao meio ambiente

Comentários do ministro do Meio Ambiente são tradução literal de suas políticas para a preservação, que incluem incentivo a grileiros, desmatadores e madeireiras

¹⁷ Em ordem, disponível em: <https://jus.com.br/artigos/81739/congresso-aproveita-momento-de-pandemia-e-aprova-o-polemico-fim-do-voto-de-qualidade-no-carf>; <https://appsindicato.org.br/ratinho-jr-aproveita-pandemia-para-privatizar-servicos-do-estado/>; <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-05-22/salles-ve-oportunidade-com-coronavirus-para-passar-de-boiada-desregulacao-da-protecao-ao-meio-ambiente.html>. Acesso em 24.08.2020.

97. A discussão eminentemente política e o acerto ou desacerto das decisões e manchetes colocadas acima fogem ao escopo da presente ADI. O que importa discutir é o **fato de que o Congresso Nacional “usou” a pandemia como justificativa para aprovar diversos requerimentos de urgência, a pretexto de que se estaria diante de medidas necessárias ao enfrentamento da situação ou necessárias ao restabelecimento nacional após o fim da pandemia, mas que na verdade visavam ganhos eleitoreiros descorrelacionados com a pandemia.**

98. Essa conduta, *que evidentemente deve ser analisada caso a caso*, não se coaduna com o princípio democrático, configura evidente desvio de finalidade legislativo e não pode ser infensa ao crivo deste STF.

99. No caso concreto temos lei que dispõe sobre alterações *estruturais* na forma de interrupção e religação de serviços públicos. Note-se que a interrupção de serviços por inadimplência do usuário e a religação destes serviços uma vez quitada a dívida é situação que ocorria muito antes da pandemia e vai continuar a ocorrer muito depois da pandemia. **Além disso, a Lei nº 14.015/20 cria regras de interrupção e religação voltada à feriados e finais de semana, sendo desnecessário pontuar que a pandemia não está adstrita aos finais de semana. É dizer, é situação absolutamente independente da pandemia.**

100. Tanto o é que a medida foi proposta e aprovada no Senado ainda em 2019, muito antes do início da pandemia ou das primeiras notícias do covid-19 na China, sendo certo que em 2019 o trâmite era ordinário, sem qualquer justificativa para tramitação de urgência.

101. Ora, se a matéria **não configurou por um ano inteiro questão de *relevante e inadiável interesse nacional*, por que agora, em meio à pandemia, o seria? E mais, se a matéria era de fato relevante e inadiável para a pandemia, porque ficou um mês “parada” na Câmara sem requerimento de urgência (o requerimento de urgência foi formulado em maio, dois meses após o início da pandemia e quando as questões efetivamente urgentes relacionadas à pandemia já haviam sido discutidas pelo Congresso)?**

102. Questões legislativas cujo trâmite emergencial efetivamente decorre da pandemia são aquelas medidas especificamente voltadas ao enfrentamento dos efeitos deletérios do estado de calamidade pública ou imprescindíveis à reestruturação do país no pós-pandemia. Medidas desconectadas à pandemia não se enquadram nos critérios de urgência de tramitação e aprovação.

103. De se destacar que várias medidas ligadas à prestação de serviços públicos na pandemia foram levantadas e tomadas pelo Governo e pelos parlamentares. Foram propostos PLs que impediam o “corte” de serviços públicos essenciais¹⁸ *durante a pandemia*. Estas medidas sim guardam relação com a pandemia e podem/poderiam tramitar sob regime de urgência tendo como baliza **inadiável** interesse nacional.

104. Não é, contudo, o caso da Lei nº 14.015/20. A despeito de discussão sobre a relevância nacional da questão, certamente o quesito da impossibilidade de adiamento da discussão não estava presente quando da aprovação da tramitação do feito pelo regime do art. 155 do RICD.

105. O PL que deu origem à Lei nº 14.015/20 trata de questões ordinárias e tradicionais ligadas ao serviço público e pretende **promover alterações em situação consolidada há décadas**. Ademais, conforme anotado, tem por escopo alterações voltadas ao inadimplente usual em feriados e finais de semana e comunicações em horário comercial. **Não é preciso anotar que a pandemia não existe só aos finais de semana ou feriados, nem só em horário comercial, de modo que não há qualquer correspondência entre o objeto da Lei nº 14.015/20 e a pandemia**, sendo certo que medidas que realmente relacionam pandemia e serviços públicos foram tomadas por meio de outros PLs, inclusive em âmbito estadual e municipal.

106. Noutro giro, forçoso reconhecer que em meio à pandemia, dada sua escala e a extensão dos efeitos danosos, alteração legislativa sobre prestação ordinária de serviços públicos, desconectada ao contexto pandêmico ou pós-pandêmico, e de natureza administrativa (quando e de que modo interrupções *ordinárias* dos serviços podem ser efetuadas) não configura *inadiável interesse nacional*.

¹⁸

<https://www.camara.leg.br/noticias/647288-projeto-impede-corte-de-servicos-essenciais-por-falta-de-pagamento-durante-pandemia/>

107. O propósito do regime de urgência é permitir ao Congresso Nacional que aprecie questões cuja resposta legislativa precisa ser imediata. Daí porque *inadiável*. Assim, **a validade da tramitação sob regime de urgência está intrinsecamente ligada à convergência temporal entre o objeto da proposta legislativa e a realidade atual.**

108. Ora, a realidade pandêmica requer, do ponto de vista temporal, a apreciação de questões voltadas à pandemia. *In casu*, matéria de estatura ordinária, que foi discutida ao longo de todo o ano de 2019 e que não traz qualquer benefício ligado à pandemia, foi tratada com urgência. **Há evidente desvio de finalidade legislativo.**

109. Assim, restando demonstrado **i)** que o objeto da Lei nº 14.015/20 é absolutamente independente do contexto pandêmico (não mitiga ou afeta quaisquer fatos ligados à pandemia), **ii)** que tramitou no Senado normalmente, em regime ordinário, durante todo o ano de 2019, **iii)** que a pandemia não afeta a urgência de apreciação da questão exatamente porque desconectados, **iv)** que o requerimento de tramitação de urgência não conta com uma linha sequer indicando motivação ou justificativa para a urgência pleiteada, **v)** que o “uso político da pandemia” é fato notório, **vi)** que a situação objeto da lei está consolidada há décadas e que não há justificativa para que seja “*alteração inadiável*” em meio à pandemia, e **vii)** que a suposta urgência do PL nº 669/19 (e de vários outros) foi aprovada “aproveitando-se” da pandemia, queda incontestemente a violação ao art. 155 do RICD, sendo ilícito o trâmite do PL nº 669/19 (que deu origem à lei ora impugnada) em regime de urgência.

110. Com efeito, a conduta parlamentar de valer-se de estado de exceção pelo qual passa o país e explorar regime de tramitação para aprovar projeto de lei visando benefícios políticos futuros não se coaduna com os princípios norteadores do processo legislativo, de sorte que o reconhecimento do desvio de finalidade legislativo é medida que se impõe.

111. *Data venia*, é função deste C. STF, enquanto guardião da Constituição em um Estado Democrático de Direito, coibir condutas flagrantemente antidemocráticas como as aqui relatadas de “uso político da pandemia” e de uso da pandemia como “justificativa” para aprovar tramitação em regime de urgência de PLs que não apresentam critérios para tanto. De fato, essa

conduta parlamentar impede o efetivo exercício da democracia no âmbito do Congresso Nacional e finda por ludibriar os demais representantes do povo.

112. Em um estado em que a democracia é “*densa de significação e plena de potencialidade*” (STF, MS 24.831. Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, DJ: 04.08.2006) não pode o Judiciário permitir a existência de condutas que burlam a concretização do princípio democrático para a aprovação de leis.

113. Ante o exposto, restando patente a violação ao art. 155 do RICD e a ilicitude do trâmite do PL em regime de urgência, impedindo o necessário e esperado debate democrático no âmbito do Câmara dos Deputados, tem-se insuperável mácula no processo legislativo que deu origem à Lei nº 14.015/20, pelo que se requer o reconhecimento de inconstitucionalidade formal apta a retirar a citada da lei do ordenamento pátrio.

114. Dada a sensibilidade da matéria ora veiculada, necessário tecer considerações teóricas sobre o cabimento e procedência do pedido ora realizado. É o que se passa a fazer.

III.2.2 – CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DE PROCESSO LEGISLATIVO E JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO

115. Explicitado o vício formal ora denunciado, e considerando a natureza sensível da impugnação de norma regimental, faz-se necessária digressão sobre a revisibilidade judicial de normas regimentais das Casas Legislativas. Especificamente, será demonstrado que as normas regimentais que densificam o *processo legislativo* são materialmente constitucionais, pelo que compete à esta Suprema Corte o controle de juridicidade.

116. HELY LOPES MEIRELLES explica que o processo legislativo compreende as seguintes fases e atos considerados essenciais à tramitação do projeto de lei: a iniciativa, **discussão**, votação, sanção e promulgação, ou veto¹⁹.

¹⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

117. A jurisprudência do STF sobre o **controle judicial do processo legislativo** desenvolveu-se ao redor da impetração de Mandados de Segurança preventivos por parlamentares. O cabimento de MS para resguardar o direito líquido e certo de parlamentares ao devido processo legislativo foi admitido pelo STF, pela primeira vez, no voto-vista do ministro Moreira Alves no MS nº 20.257/DF. De então consolidou-se no âmbito desta Suprema Corte o cabimento de MS a fim de tutelar direito líquido e certo à observância do devido processo legislativo constitucional. Neste sentido vide MS 23.565, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, DJ: 17.11.1999; MS 24.667, Min. Carlos Velloso, Pleno, DJ: 23.04.04; MS 32.033, Relator p/ acórdão Min. Teori Zavascki, Pleno, DJ: 20.06.2013; MS 34.530 MC, Rel. Min. Luiz Fux, DJ: 14.12.2016.

118. De se destacar que o controle *preventivo* do processo legislativo cabe ao parlamentar mediante impetração de MS, ao passo que o controle *repressivo* de vícios no processo legislativo cabe a outros legitimados em sede de ADI. Contudo, a discussão que ora se busca com a análise da jurisprudência dos *mandamus* **é a extensão do conteúdo material e jurídico do processo legislativo** afeito à análise judicial pelo STF, fator comum a ambos os ritos preventivo e repressivo.

119. Feita essa ressalva, de se notar que não obstante ser sólida a possibilidade de controle de processo legislativo pelo STF, questão mais tortuosa é a extensão dessa análise. No MS nº 22.503, Redator p/ acórdão Min. Maurício Corrêa, o STF se pronunciou no sentido de que violações a regras regimentais da Câmara e do Senado não poderiam ser opostas como vícios de constitucionalidade formal, por se tratar de questão *interna corporis* do Congresso Nacional, infensas ao controle judicial. Esse entendimento foi repisado em casos posteriores.

120. Todavia, a análise de DEL NEGRI das decisões do STF no exercício do controle preventivo levou a duas conclusões, uma óbvia e outra surpreendente²⁰:

No campo das obviedades, está uma série de decisões que, a bem dizer, são aproveitamentos de decisões antigas do tribunal no sentido de negar a resignificação de projetos de lei, no Judiciário, pelo entendimento de que o assunto é de competência *interna corporis*. **No campo das surpresas, verifica-se que pós-88 alguns Ministros apresentaram uma compreensão de um Direito Democrático de forma que a decisão *interna corporis* fosse desafiada** (negritou-se)

²⁰ DEL NEGRI, André. *Processo constitucional e decisão interna corporis*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. Pg. 96.

121. Em contraponto à corrente antiga do STF, surgiu, depois da CF/88, uma corrente que conhece das alegadas ofensas às regras regimentais para avançar sobre as matérias anteriormente consideradas como de natureza *interna corporis*.

122. O MS nº 31.816/DF foi impetrado contra o ato da Mesa Diretora do Congresso Nacional que acolheu requerimento de urgência para a apreciação de veto presidencial. O MS alegava ofensa a dispositivos regimentais e o relator, Min. Luiz Fux, deferiu liminar apresentando **quatro razões substantivas** “*para não se transigir com este entendimento ortodoxo [de matérias interna corporis] e, conseqüentemente, encampar um elastério no controle jurisdicional nas questões jurídicas porventura existentes nas vísceras de cada Poder*” (STF, MS nº 31.816 MC, Min. Luiz Fux).

123. **Primeiro**, as disposições regimentais “*consubstanciam, em tese, autênticas normas jurídicas e, como tais, são dotadas de imperatividade e de caráter vinculante*”. Assim, sua obrigatoriedade autoriza a resposta pelo Poder Judiciário. “*Nesse cenário, é inconcebível a existência de normas cujo cumprimento não se possa exigir coercitivamente*”. **Segundo**, cabe a regimentos internos estruturar as normas constitucionais sobre processo legislativo, que nada mais fixam do que diretrizes genéricas ao legislador. Com isso, a definição das normas reguladoras das atividades legislativas pelos parlamentares “*denota autolimitação voluntária por parte dos próprios legisladores, enquanto produção normativa endógena, que traduz um pré-compromisso com a disciplina interna de suas atividades*”. Desse modo, embora haja espaço para que o legislador normatize sua própria atividade, “*uma vez fixadas as disposições regimentais, tem-se o dever de estrita e rigorosa vinculação dos representantes do povo a tais normas que disciplinam o cotidiano da atividade legiferante*”. Em **terceiro** lugar, os regimentos são necessários como regras impessoais que asseguram *previsibilidade e segurança* às minorias parlamentares que, dessa forma, podem conhecer e participar da deliberação. “*As normas de funcionamento interno das casas legislativas assumem aí colorido novo, ao consubstanciarem elemento indispensável para a institucionalização e racionalização do poder, promovendo o tão necessário equilíbrio entre maioria e minoria*”. A **quarta** e última razão é “*de cidadania*”: a observação das regras regimentais é indispensável ao pluralismo exigido pela Constituição e é necessário à legitimação do processo de elaboração das leis.

124. Também o Min. Marco Aurélio, embora tenha quedado vencido no julgamento colegiado, manifestou entendimento pela possibilidade de revisão de normas regimentais do Congresso Nacional, afastando seu suposto teor *interna corporis*, no MS nº 22.503 e no MS nº 21.754, asseverando que o Regimento “*nada mais é do que um diploma que encerra em si normas*”. Registre-se que o MS nº 21.754 cuidava de descumprimento de norma regimental sobre quórum para abertura de sessão extraordinária do Congresso.

125. É possível observar que os casos apontados supra **cuidavam de normas regimentais que afetam diretamente a atividade legiferante**, ou seja, **influenciam/impactam diretamente na inclusão de novos diplomas normativos no ordenamento brasileiro**. Com isso em mente torna-se curioso notar que embora este C. STF tenha jurisprudência que confere natureza *interna corporis* aos regimentos das casas do Congresso Nacional no que tange ao processo legislativo, **houve por bem afastar esse entendimento no que toca às regras de instauração de CPI**.

126. O Supremo, no MS nº 24.831 e no MS nº 26.441, ambos de Relatoria do Min. Celso de Mello, defendeu o chamado “estatuto das minorias parlamentares” e concedeu a segurança a fim de assegurar a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito – a CPI dos Bingos e a CPI do “Apagão Aéreo”, respectivamente. **Na ocasião eram discutidos os arts. 66 e 78 do regimento interno do senado** que conferiam aos líderes partidários prerrogativa de indicar membros para a CPI. O acórdão restou assim ementado:

COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. DIREITO DE OPOSIÇÃO. PRERROGATIVA DAS MINORIAS PARLAMENTARES. **EXPRESSÃO DO POSTULADO DEMOCRÁTICO. DIREITO IMPREGNADO DE ESTATURA CONSTITUCIONAL. INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO PARLAMENTAR E COMPOSIÇÃO DA RESPECTIVA CPI. TEMA QUE EXTRAVASA OS LIMITES “INTERNA CORPORIS” DAS CASAS LEGISLATIVAS. VIABILIDADE DO CONTROLE JURISDICIONAL. IMPOSSIBILIDADE DE A MAIORIA FRUSTRAR, NO ÂMBITO DO CONGRESSO NACIONAL, O EXERCÍCIO, PELAS MINORIAS LEGISLATIVAS, DO DIREITO CONSTITUCIONAL À INVESTIGAÇÃO PARLAMENTAR (CF, ART. 58, §3º). MANDADO DE SEGURANÇA CONCEDIDO. [...] O Estado de Direito, concebido e estruturado em bases democráticas, mais do que simples figura conceitual ou mera proposição doutrinária, **reflete, em nosso sistema jurídico, uma realidade constitucional densa de significação e plena de potencialidade caracterizadora dos direitos e das liberdades políticas**. A opção do legislador constituinte pela concepção democrática do Estado de Direito não pode esgotar-se numa simples proclamação retórica. **A opção pelo Estado Democrático de Direito, por isso mesmo, há****

de ter consequências efetivas no plano de nossa organização política [...] Não obstante o caráter político dos atos parlamentares, revela-se legítima a intervenção jurisdicional, sempre que os corpos legislativos ultrapassem os limites delineados pela Constituição ou exerçam as suas atribuições institucionais com ofensa a direitos públicos subjetivos impregnados de qualificação constitucional e titularizados, **ou não**, por membros do Congresso Nacional. Questões políticas. Doutrina. Precedentes. (STF, MS 24.831. Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, DJ: 04.08.2006 – negritou-se)

127. Bem se vê que este C. STF expressamente superou o entendimento “*interna corporis*” de norma regimental por entender que o “tema” “*extravasa os limites interna corporis*”. Assentou ainda que a concepção democrática de Estado é “***densa de significação e plena de potencialidade***”, sendo que os postulados democráticos não podem ser “*simples proclamação retórica*”. Mais, estendeu o escopo da revisibilidade judicial de atos parlamentares para casos em que parlamentares “***exerçam as suas atribuições institucionais com ofensa a direitos públicos subjetivos impregnados de qualificação constitucional***”, não importando se titularizados ou não por membros do Congresso Nacional.

128. De se observar que as normas regimentais atinentes à instauração de CPI não afetam o processo legislativo em si, mas ainda assim, dada a relevância constitucional da CPI, foram objeto de controle jurisdicional por este C. STF. Nesse sentido, **se função secundária do Legislativo** (a fiscalização, por mais importante função que seja – e como de fato é – é função secundária e acessória do Legislativo) **pode ser objeto de controle jurisdicional**, tanto mais razão para que normas regimentais que afetam o **processo legislativo, função precípua do Legislativo e do legislador, o sejam**.

129. Não é só. Este C. STF já apreciou o tema “*impeachment*” em mais de uma oportunidade, assentando que a **decisão de mérito era política, i.e., interna corporis**, mas que **a regularidade do procedimento se submete ao crivo do STF**. Este entendimento foi primeiro firmado no MS nº 20.941, Rel. Min. Aldir Passarinho, conhecido como “Caso Sarney” e repisado no MS nº 21.564, Rel. Min. Octavio Gallotti, conhecido como “Caso Collor”. É digno de nota o posicionamento do Min. Sepúlveda Pertence que no “Caso Sarney” ficou vencido por entender que a análise do rito do *impeachment*, tal qual seu mérito, seria questão infensa ao controle judicial *por se tratar de matéria política interna às Casas Legislativas*. Todavia, o Min. Sepúlveda Pertence **alterou seu entendimento e sua convicção** quando do julgamento do “Caso

Collor”, oportunidade em que, no bojo da Questão de Ordem suscitada sobre a jurisdição da Corte para conhecer da matéria, assim se manifestou:

Acabei por me convencer, Senhor Presidente, de que **a Constituição não excluiu do Poder Judiciário o exame de algumas questões relevantes que – in procedendo, não, in judicando, podem surgir no desenvolvimento do impeachment.**[...] Daí, sem negar que se trate de uma jurisdição das Casas do Congresso Nacional, é que **recuo da minha posição inicial** para admitir que as garantias fundamentais do **due process, no desenvolvimento do processo de impeachment, são susceptíveis de controle judicial.** (STF, MS 21.564 QO, Voto do Min. Sepúlveda Pertence, DJ: 10.09.1992, pg. 33 do acórdão, fls. 110 - negritou-se)

130. Com efeito, a questão foi revisitada recentemente no “Caso Dilma”, tendo sido **notório o posicionamento do STF acerca da revisibilidade da observância de regras procedimentais, mesmo regimentais**, sendo infensa ao controle judicial apenas a decisão de mérito do *impeachment*. No bojo do “Caso Dilma”, MS nº 34.441, assim se manifestou esta Corte Magna:

Assim, **haverá possibilidade de revisão judicial**, porém o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL deverá **analisar se o processo e julgamento** realizados pelo Senado Federal **observaram os princípios e normas** constitucionais **e legais**; sem, porém, substituir o juízo de mérito realizado pela Câmara Alta do Congresso Nacional (STF, MS 34.441, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJ: 07.12.2018 – negritou-se)

131. Por fim, lacônico o julgamento do HC nº 77.734 em que o **STF declarou, incidentalmente, a inconstitucionalidade formal** do parágrafo único do art. 11 da Lei nº 9.639/98 vez que a republicação da norma **não ocorreu de acordo com a forma prevista no art. 325, alíneas “a” e “b” do RISF.** É dizer, **foi reconhecida a inconstitucionalidade formal de dispositivo de lei por violação a norma regimental do Senado Federal, verbis:**

Habeas Corpus. 2. Anistia criminal. 3. Paciente condenado como incurso no art. 95, letra "d", da Lei nº 8212, de 1991, a dois anos e quatro meses de reclusão, "pela prática do delito de omissão de repasse de contribuições previdenciárias aos cofres autárquicos". [...]. 9. **O dispositivo padecia, desse modo, de inconstitucionalidade formal, pois não fora aprovado pelo Congresso Nacional.** 10. **A republicação não se fez, entretanto, na forma prevista no art. 325, alíneas "a" e "b", do Regimento Interno do Senado Federal, eis que, importando em alteração do sentido do projeto, já sancionado, a retificação do erro, por providência do Congresso Nacional, haveria de concretizar-se, "após manifestação do Plenário".** 11. Hipótese em que se declara, *incidenter tantum*, a inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 11 da Lei nº 9639/1998, com a

redação publicada no Diário Oficial da União de 26 de maio de 1998, por vício de inconstitucionalidade formal manifesta, decisão que, assim, possui eficácia *ex tunc*. 12. Em consequência disso, indefere-se o "habeas corpus", por não ser possível reconhecer, na espécie, a pretendida extinção da punibilidade do paciente, com base no dispositivo declarado inconstitucional (STF, HC nº 77.734, Rel. Min. Néri da Silveira, Pleno, DJ: 10.08.2000 – negritou-se)

132. Portanto, embora existam precedentes que afastam normas regimentais das Casas Legislativas do crivo deste C. STF, **existem razões jurisprudenciais** (até mesmo em razão de *coerência jurisprudencial e segurança jurídica no âmbito deste Supremo Tribunal*) **que autorizam o estabelecimento de novo entendimento.**

133. Assim, é perfeitamente possível a revisão de norma regimental, como o art. 155 do RICD, por este C. STF. Demonstrada a possibilidade jurisprudencial, os tópicos subsequentes são dedicados à demonstração de razões substantivas para a revisibilidade de normas regimentais.

III.2.3 – CONTROLE JURISDICIONAL DE PROCESSO LEGISLATIVO. BLOCO DE CONSTITUCIONALIDADE

134. De fato, o controle da observância de normas regimentais das Casas Legislativas por seus membros e órgãos se submete a **três hipóteses: i)** as normas regimentais não são passíveis de controle judicial por serem questões políticas/*interna corporis*, **ii)** as normas regimentais são passíveis de controle judicial, mas em âmbito infraconstitucional, ou **iii)** as normas regimentais são passíveis de controle judicial em estatura constitucional. Cumpre analisar cada hipótese individualmente.

135. Começa-se pela hipótese 'i', em que as normas regimentais são **inimpugnáveis.**

136. A discussão doutrinária acerca da natureza jurídica das normas regimentais é bastante extensa e está longe de alcançar um consenso. Contudo, é possível destacar alguns pontos de convergência e analisar alguns casos especiais, como é o caso do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e do Senado.

137. O ponto convergente que aqui interessa é que a norma regimental tem **caráter cogente**. Ainda que se pense em normas regimentais com mesmo poder normativo de um contrato (que faz lei entre as partes) é certo que se está diante de norma com poder vinculante e, como tal, *exigível*. Com efeito, é notório o controle jurisdicional de normas regimentais:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SESSÃO DE JULGAMENTO. INOBSERVÂNCIA DAS NORMAS DO REGIMENTO INTERNO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. PRELIMINAR ACOLHIDA. 1. Nos termos do art. 78 do Regimento Interno do Tribunal do Estado do Rio de Janeiro, quando a conclusão do julgamento tiver sido transferida, não tomará parte quem não houver assistido ao relatório. Regra esta que não foi observada no caso dos autos, em que um dos desembargadores não presenciou ao relatório na primeira sessão de julgamento e mesmo assim proferiu voto. [...]. 3. **Recurso conhecido e provido para, acolhendo a preliminar, anular a sessão de julgamento realizada no dia 13/03/2006, a fim de que o mandado de segurança seja levado a nova sessão de julgamento, com a devida observância ao Regimento Interno da Corte Estadual** (STJ, RMS nº 23.223, Rel. Min. Laurita Vaz, DJ: 25.09.2007 - negritou-se)

138. Não se discute a possibilidade de revisão judicial caso algum TJ ou TRF ou mesmo o STJ e STF desrespeitem normas de seus regimentos internos **em vista do art. 5º, XXXV da CF/88**, segundo o qual *“a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”*. No caso do STF, haja vista a recepção do Regimento Interno como lei, é inquestionável a possibilidade de impugnação judicial. Não fosse suficiente, no caso do Judiciário eventual transgressão ao regimento interno de algum Tribunal pode e deve ser conhecida e corrigida pelo CNJ, nos termos do art. 103-B, §4º, *caput* e inciso II da CF/88:

§ 4º Compete ao Conselho o **controle da atuação administrativa** e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura: [...]

II - zelar pela observância do art. 37 e **apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei**, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União (negritou-se);

139. Assim, por expressa previsão constitucional, as normas regimentais dos órgãos do Judiciário submetem-se a controle judicial e administrativo. De se observar que os regimentos

internos de Tribunais de Contas, Autarquias e Agências Reguladoras também sofrem controle jurisdicional em caso de descumprimento:

ADMINISTRATIVO. PROCESSO DISCIPLINAR. TRIBUNAL DE CONTAS. CONSELHEIRO. VOTAÇÃO EM DESCONFORMIDADE COM O REGIMENTO INTERNO. CONVOCAÇÃO DE SUBSTITUTO SOMENTE COM A OCORRÊNCIA DE CARGO VAGO. CONCEITO DE VACÂNCIA. DESNECESSIDADE DE CONVOCAÇÃO PARA A VAGA DO INVESTIGADO. QUANTIDADE DE MEMBROS NO PLENÁRIO MAIOR QUE A PREVISTA NO REGULAMENTO E NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. [...] 5. Também deve ser indicado como fundamento, que a mácula consubstanciou-se em votação na qual o quantitativo de membros do Plenário desbordou dos sete conselheiros, em linha de previsão com o que está definido no parágrafo único do art. 75 da Constituição Federal e no art. 42 do Regimento Interno do Tribunal de Contas. 6. **Deve ser concedida parcialmente a segurança, para que seja anulado o processo administrativo disciplinar do qual resultou a aplicação de pena de aposentadoria compulsória, tão somente a partir da irregular convocação do Auditor para substituir Conselheiro, na mesma vaga não previamente desocupada, por inobservância ao Regimento Interno,** permanecendo hígidos todos atos anteriores (STJ, RMS 36.496, Rel. Min. Humberto Martins, DJ: 06.12.2012 - negritou-se)

140. Ressalte-se que o RMS 36.496, transcrito acima, foi objeto de Recurso Extraordinário admitido pelo STJ. Referido RE, autuado sob o nº 821.717, Rel. Min. Roberto Barroso, manteve hígida a decisão do STJ, ainda que por homologação da desistência do recurso.

141. Não há, como se vê, controvérsia quanto a possibilidade de revisão judicial de normas regimentais.

142. Noutra senda, de se notar que, assim como no caso do RISTF, recepcionado como lei, os Regimentos das Casas Legislativas também integram o ordenamento pátrio. **Isso porque os Regimentos das Casas Legislativas são veiculados por meio de *resoluções*, espécie normativa prevista no art. 59, VII da CF/88, com mesma hierarquia que as leis, diferindo destas por possuírem campo material próprio definido pela Constituição:**

Art. 59. **O processo legislativo compreende a elaboração de:**

- I - emendas à Constituição;
- II - leis complementares;
- III - leis ordinárias;
- IV - leis delegadas;
- V - medidas provisórias;

VI - decretos legislativos;
VII - **resoluções.**

143. Portanto, a relação dos regimentos com as demais leis não é uma relação de hierarquia, mas relação baseada na competência, em função do âmbito material que a Constituição reserva a cada um, posicionamento este compartilhado pelo Min. Sepúlveda Pertence em voto proferido no MS nº 21.564 (“Caso Collor”), no qual rechaçou qualquer hierarquia entre lei e regimento, visto serem as regras regimentais, na sua área de competência, “fontes imediatamente derivadas da Constituição” (STF, MS 21.564, Red. p/ acórdão Min. Carlos Velloso, DJ: 23.09.1992, Pg. 109 do acórdão, fls. 272). Por fim, merecem ser retomadas as célebres palavras de RUI BARBOSA quanto à juridicidade e força vinculante dos regimentos internos²¹:

Pouco importa que, no caso dos regimentos parlamentares, ela resulte, para cada uma das Câmaras, da sua própria autoridade. **Quando mesmo se tratasse então de um fato meramente voluntário, não seria menos rigorosa a inquebrantabilidade a respeito do vínculo, a que se submete cada uma das Câmaras pela adoção do seu regimento; porque, nos atos jurídicos, a obrigação voluntariamente assumida se transforma em lei intransgressível para os que livremente se lhe sujeitaram. Mas, ao organizarem os seus regimentos, as Assembleias Legislativas obedecem a um dever constitucional, inerente à natureza desses corpos deliberantes, em cujo seio releva necessariamente assegurar nos debates e no voto a ordem e a liberdade.** Não seria concebível que, residindo nessas entidades coletivas o laboratório das leis nacionais, as deixasse a gestação destas à inconseqüência, ao tumulto e à surpresa das correntes arbitrárias da paixão e do interesse, esperando que dessa desordem na origem da legalidade pudesse vir a nascer a harmonia, a sua duração e o seu acerto (negritou-se)

144. Assim, seja porque **i)** os regimentos internos consubstanciam autolimitação voluntária (MS 31.816, Min. Luiz Fux), e/ou porque **ii)** os regimentos das Casas Legislativas, enquanto aprovados por espécie normativa prevista no art. 59, VII da CF/88, integram o ordenamento pátrio como lei *lato sensu*, e/ou porque **iii)** a revisibilidade judicial de normas regimentais é amplamente aceita pelo Judiciário em suas mais diversas instâncias (vide precedentes do STJ e art. 103-B, §4º, *caput* e inciso II da CF/88) **tendo por objeto regimentos internos dos Poderes Judiciário e Executivo – não há razão para que o Legislativo seja exceção, e/ou porque iv)** é

²¹ BARBOSA, Rui *apud* BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. *O Controle Jurisdicional do Processo Legislativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 111.

farta a jurisprudência deste C. STF que analisa(ou) normas regimentais das Casas Legislativas em temas de funções secundárias do Legislativo (vide os Mandados de Segurança sobre *impeachment* e instauração de CPI, bem como o posicionamento singular dos Mins. Luiz Fux e Marco Aurélio em questões de processo legislativo), e/ou porque **v)** a regra do art. 5º, XXXV da CF/88 consagra a inafastabilidade da revisão judicial, não há que se falar em impossibilidade de revisão judicial da observância de regras regimentais das Casas Legislativas.

145. Necessária uma observação: neste momento não se está afirmando nada a respeito do *status* hierárquico das normas regimentais, mas apenas que são normas jurídicas cogentes como lei *lato sensu*. A PEC, por exemplo, está prevista no art. 59, I da CF/88 e, bem se sabe, quando aprovada tem *status* de norma constitucional, muito embora na origem seja espécie normativa de lei *lato sensu*. Assim, considerações sobre a hierarquia normativa serão feitas em momento subsequente, aqui basta demonstrar que o regimento interno, visto que aprovado por resolução, é espécie normativa de norma jurídica cogente.

146. **Entendimento contrário torna as condutas parlamentares de violação ao regimento interno inimpugnáveis, conferindo poder discricionário absoluto ao parlamentar, o que é veementemente incompatível com o Estado Democrático de Direito.** Em verdade, os regimentos seriam apenas *pro forma*, inúteis para a garantia de qualquer objetivo e ineficazes por definição. Seriam, para todos os fins práticos e de direito, meros “pedaços de papel” como afirmava LASSALLE a respeito das Constituições e os fatores reais de poder.

147. Superada essa questão, devemos nos voltar à hipótese ‘ii’, em que as normas regimentais, embora impugnáveis, tem índole infraconstitucional.

148. De largada é preciso reconhecer que os regimentos internos das Casas Legislativas possuem normas cujo escopo é conferir densidade aos comandos constitucionais e normas de economia interna das Casas Legislativas. Essa diferenciação fica clara ao se observar o *alcance dos efeitos das normas internas*.

149. Quando os efeitos das normas se restringirem ao âmbito das próprias Casas Legislativas estaremos diante de normas de economia interna. Cite-se, por exemplo:

Art. 9º É facultado ao Senador, uma vez empossado:

I - examinar quaisquer documentos existentes no Arquivo;

II - requisitar da autoridade competente, por intermédio da Mesa ou diretamente, providências para garantia das suas imunidades e informações para sua defesa;

III - frequentar a Biblioteca e utilizar os seus livros e publicações, podendo requisitá-los para consulta, fora das dependências do Senado, desde que não se trate de obras raras, assim classificadas pela Comissão Diretora;

IV - frequentar o edifício do Senado e as respectivas dependências, só ou acompanhado, vedado ao acompanhante o ingresso no plenário, durante as sessões, e nos locais privativos dos Senadores;

V - utilizar-se dos diversos serviços do Senado, desde que para fins relacionados com as suas funções;

VI - receber em sua residência o Diário do Senado Federal, o do Congresso Nacional e o Diário Oficial da União.

Parágrafo único. O Senador substituído pelo Suplente continuará com os direitos previstos neste artigo.

Art. 12. A remuneração do Senador é devida:

I - a partir do início da legislatura, ao diplomado antes da instalação da primeira sessão legislativa ordinária;

II - a partir da expedição do diploma, ao diplomado posteriormente à instalação; III - a partir da posse, ao Suplente em exercício.

Art. 156. A primeira parte da sessão, que terá a duração de cento e vinte minutos, será destinada à leitura do expediente e aos oradores inscritos na forma do disposto no art. 17.

Art. 162. A Ordem do Dia terá início, impreterivelmente, às dezesseis horas, salvo prorrogação nos termos do art. 158, § 6º.

Art. 209. Os trabalhos das sessões serão organizados em anais, por ordem cronológica, para distribuição aos Senadores

150. Lado outro, quando a norma regimental projetar efeitos que extrapolam os limites da própria Casa, i.e., afetam entidades estranhas ao parlamento, então estaremos diante de normas que conferem densidade aos comandos constitucionais.

151. Caso típico de normas regimentais cujos efeitos extrapolam as Casas Legislativas são aquelas que afetam o procedimento de elaboração de leis haja vista que uma lei, uma vez aprovada, há de afetar o país inteiro e não apenas o Congresso Nacional.

152. *Nessa toada, suponha, Excelência, que uma determinada lei é aprovada ao arrepio de norma regimental e suponha também que o controle a ser exercido é o de legalidade*

(infraconstitucionalidade, portanto). Com base nessas premissas, **qual a consequência prática do reconhecimento de que houve violação a norma regimental no procedimento de elaboração da lei?**

153. Ora, se houve falta no procedimento de elaboração da lei seu reconhecimento e declaração ensejará a “nulidade/anulação” da lei, i.e., a *retirada da lei viciada do ordenamento jurídico pátrio*. Em todo o Direito um vício no procedimento de elaboração de um ato jurídico acarreta a invalidade do resultado, i.e., do ato jurídico final. Isso é válido para a celebração de contratos civis, para o decurso de um processo judicial (na seção anterior desta peça há exemplo de nulidade de acórdão por inobservância de norma regimental do Tribunal de origem), para um procedimento de licitação, para o próprio registro de atos constitutivos de uma nova associação, entre outros. Agora, **o que isso significa(ria) em termos jurídicos?**

154. Significa(ria) que a lei passou por uma “declaração de ilegalidade” em que uma lei é declarada *ilegal* em face de outra lei. Entretanto, **juridicamente falando existe declaração de ilegalidade de lei?**

155. À ora Autora parece que não. Existe declaração de inconstitucionalidade de lei, mas não de ilegalidade. Existe declaração de ilegalidade de atos infralegais como Portarias e Decretos do Executivo, mas **não há que se falar em ilegalidade de lei porquanto, sendo estatutos normativos de mesmo grau hierárquico, haurem fundamento de validade na norma constitucional (art. 61 da CF/88).**

156. Não sem razão que é consolidada a teoria do **conflito aparente de normas** para a **resolução de contraposições entre duas disposições legais**. HANS KELSEN ensina que existe **antinomia normativa**, também chamada de **conflito aparente de normas**, quando “*uma norma determina uma certa conduta como devida e outra norma determina também como devida uma outra conduta, inconciliável com aquela*”²².

157. É comezinho em nosso sistema jurídico que a antinomia normativa é resolvida pela aplicação de três critérios: **i) hierárquico (*lex superior derogat inferiori*)**, **ii) especialidade (*lex***

²² KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. 6ª ed. Martins Fontes. São Paulo. 1999. Pg. 228.

specialis derogat generali), esta positivada no art. 2º, §2º da LINDB (Decreto-Lei nº 4.657/42), e **iii) sucessividade** (*lex posterior derogat priori*), esta positivada no art. 2º, §1º da LINDB. As antinomias são ditas de primeiro grau quando seu conflito envolve aplicação de apenas um dos critérios solucionadores e é chamada de antinomia de segundo grau quando o choque das normas envolve dois dos critérios solucionadores. Nas palavras de CELSO CAMPILONGO²³:

Há antinomia de segunda ordem quando o conflito entre normas não pode ser solucionado por nenhuma das regras indicadas acima ou quando mais de uma regra pode ser aplicada. Noutras palavras, as regras enunciadas anteriormente não solucionam antinomias formadas entre normas: contemporâneas; do mesmo nível e igualmente gerais (negritou-se)

158. **Este entendimento já foi placitado pelo Supremo Tribunal Federal:**

EMENTA: ADVOGADO – CONDENAÇÃO PENAL MERAMENTE RECORRÍVEL – PRISÃO CAUTELAR – RECOLHIMENTO A “SALA DE ESTADO-MAIOR” ATÉ O TRÂNSITO EM JULGADO DA SENTENÇA CONDENATÓRIA – PRERROGATIVA PROFISSIONAL ASSEGURADA PELA LEI Nº 8.906/94 (ESTATUTO DA ADVOCACIA, ART. 7º, V) – INEXISTÊNCIA, NO LOCAL DO RECOLHIMENTO PRISIONAL, DE DEPENDÊNCIA QUE SE QUALIFIQUE COMO “SALA DE ESTADO-MAIOR” – HIPÓTESE EM QUE SE ASSEGURA, AO ADVOGADO, O RECOLHIMENTO “EM PRISÃO DOMICILIAR” (ESTATUTO DA ADVOCACIA, ART. 7º, V, “IN FINE”) – **SUPERVENIÊNCIA DA LEI Nº 10.258/2001 – INAPLICABILIDADE DESSE DIPLOMA LEGISLATIVO AOS ADVOGADOS – EXISTÊNCIA, NO CASO, DE ANTINOMIA SOLÚVEL – SUPERAÇÃO DA SITUAÇÃO DE CONFLITO MEDIANTE UTILIZAÇÃO DO CRITÉRIO DA ESPECIALIDADE – PREVALÊNCIA DO ESTATUTO DA ADVOCACIA – CONFIRMAÇÃO DA MEDIDA LIMINAR ANTERIORMENTE DEFERIDA – PEDIDO DE “HABEAS CORPUS” DEFERIDO. – [...]. - Existe, entre o art. 7º, inciso V, do Estatuto da Advocacia (norma anterior especial) e a Lei nº 10.258/2001 (norma posterior geral), que alterou o art. 295 do CPP, situação reveladora de típica antinomia de segundo grau, eminentemente solúvel, porque superável pela aplicação do critério da especialidade (“lex posterior generalis non derogat priori speciali”), cuja incidência, no caso, tem a virtude de preservar a essencial coerência, integridade e unidade sistêmica do ordenamento positivo (RTJ 172/226-227), permitindo, assim, que coexistam, de modo harmonioso, normas em relação de (aparente) conflito. Doutrina. Consequente subsistência, na espécie, não obstante o advento da Lei nº 10.258/2001, da norma inscrita no inciso V do art. 7º do Estatuto da Advocacia, ressalvada, unicamente, por inconstitucional (ADI 1.127/DF), a expressão “assim reconhecidas pela OAB” constante de referido preceito normativo. (HC 109213, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, PUBLIC 17-09-2012 – grifou-se)**

²³ CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Álvaro; FREIRE, André Luiz. *Enciclopédia Jurídica da PUC/SP, Tomo I: teoria geral e filosofia do direito*. PUC/SP. São Paulo. 2017. Pg. 24

159. É pacífico em nosso ordenamento jurídico, portanto, que a **antinomia normativa entre normas de mesmo nível hierárquico é resolvida por critérios de especialidade e sucessividade, sendo certo que nenhum dos diplomas em conflito é retirado do ordenamento jurídico ou perde sua validade**, ocorrendo apenas um afastamento de aplicação no caso concreto.

160. Caso este C. STF entenda que as normas regimentais das Casas Legislativas tem mesmo nível hierárquico que as leis que elas mesmas produzem estaríamos diante da **criação de hipótese de ilegalidade de lei** em que uma lei (regimento interno) **se sobrepõe, em absoluto e em abstrato, à outra** (à lei produzida). Vale dizer, uma lei “valeria” mais do que outra de mesmo nível hierárquico.

161. Todavia, a hipótese de “hierarquia de fato” entre dois diplomas de mesmo nível hierárquico ordinário, o que criaria caso de “declaração de ilegalidade de lei”, é absolutamente incompatível com o ordenamento e sistema jurídicos pátrios. Assim, considerar-se as normas regimentais das Casas Legislativas **relativas ao processo legiferante** como infraconstitucionais implica aquiescer com absurdos jurídicos que ferem a própria harmonia do Direito.

162. Com efeito, as normas regimentais relativas ao processo legislativo, que extrapolam o âmbito das Casas Legislativas e conferem densidade aos comandos constitucionais de elaboração de leis, são **materialmente constitucionais**. Conclusão contrária, como explicitado acima, atrai consequências jurídicas absurdas.

163. Assim, a conclusão deste tópico abre a discussão da hipótese do tópico ‘iii’, que aborda as normas regimentais como passíveis de controle judicial em estatura constitucional.

164. De fato, quando se fala em *parâmetros de controle de constitucionalidade* de atos normativos se está a falar, fundamentalmente, de dois possíveis entendimentos: **a)** o parâmetro de controle equivale à Constituição escrita ou leis com valor constitucional formal, e consequentemente a conformidade dos atos normativos só pode ser aferida, sob o ponto de vista da sua constitucionalidade ou inconstitucionalidade, segundo as normas e princípios efetivamente escritos na constituição (ou entre as leis formalmente constitucionais); ou **b)** o parâmetro de controle constitucional é a ordem constitucional global, e, por isso, o juízo de

legitimidade constitucional dos atos normativos deve fazer-se não apenas segundo as normas e princípios escritos na Constituição, mas também tendo em conta princípios não escritos integrantes da ordem constitucional global.

165. A doutrina e jurisprudência, ao tratar do entendimento ‘b’ citado no parágrafo anterior, cuidaram de definir o que se conhece por **bloco de constitucionalidade**. Segundo ALBERTO RIBEIRO, *“A expressão “Bloco de Constitucionalidade” foi construída pelos franceses com a teoria do “bloco legal”, especialmente utilizada por Maurice Hauriou para aludir à atuação do Conselho de Estado no controle dos atos administrativos”*²⁴. Ainda segundo o citado autor²⁵:

O bloco de constitucionalidade ganhou destaque a partir da decisão sobre a liberdade de associação do Conselho Constitucional Francês em 16 de julho de 1971 [...] Em tal decisão, o Conselho Constitucional inovou invocando os “princípios fundamentais reconhecidos pelas Leis da República”, considerando a liberdade de associação como uma liberdade constitucional devidamente protegida. Diante de tal concepção, o Conselho consagrou o valor jurídico do Preâmbulo, alargando o paradigma da constitucionalidade das leis assumindo um papel de defensor das liberdades fundamentais e elevando a liberdade de associação ao patamar de princípios fundamentais reconhecidos pela lei da República, passando a compor o Bloco de Constitucionalidade, uma vez que o art. 2º da Lei de 1901 considerava que as associações de pessoas poderão se formar livremente sem autorização nem declaração prévia

166. A expressão **bloco de constitucionalidade**, nas palavras de ISA MARIA MAGALHÃES, *“representa tudo que pode ser utilizado como parâmetro de constitucionalidade, mesmo que não esteja previsto expressamente no texto constitucional, como os princípios que, como a razoabilidade e a proporcionalidade, podem ser deduzidos da Constituição”*²⁶.

167. No Brasil este C. STF reconheceu a presença dos princípios implícitos servindo como parâmetro para o controle de constitucionalidade de atos pela primeira vez em 2000 no AI nº 278.127, Rel. Min. Marco Aurélio:

²⁴ MARIANO JÚNIOR, Alberto Ribeiro. *Bloco de constitucionalidade: Consequências do seu reconhecimento no sistema constitucional brasileiro*. 2011.

²⁵ *Idem*.

²⁶ MAGALHÃES, Isa Maria de Castro Dias. Regimento Interno como Parâmetro de Controle Jurisdicional do Processo Legislativo. Instituto Legislativo Brasileiro (ILB). Brasília. 2016. Pg. 30.

Nem com um grande empenho, envolvido interesse próprio, é dado assentar a infringência à Constituição Federal. Ao contrário, o que decidido pela Corte de origem presta homenagem ao Diploma Maior. Coaduna-se com a razoabilidade a glosa da exigência de esforço físico em concurso voltado a preencher cargo de médico. A atuação deste, embora física, não se faz no campo da força bruta, mas a partir de técnica específica. **Além dos princípios explícitos, a Carta da Republica abrange também os implícitos, entre os quais estão o da razoabilidade, o da proporcionalidade, aplicáveis ao caso concreto.** 3. Por tais razões, conheço deste agravo, mas desacolho o pedido nele formulado, mantendo íntegra a decisão que resultou na negativa de transito extraordinário (STF, AI 278.127, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ: 26.09.2000 - negritou-se)

168. A partir de 2002, o STF começou a utilizar dos princípios não escritos em suas decisões, tornando-se pacífico a sua incidência e consequente inclusão no bloco de constitucionalidade. Cite-se, por todos, o RE 265.780, Rel. Min. Celso de Mello, DJ: 07.08.2002.

169. Bem se vê, este C. STF adota, de modo pacífico, a doutrina do bloco de constitucionalidade quando reconhece a existência de parâmetros constitucionais não expressamente previstos no texto da Carta Magna. O que resta analisar, portanto, é a possibilidade de inclusão das normas regimentais das Casas Legislativas no bloco de constitucionalidade brasileiro.

170. Existem diversas manifestações doutrinárias favoráveis a este entendimento. Para José ALCIONE BERNARDES JÚNIOR²⁷ ***“os regimentos internos, precisamente por disciplinarem o funcionamento institucional dos parlamentos, contêm normas que desenvolvem as disposições constitucionais atinentes ao processo legislativo. Em razão disso, costuma-se dizer que tais disposições são materialmente constitucionais, integrando o chamado bloco de constitucionalidade”*** (negritou-se).

171. No mesmo sentido, para J.J. CANOTILHO ***“normas que, carecendo de forma constitucional são reclamadas ou pressupostas pela constituição como específicas condições de validade de outros actos normativos, inclusive de actos normativos com valor legislativo”***²⁸ são chamadas normas interpostas, categoria a qual, segundo o autor, pertencem as normas regimentais, pois

²⁷ BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. *O Controle Jurisdicional do Processo Legislativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. Pg. 85.

²⁸ CANOTILHO, J.J. Gomes In BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *Processo Legislativo e democracia: parlamento, esfera pública e jurisdição constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p.179

apesar de formalmente não estarem incluídas na constituição, são parâmetros necessários para a aferição do cumprimento das disposições constitucionais acerca da **produção válida de normas jurídicas**.

172. Para CRISTIANE MACÊDO a observância de normas regimentais ligadas ao processo legiferante está diretamente relacionada ao *princípio democrático* que, como afirmado supra, é “*densa de significação e plena de potencialidade*” (STF, MS 24.831. Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, DJ: 04.08.2006)²⁹:

o regimento parlamentar serve de parâmetro suficiente para o controle de constitucionalidade das leis: a fonte da obrigatoriedade e a indisponibilidade das normas do direito parlamentar pelos membros da corporação legislativa decorre da Constituição que determina sua complementação mediante emanção das normas regimentais e conforma a atuação do Poder Público. Além disso, **sobre as normas que disciplinam o processo legislativo e sua aplicação recaem a exigência de permitir a correção, a liberdade e o pluralismo da deliberação política democrática nos Estados contemporâneos, e de assegurar o respeito aos direitos subjetivos e de participação política** (negritou-se)

173. Também o professor MENELICK DE CARVALHO NETTO, em sua tese de doutorado, defende o *status* de norma constitucional para os dispositivos regimentais que detalham o procedimento legislativo como forma de protegê-lo contra o arbítrio de eventual maioria parlamentar:

o procedimento legislativo é, dentre os temas clássicos de indefectível inserção constitucional, inegavelmente um dos mais sensíveis às definições da Constituição em sentido material, em razão de sua íntima e essencial vinculação à operacionalização das normas atinentes à organização, atribuição e distribuição das funções fundamentais do Estado, envolvendo necessariamente relevantes aspectos da titularidade da soberania e de seus modos de expressão e representação, coligados na determinação da leitura das normas que regem a produção da categoria lei, comando estatal por excelência, que, **em nosso sistema de tradição romano-germânica, deveria ser o elemento basilar e estrutural de integração e composição da própria ordem jurídica** (negritou-se)

174. De se esclarecer que, como dito anteriormente, existem duas espécies de normas regimentais: as **materialmente constitucionais**, tais quais aquelas ligadas ao processo legislativo

²⁹ MACÊDO, Cristiane Branco. *A Legitimidade e a Extensão do Controle Judicial sobre o Processo Legislativo no Estado Democrático de Direito*. Brasília: Dissertação de Mestrado Universidade de Brasília, 2007. p. 97

propriamente dito e que integram o bloco de constitucionalidade brasileiro, e as **de economia interna da Casa, estas sim chamadas *interna corporis***. Bem explica HELY LOPES MEIRELLES³⁰:

Interna corporis são só aquelas questões ou assuntos que entendem direta e imediatamente com a economia interna da corporação legislativa, com seus privilégios e com a formação ideológica da lei que, por sua natureza, são reservados à exclusiva apreciação e deliberação do Plenário da Câmara (grifou-se)

175. Noutro giro, e *concessa maxima venia*, não é difícil encontrar críticas doutrinárias ao posicionamento de considerar meramente *interna corporis* (infraconstitucional, portanto) violações regimentais referentes especificamente ao processo legislativo. ENEIDA SALGADO e EDUARDO ARAÚJO cuidaram de sintetizar as críticas doutrinárias³¹:

Para **Macedo** (2007, p. 158), a força normativa da CRFB impõe-se a todos os Poderes públicos, que não mais poderiam pretender ser infensos ao controle da adequação constitucional de sua atividade. Da mesma maneira, **aplicar-se-ia ao processo legislativo o princípio minoritário, que serviria de guia à fiscalização pelo STF do protocolo de formação da vontade das Casas legislativas**. Além da supremacia constitucional e do princípio minoritário, **a autora traz como parâmetros ao controle preventivo: o legítimo exercício das competências constitucionais, a obrigatoriedade das regras do processo legislativo constitucional e a defesa dos direitos públicos subjetivos e do estatuto constitucional das minorias políticas** (MACEDO, 2007, p. 158) [...] Com base na doutrina dos direitos fundamentais de Robert Alexy, **Bustamante e Bustamante** (2016) vislumbram nos **regimentos internos das Casas legislativas a estruturação do devido processo legislativo. Ainda que suas normas não sejam normas formalmente constitucionais, previstas diretamente no texto constitucional, os regimentos internos comportariam “normas de direito fundamental derivadas”,** ou seja, normas que são fundamentadas diretamente no texto constitucional. Na medida em que **dariam concretude ao devido processo legislativo delineado nos arts. 59 a 69 da CRFB, normas regimentais operam materialmente como normas constitucionais** (BUSTAMANTE; BUSTAMANTE, 2016, p. 366), de forma que seu desrespeito seria, em última medida, ofensa ao princípio democrático e ao Estado Democrático de Direito quando respondida positivamente a seguinte pergunta: é possível cumprir a norma X, diretamente estatuída na Constituição, sem observar ao mesmo tempo a norma Y, prevista no

³⁰ MEIRELLES, Hely Lopes *In* MACÊDO, Cristiane Branco. *A Legitimidade e a Extensão do Controle Judicial sobre o Processo Legislativo no Estado Democrático de Direito*. Brasília: Dissertação de Mestrado Universidade de Brasília, 2007

³¹ SALGADO, Eneida Desiree; ARAÚJO, Eduardo Borges Espínola. *Controle judicial do processo legislativo: do minimalismo à garantia do devido procedimento legislativo*. Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF, v. 56, n. 224, p. 79-104, out./dez. 2019. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/224/ril_v56_n224_p79

regimento interno? [...] Mesmo reconhecendo a desconfiança em relação à supremacia judicial, ou melhor, ao ativismo judicial, **os autores defendem ser papel do STF, na condição de Corte constitucional, “tutelar as regras do jogo democrático” (SILVA; SOUZA, 2017, p. 160).** Ao não cumprir seu papel, deixando a interpretação e a aplicação dos regimentos internos ao livre arbítrio das Casas legislativas em atenção a uma suposta separação dos Poderes e à autorrestrrição judicial, **a postura do STF é complacente com a utilização arbitrária e autoritária do regimento [...] A inobservância de norma regimental, tanto da Câmara quanto do Senado, constitui desvio procedimental que afronta os princípios do devido processo legal.** Sob o paradigma do Estado Democrático de Direito, que pressupõe ampla defesa e contraditório, todo ato deve sujeitar-se a controle que garanta adequação ao devido processo constitucional. Portanto, segundo **Del Negri (2003, p. 105), “a atividade de construção, interpretação e aplicação do Regimento Interno é suscetível de irrestrito controle de constitucionalidade pela via processual de correções incessantes a tornar inconcebível a existência de matéria interna corporis invulnerável no Estado Democrático de Direito” [...]** O controle judicial preventivo terá por critério os dois objetivos principais do discurso legislativo, defende Carvalho (2002, p. 117). Em primeiro lugar, **a materialização da exigência de racionalidade no processo de elaboração das leis, com a inclusão do mais amplo número de participantes e a observância da pretensão de correção.** Em segundo, a deliberação e tomada de decisão em tempo hábil a enfrentar os problemas a que se destinam os resultados do processo legislativo [...] Ainda segundo **Carvalho (2002), não é inverossímil a possibilidade de uma maioria parlamentar adotar medidas que dificultem ou até inviabilizem a participação de uma minoria “competente e combativa”. Logo, seria conveniente que as regras responsáveis por disciplinar o processo legislativo e proteger as minorias parlamentares fossem rígidas,** de tal maneira que não estivessem sujeitas a flexibilizações quando pressionadas por exigências de ocasião. Pelo contrário, devem ser reforçadas quando o bloco majoritário se contrapõe ao minoritário, “uma vez que tal situação apresenta os maiores riscos de uma atuação política baseada no arbítrio, tendente ao esmagamento e à desconsideração das opiniões dissonantes” (CARVALHO, 2002, p. 117). A simples ameaça ao direito à participação importa a rejeição de qualquer empecilho ao exercício do controle (negritou-se)

176. Como se vê, seja porque **i) os princípios democrático e minoritário** exigem a rigidez de normas regimentais a fim de evitar *“a possibilidade de uma maioria parlamentar adotar medidas que dificultem ou até inviabilizem a participação de uma minoria “competente e combativa”*” o que autoriza a *“fiscalização pelo STF do protocolo de formação da vontade das Casas legislativas”*, ou **ii) é dever do STF, enquanto guardião da Constituição, “tutelar as regras do jogo democrático”** sob pena de *“utilização arbitrária e autoritária do regimento”*, em evidente **desvio de finalidade legislativo,** ou **iii) se mostra necessária “a materialização da exigência de racionalidade no processo de elaboração das leis”** sob pena de violação aos postulados da **moralidade, impessoalidade e razoabilidade,** o que se tem é uma premente

necessidade de revisão judicial da constitucionalidade do procedimento legislativo em sua seara regimental.

177. Em suma:

- i) Considerar as normas regimentais *atinentes ao processo legislativo* como infraconstitucionais implica a criação de “declaração de ilegalidade de lei”, em que a norma regimental (lei *lato sensu* cf. art. 59, VII da CF/88) possui “hierarquia de fato” sobre leis ordinárias e complementares, situação que não encontra respaldo em nosso ordenamento e sistema jurídicos;
- ii) Em inexistindo supremacia hierárquica entre o regimento e a lei elaborada pelo Congresso, eventual conflito entre as duas por violação de norma regimental deveria ser resolvida pelos critérios de antinomia normativa (especialidade e sucessividade). Ocorre que a antinomia não tem o condão de retirar uma norma do ordenamento ou de privar uma norma de validade, mas apenas de afastar sua aplicação em um caso concreto. Assim, a lei promulgada com vício em seu processo de elaboração não poderia ter sua nulidade declarada, o que é incompatível com a própria natureza do ato jurídico: um vício na *elaboração* de um ato macula o ato em si, retirando-o do mundo jurídico. Assim, o sistema jurídico não comporta situação anômala de “ilegalidade de lei fundada em mácula no seu processo de elaboração tendo por parâmetro outra lei sem a nulidade da lei viciada”. É simplesmente um absurdo jurídico;
- iii) Não é de hoje que o Brasil e o mundo reconhecem e aplicam a doutrina do bloco de constitucionalidade, em que normas e princípios não expressamente previstos no texto da Constituição podem e devem ser utilizados como parâmetros de constitucionalidade de outros atos normativos. A doutrina se desenvolve com lastro em harmonia e coerência internas ao sistema jurídico, distanciando-se, portanto, do absurdo jurídico retratado no item anterior;

- iv) É farta a doutrina que apoia a caracterização das normas regimentais que conferem densidade ao processo legislativo como materialmente constitucionais (e portanto pertencentes ao bloco de constitucionalidade brasileiro) visto que a higidez do processo de elaboração de normas é pilar do Estado Democrático de Direito à luz da proteção de minorias, da finalidade legislativa, do princípio democrático, da moralidade, impessoalidade e razoabilidade, sob pena de arbítrio e autoritarismo das (supostas) maiorias parlamentares. Com efeito, a caracterização de normas regimentais como materialmente constitucionais permite a declaração de inconstitucionalidade formal de leis por violação à normas regimentais que densificam o processo legislativo, situação que se harmoniza com o sistema jurídico pátrio pois se estaria diante de “inconstitucionalidade de lei fundada em mácula no seu processo de elaboração tendo por parâmetro norma materialmente constitucional e com a retirada da lei viciada do ordenamento”. Esta situação, do ponto de vista jurídico, é consonante com nosso ordenamento, ao contrário daquela exposta no item ‘ii’ acima, *in fine*; e
- v) Este C. STF já analisou disposições regimentais por ocasião de demandas relacionadas a CPI (estatuto das minorias), procedimento de *impeachment* e mesmo procedimento legislativo, do qual se destaca o julgamento do HC nº 77.734 que declarou, de modo incidental, a inconstitucionalidade formal de dispositivo de lei por inobservância de norma regimental do Senado Federal, fora as posições individuais de Ministros desta Corte no bojo de Mandados de Segurança.

178. Forte nessas razões é que se entende possível e necessária a revisão judicial, por este C. STF, do processo de produção legislativa do Congresso Nacional tendo por parâmetro de constitucionalidade normas regimentais especificamente referentes ao processo legislativo, que conferem densidade ao procedimento inscrito nos arts. 59 a 69 da CF/88.

IV. DA MEDIDA CAUTELAR

179. A Lei nº 9.868/99 regulamenta a interposição e o processamento das ações diretas de inconstitucionalidade. O art. 10 da mencionada lei autoriza a concessão de medida cautelar no

bojo de ADIs determinando a suspensão da eficácia da norma impugnada até julgamento definitivo da ação, tendo, em regra, efeito *ex nunc* (art. 11, §1º da Lei nº 9.868/99).

180. Para a concessão da tutela de urgência são necessários dois requisitos: **i)** a probabilidade do direito – *fumus boni iuris*; e **ii)** o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo – *periculum in mora*.

IV. 1 - FUMUS BONI IURIS

181. Conforme exaustivamente demonstrado, os arts. 2º e 3º da Lei nº 14.015/20 são formalmente inconstitucionais por violação ao art. 155 do RICD, tendo o regime de urgência preterido discussão democrática aprofundada sob a falsa justificativa de a medida ter relação com a pandemia do covid19, e são materialmente inconstitucionais por violação aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, nos termos acima, pelo que se encontra satisfeito o requisito da probabilidade do direito, autorizador do deferimento da liminar.

IV. 2 - PERICULUM IN MORA

182. O *periculum in mora* decorre dos custos e impactos operacionais anteriormente mencionados. Repise-se:

- i)** A prestadora está pagando funcionários para trabalhar de segunda a quinta quando sua jornada contratual é de segunda a sexta;
- ii)** Os funcionários não trabalham em vésperas de feriado, mas recebem remuneração;
- iii)** A carga de trabalho de suspensão de serviços antes calculada para ser distribuída em cinco dias úteis semanais agora precisa ser redistribuída em quatro dias, o que implica ou a sobrecarga de funcionários ou a contratação de mais funcionários, o que eleva os custos da operação e, via de consequência, há de impactar no valor da tarifa;

- iv) Nas semanas com feriados às terças, quartas ou quintas o trabalho que antes era distribuído em quatro dias agora tem de ser distribuído em dois dias, o que acarreta ainda mais significativa sobrecarga de funcionários ou aumento de custos por aumento da mão-de-obra, fora o fato de que o funcionário só vai trabalhar dois dias na semana quando antes trabalhava quatro, percebendo o mesmo salário;
- v) O serviço será prestado sem a devida contraprestação por mais tempo (um final de semana a mais), sendo que a razão de ser da interrupção do serviço é o equilíbrio econômico-financeiro da operação com vistas ao atendimento da coletividade. De se esclarecer que o custo da prestação de serviços por um final de semana a mais é multiplicado pela quantidade de usuários inadimplentes, pelo que se torna valor não marginal

183. Todo esse incremento de custos e necessidade de reformulação estrutural da equipe de funcionários encarregados do múnus de proceder ao “corte” do serviço **tem efeito imediato**. Some-se a isso o fato de que **a tarifa não pode ser reajustada de imediato para compensar o aumento de custos** decorrente da norma, sendo o reajuste **anual** e regulado pela agência reguladora do setor³². Assim, **o equilíbrio econômico-financeiro da operação está irremediavelmente comprometido**.

184. Como se vê, o prejuízo decorrente da inconstitucionalidade é concreto, atual e aumenta com o transcurso do tempo. Nesse sentido ganha relevo o escólio do ilustre Min. MOREIRA ALVES, para quem a convivência entre o sistema difuso e o sistema concentrado:

(...) não se faz sem uma permanente tensão dialética na qual, a meu ver, a experiência tem demonstrado que será inevitável o reforço do sistema concentrado, sobretudo nos processos de massa; na multiplicidade de processos a que inevitavelmente, a cada ano, na dinâmica da

³² Vide ANEEL: http://www.aneel.gov.br/entendendo-a-tarifa/-/asset_publisher/uQ5pCGhnyj0y/content/reajuste-tarifario-anual/654800?inheritRedirect=false&redirect=http%3A%2F%2Fwww.aneel.gov.br%2Fentendendo-a-tarifa%3Fp_id%3D101_INSTANCE_uQ5pCGhnyj0y%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_pos%3D1%26p_p_col_count%3D2%26_101_INSTANCE_uQ5pCGhnyj0y_struts_action%3D%252Fasset_publisher%252Fview. Acesso em: 25.08.2020.

legislação (...) **levará se não se criam mecanismos eficazes de decisão relativamente rápida e uniforme; ao estrangulamento da máquina judiciária, acima de qualquer possibilidade de sua ampliação e, progressivamente, ao maior descrédito da Justiça, pela sua total incapacidade de responder à demanda de centenas de milhares de processos rigorosamente idênticos, porque reduzidos a uma só questão de direito.** (negritou-se).

(ADC nº1/DF, Rel. Min. Moreira Alves, j. 1.12.1993, DJ: 16.6.1995 – negritou-se).

185. Ante o exposto, respeitosamente requer-se a concessão de medida cautelar para suspender a eficácia da Lei nº 14.015/20, *in totum*, ou, quando menos, dos arts. 2º e 3º da Lei nº 14.015/20 naquilo em que **i)** obrigam a notificação prévia de consumidores em horário comercial, e **ii)** vedam a interrupção do fornecimento de serviços a usuários inadimplentes em feriados, vésperas de feriados, sextas-feiras e finais de semana.

V. DOS PEDIDOS

186. Por todo o exposto, Egrégio Sodalício, requer-se:

i) seja conhecida e processada a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, posto que preenchidos os requisitos de cabimento;

ii) o deferimento da medida cautelar *ad referendum* do plenário, aplicando-se por analogia o art. 21, V do RISTF, visando à suspensão da eficácia da Lei nº 14.015/20, *in totum*, ou, quando menos, dos arts. 2º e 3º da Lei nº 14.015/20 naquilo em que **i)** obrigam a notificação prévia de consumidores em horário comercial, e **ii)** vedam a interrupção do fornecimento de serviços a usuários inadimplentes em feriados, vésperas de feriados, sextas-feiras e finais de semana;

iii) caso assim não se entenda, o deferimento da medida cautelar nos termos do art. 10 da Lei nº 9.868/99, visando à suspensão da eficácia da Lei nº 14.015/20, *in totum*, ou, quando menos, dos arts. 2º e 3º da Lei nº 14.015/20 naquilo em que **i)** obrigam a notificação prévia de consumidores em horário comercial, e **ii)** vedam a interrupção do fornecimento de serviços a usuários inadimplentes em feriados, vésperas de feriados, sextas-feiras e finais de semana;

iv) sejam solicitadas informações ao Congresso Nacional, nos termos do art. 6º da Lei nº 9.868/99;

v) a audiência do Sr. Advogado-Geral da União e, sucessivamente, do Sr. Procurador-Geral da República, nos termos do art. 8º da Lei nº 9.868/99;

vi) após o devido processamento, seja **julgada procedente** a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, com declaração definitiva de inconstitucionalidade da Lei nº 14.015/20, com eficácia *erga omnes* e efeito vinculante nos moldes do art. 28, p.u. da Lei nº 9.868/99;

vii) subsidiariamente ao pedido '**vi**', a declaração de inconstitucionalidade parcial da Lei nº 14.015/20, referente aos seus arts. 2º e 3º naquilo em que **i)** obrigam a notificação prévia de consumidores em horário comercial, e **ii)** vedam a interrupção do fornecimento de serviços a usuários inadimplentes em feriados, vésperas de feriados, sextas-feiras e finais de semana;

viii) caso seja necessário, requer seja deferida a produção de provas nos termos do art. 9º, §1º da Lei nº 9.868/99.

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

Termos em que pede e espera deferimento.

Brasília, 23 de setembro de 2020.

Marilda de Paula Silveira

OAB-DF 33.954

Thiago Barra de Souza

OAB-DF 59.624

Raphael Rocha de Souza Maia

OAB-DF 52.820

LISTA DE DOCUMENTOS ANEXOS

Documento nº 1: Procuração

Documento nº 2: Documentos de Identificação

Documento nº 3: Lei nº 14.015/20

Documento nº 4: Relação associadas ABRADEE

Documento nº 5: Avulso inicial do PL nº 669/19

Documento nº 6: Espelho de andamento do PL no Senado

Documento nº 7: Requerimento de urgência nº 957/2020