

**MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 33.889 DISTRITO
FEDERAL**

RELATOR	: MIN. ROBERTO BARROSO
IMPTE.(S)	: ALVARO FERNANDES DIAS
ADV.(A/S)	: GABRIELA GUIMARAES PEIXOTO
IMPDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
IMPDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
IMPDO.(A/S)	: PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

DECISÃO:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. PROJETO DE CONVERSÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA EM LEI. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE FORMAL PREVENTIVO. INSERÇÃO DE MATÉRIAS ESTRANHAS AO OBJETO DA MP.

1. Na ADI 5.127, o STF reconheceu a *“impossibilidade de se incluir emenda em projeto de conversão de Medida Provisória em lei com tema diverso do objeto originário da Medida Provisória”*. Porém, em observância ao princípio da segurança jurídica, a Corte deu efeito *ex nunc* à decisão, preservando, até a data do julgamento (15.10.2015), *“as leis fruto de emendas em projetos de conversão de Medida Provisória em lei”*.

2. As matérias acrescidas no Projeto de Lei de Conversão nº 17/2015 aparentemente não dizem respeito ao objeto original da Medida Provisória nº 678/2015.

MS 33889 MC / DF

3. Medida liminar parcialmente deferida.

1. Trata-se de mandado de segurança, com pedido liminar, impetrado pelo Senador Álvaro Dias sob a alegação de inconstitucionalidade formal do Projeto de Lei de Conversão nº 17/2015 (MP nº 678/2015), aprovado pela Câmara dos Deputados e do Senado Federal, e encaminhado à sanção em 29.10.2015, com o seguinte teor:

**“PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº 17, DE 2015
(PROVENIENTE DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 678,
DE 2015)**

Altera as Leis nºs 12.462, de 4 de agosto de 2011, que institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, 7.210, de 11 de julho de 1984, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.935, de 18 de novembro de 1994, 11.196, de 21 de novembro de 2005, e 12.305, de 2 de agosto de 2010; e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, passa a vigorar com as seguintes alterações:

‘Art.1º

VI – das obras e serviços de engenharia para construção, ampliação e reforma e administração de estabelecimentos penais e de unidades de atendimento socioeducativo;

VII – das ações no âmbito da segurança;

VIII – das obras e serviços de engenharia, relacionadas a melhorias na mobilidade urbana ou ampliação de infraestrutura logística; e

IX – dos contratos a que se refere o art. 47-A.

.....

§ 3º Além das hipóteses previstas no caput, o RDC também é aplicável às licitações e aos contratos

MS 33889 MC / DF

necessários à realização de obras e serviços de engenharia no âmbito dos sistemas públicos de ensino e de pesquisa, ciência e tecnologia.’ (NR)

‘**Art.9º**
.....

§ 5º Se o anteprojeto contemplar matriz de alocação de riscos entre a administração pública e o contratado, o valor estimado da contratação poderá considerar taxa de risco compatível com o objeto da licitação e as contingências atribuídas ao contratado, de acordo com metodologia predefinida pela entidade contratante.’ (NR)

‘**Art. 44-A.** Nos contratos regidos por esta Lei, poderá ser admitido o emprego dos mecanismos privados de resolução de disputas, inclusive a arbitragem, a ser realizada no Brasil e em língua portuguesa, nos termos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, e a mediação, para dirimir conflitos decorrentes da sua execução ou a ela relacionados.’

‘**SEÇÃO VI**

Das Disposições Especiais
.....

Art. 47-A. A administração pública poderá firmar contratos de locação de bens móveis e imóveis, nos quais o locador realiza prévia aquisição, construção ou reforma substancial, com ou sem aparelhamento de bens, por si mesmo ou por terceiros, do bem especificado pela administração.

.....
§ 1º A contratação referida no caput sujeita-se à mesma disciplina de dispensa e inexigibilidade de licitação aplicável às locações comuns.

§ 2º A contratação referida no caput poderá prever a reversão dos bens à administração pública ao final da locação, desde que estabelecida no contrato.

§ 3º O valor da locação a que se refere o caput não poderá exceder, ao mês, 1% (um por cento) do valor do

MS 33889 MC / DF

bem locado.’

Art. 2º A Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 83-A e 83-B:

‘**Art. 83-A.** Poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares desenvolvidas em estabelecimentos penais, e notadamente:

I – serviços de conservação, limpeza, informática, copeiragem, portaria, recepção, reprografia, telecomunicações, lavanderia e manutenção de prédios, instalações e equipamentos internos e externos;

II – serviços relacionados à execução de trabalho pelo preso.

§ 1º A execução indireta será realizada sob supervisão e fiscalização do poder público.

§ 2º Os serviços relacionados neste artigo poderão compreender o fornecimento de materiais, equipamentos, máquinas e profissionais.”

‘**Art. 83-B.** São indelegáveis as funções de direção, chefia e coordenação no âmbito do sistema penal, bem como todas as atividades que exijam o exercício do poder de polícia, e notadamente:

I – classificação de condenados;

II – aplicação de sanções disciplinares;

III – controle de rebeliões;

IV – transporte de presos para órgãos do Poder Judiciário, hospitais e outros locais externos aos estabelecimentos penais.’

Art. 3º Fica autorizada a renegociação de dívidas oriundas de operações de crédito rural e agroindustrial contratadas por produtores rurais e suas cooperativas, no âmbito do Programa Nacional do Alcool – PRÓ-ÁLCOOL, instituído pelo Decreto nº 76.593, de 14 de novembro de 1975, cujas normas para

MS 33889 MC / DF

financiamentos rurais foram aprovadas pelo Conselho Monetário Nacional em 23 de junho de 1976, amparadas pelo Manual de Normas e Instrução do Banco Central do Brasil, sob o título Regulamentos e Disposições Especiais (4) e capítulo Programa Nacional do Alcool - Operações Rurais (23), independentemente da classificação do porte ou categoria econômica do produtor rural e da cooperativa, observadas as seguintes condições:

I – prazo de pagamento de até quinze anos, com até três anos de carência;

II – taxa efetiva de juros de 3% (três por cento) ao ano;

III – bônus de adimplência de 15% (quinze por cento) sobre o valor das parcelas pagas até a data de vencimento.

§ 1º Os saldos devedores vencidos deverão ser atualizados até a data de renegociação pelos encargos de normalidade, com o expurgo de quaisquer multas ou encargos por inadimplemento.

§ 2º Na data da renegociação, incidirá rebate de 50% (cinquenta por cento) sobre os saldos devedores atualizados.

§ 3º A renegociação de que trata este artigo deverá ser formalizada em até doze meses após a publicação desta Lei, podendo este prazo ser ampliado por decisão do Conselho Monetário Nacional.

§ 4º Ficam os agentes financeiros autorizados a suspender as cobranças administrativas ou a requerer a suspensão das execuções judiciais das dívidas de que trata este artigo até a conclusão do correspondente processo de renegociação.

§ 5º Ficam suspensos as execuções fiscais e os respectivos prazos processuais das dívidas de que trata este artigo até a conclusão do correspondente processo de renegociação.

Art. 4º A Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, passa a vigorar com as seguintes alterações:

‘**Art. 130.** Todos os atos atribuídos ao Registro de Títulos e Documentos previstos neste Título IV sujeitam-se ao princípio da territorialidade e serão praticados pelos

MS 33889 MC / DF

registradores do domicílio das partes ou, quando não versar contrato ou negócio jurídico, o do declarante ou legítimo interessado, e as comunicações de atos praticados serão cumpridas exclusivamente no domicílio do destinatário.

§ 1º Os atos levados a registro no prazo de vinte dias a contar da data da sua assinatura produzirão efeitos desde seu aperfeiçoamento, e os apresentados depois de findo esse prazo produzirão seus efeitos a partir da data da sua prenotação, desde que registrados.

§ 2º Quando as partes estiverem domiciliadas em circunscrições territoriais diversas, o registro deverá ser realizado em todas elas, onde produzirão seus efeitos.’
(NR)

‘Art. 131. Todos os títulos e documentos, em qualquer meio que se apresentem, destinados a registro no Registro de Títulos e Documentos sujeitam-se à prévia e obrigatória distribuição, equitativa, quantitativa e qualitativa, em todas as localidades onde houver mais de um oficial delegado, centralizando e assim disponibilizando todas as informações registradas, e será feita por serviço instalado e mantido pelos próprios oficiais locais, salvo onde existir ofício de distribuição organizado e delegado antes da promulgação desta Lei.

§ 1º Todos os Oficiais de Registro de Títulos e Documentos, por meio de entidade representativa em nível nacional dessa especialidade, informarão e manterão central de serviços compartilhados para fornecimento de serviços integrados à sociedade, incluindo, dentre outros que forem convenientes ao interesse público, prestação de informações centralizadas, disponibilização de pesquisas eletrônicas, fornecimento de certidões e verificação de documentos registrados, para garantir sua existência, validade e segurança jurídica, bem como para recepção unificada de títulos e documentos em meio eletrônico, a fim de proceder à sua distribuição aos registradores

MS 33889 MC / DF

competentes, atendendo ao princípio da territorialidade.

§ 2º A Central Nacional de Registro de Títulos e Documentos, mediante termos de cooperação técnica que garantam o controle e segurança do sistema, fornecerá aos órgãos da administração pública acesso gratuito e eletrônico às suas bases de dados.’ (NR)

‘Art.160.

§ 1º Será necessária requisição ao oficial competente do local do domicílio do destinatário sempre que houver registro originário de documento em localidade diversa, sendo vedado o registro de notificação extrajudicial com dispensa da respectiva comunicação.

§ 2º O certificado da comunicação efetuada será averbado no registro que lhe deu origem.’ (NR)

Art. 5º O art. 12 da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 12. Aos oficiais de registro de imóveis, de títulos e documentos e civis de pessoas jurídicas, civis das pessoas naturais e de interdições e tutelas compete a prática dos atos relacionados na legislação pertinente aos registros públicos de que são incumbidos, e sujeitam-se os oficiais de registro de imóveis e civis das pessoas naturais às normas que definirem as circunscrições geográficas.’ (NR)

Art. 6º O art. 28 da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 4º-A, 4º-B e 4º-C:

“Art.28.

§ 4º-A. As saídas com alíquota zero a que se refere o caput deste artigo não impedem a utilização dos créditos da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins vinculados a essas operações, para compensação com débitos próprios do contribuinte, vencidos ou vincendos, relativos a

MS 33889 MC / DF

tributos e contribuições administrados pela Receita Federal do Brasil.

§ 4º-B. Na impossibilidade da compensação aludida no § 4º-A, fica autorizada a transferência dos créditos da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins a outras empresas qualificadas como controladoras, controladas ou coligadas, diretas ou indiretas, na forma da legislação em vigor, desde que a condição societária das empresas, como grupo econômico, verifique-se até 31 de dezembro de 2014.

§ 4º-C. A Secretaria da Receita Federal do Brasil deverá disciplinar os procedimentos para a transferência de créditos na forma prevista no § 4º-B deste artigo.

.....'
(NR)

Art. 7º Os arts. 54 e 55 da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, passam a vigorar com a seguinte redação:

‘**Art. 54.** A disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos deverá ser implantada em, no máximo, oito anos após a data de publicação desta Lei, nos termos do plano estadual de resíduos sólidos e do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos.’ (NR)

‘**Art. 55.** O disposto nos arts. 16 e 18 entra em vigor seis anos após a data de publicação desta Lei.’ (NR)

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação”

2. Narra o impetrante que a Presidenta da República editou a Medida Provisória nº 678/2015, para acrescentar o inciso VII no rol do art. 1º da Lei nº 12.472/2011, a fim de viabilizar a aplicação do Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC às licitações e contratos necessários à realização de ações no âmbito da Segurança Pública.

3. Afirma que durante a tramitação no Congresso Nacional, a MP recebeu 72 emendas parlamentares, com matérias completamente

MS 33889 MC / DF

estranhas ao seu propósito original. Assim, para além do objeto inicial da MP nº 678/2015, aponta que foram inseridas no Projeto de Lei de Conversão nº 17/2015 outras alterações à Lei nº 12.462/2011 e a diversos dispositivos das Leis nºs 8.666/1993, 7.210/1984, 9.718/1998, 12.249/2010, 12.869/2013, 6.015/1973, 8.935/1994, 9.492/1997, 9.430/1996, 11.196/2005 e 12.305/2010, entre eles, *e.g.*, a renegociação de dívidas do Proálcool.

4. Alega que, em 21.10.2015, o Plenário do Senado Federal aprovou o Projeto de Lei de Conversão nº 17/2015, mesmo ciente da decisão proferida pelo STF na ADI 5.127, em que se reconheceu a inconstitucionalidade formal pela inclusão, em projeto de conversão de medida provisória em lei, de emenda com tema diverso do objeto originário da medida provisória.

5. Sustenta, assim, vício formal na tramitação do Projeto de Lei de Conversão nº 17/2015. Afirmar, ademais, que o referido projeto não é abarcado pela modulação de efeitos realizada na ADI, porque se preservou apenas as leis que já haviam sido promulgadas até a data do julgamento da ação, em 15.10.2015.

6. Para demonstrar o perigo na demora, afirma que o prazo final para sanção/veto presidencial é o dia **19.11.2015**.

7. Pede, assim, a concessão de medida liminar, para suspender a tramitação do Projeto de Lei de Conversão nº 17/2015, ou ao menos de parte dele – referente às 72 emendas legislativas –, até o julgamento do mérito do presente *writ*.

8. É o relatório. Decido o pedido liminar.

9. Nos mandados de segurança de competência originária dos tribunais, cabe ao relator apreciar os pedidos de medida liminar (Lei nº 12.016/2009, arts. 7º, III, e 16). Em síntese, são dois os pressupostos para

MS 33889 MC / DF

seu deferimento: o *fumus boni iuris*, i.e., a plausibilidade ou o fundamento relevante do direito alegado, e o *periculum in mora*, i.e., o risco de que o passar do tempo durante a tramitação do processo torne inócua a decisão que se venha a proferir ao final. Os requisitos são cumulativos: a ausência de um deles já se mostra suficiente para impedir a concessão da liminar.

10. O perigo da demora é claramente evidenciado pelo fim próximo do prazo para a sanção/veto do projeto pela Presidenta da República (CF, art. 66, § 3º).

11. A plausibilidade das alegações decorre da tese recentemente firmada por este Tribunal no julgamento da ADI 5.127, acompanhada da modulação de efeitos da decisão. Na ocasião, o Plenário reconheceu a “*impossibilidade de se incluir emenda em projeto de conversão de Medida Provisória em lei com tema diverso do objeto originário da Medida Provisória*”, em síntese, porque tal prática subtrai do Presidente da República a competência para avaliar as matérias com relevância e urgência a serem tratadas em medida provisória; viola o devido processo legislativo ordinário; e compromete o princípio democrático, ao suprimir uma importante parcela do debate que deve transcorrer no Congresso. No entanto, atento à segurança jurídica, a Corte imprimiu efeito *ex nunc* à decisão, preservando, até a **data do julgamento (15.10.2015)**, “*as leis fruto de emendas em projetos de conversão de Medida Provisória em lei*”.

12. A MP nº 678/2015 tratava originalmente apenas do acréscimo de dois incisos ao art. 1º da Lei nº 12.462/2011, para autorizar a utilização do regime diferenciado de contratações públicas (RDC) para “obras e serviços de engenharia para construção, ampliação e reforma de estabelecimentos penais e unidades de atendimento socioeducativo” (inciso VI) e “ações no âmbito da Segurança Pública” (inciso VII).

13. No entanto, o art. 1º do Projeto de Lei de Conversão nº 17/2015 fez novos acréscimos ao art. 1º da Lei nº 12.462/2011, para

MS 33889 MC / DF

autorizar o RDC também em “obras e serviços de engenharia, relacionadas a melhorias na mobilidade urbana ou ampliação de infraestrutura logística” (inciso VIII); e nos “contratos a que se refere o art. 47-A” (inciso IX), sendo este art. 47-A incluído pelo próprio projeto, que dispõe sobre a locação de bens móveis e imóveis pela Administração. O projeto também inclui na Lei nº 12.462/2011 preceitos para permitir a utilização do RDC em “contratos necessários à realização de obras e serviços de engenharia no âmbito dos sistemas públicos de ensino e de pesquisa, ciência e tecnologia” (art. 1º, § 3º); dispor sobre o valor estimado da contratação em licitações de obras e serviços de engenharia cujo “anteprojeto contemplar matriz de alocação de riscos entre a administração pública e o contratado” (art. 9º, § 5º); além da utilização de arbitragem e mediação para contratos regidos pelo RDC (art. 44-A).

14. O art. 2º do projeto altera a Lei de Execuções Penais para permitir a execução indireta de diversas atividades (art. 83-A) e vedar a delegação de funções (art. 83-B). O art. 3º trata de renegociação de dívida do Proálcool; o art. 4º do registro de títulos e documentos; o art. 5º de atribuições dos oficiais de registro de imóveis; o art. 6º de compensação de crédito de PIS/PASEP e COFINS; e o art. 7º do prazo para disposição final ambientalmente adequada de rejeitos. Difícil imaginar um diploma legal mais heterogêneo, com matérias que aparentemente não guardam relação com o texto original da Medida Provisória. E a sanção ou veto do projeto ocorrerá posteriormente ao julgamento da ADI 5.127 (15.10.2015).

13. Diante do exposto, **defiro o pedido liminar alternativo**, *ad referendum* do Plenário (RI/STF, art. 21, V), para suspender o trâmite do Projeto de Lei de Conversão nº 17/2015, exceto naquilo que corresponde ao acréscimo dos incisos VI e VII ao art. 1º da Lei nº 12.462/2012. Caso sancionado o projeto em pontos diversos daqueles excepcionados acima, fica a eficácia de tais dispositivos suspensa até posterior deliberação.

14. Notifique-se a autoridade impetrada para prestar

MS 33889 MC / DF

informações, bem como intime-se o órgão de representação judicial da respectiva pessoa jurídica para, querendo, ingressar no feito (Lei nº 12.016/2009, art. 7º, I e II).

15. Na sequência, abra-se vista dos autos à Procuradoria-Geral da República (Lei nº 12.016/2009, art. 12).

Publique-se. Intimem-se. **Oficie-se com urgência.**

Brasília, 19 de novembro de 2015

Ministro **LUÍS ROBERTO BARROSO**
Relator