

## O CONTRABANDO LEGISLATIVO E A INCONSTITUCIONALIDADE DAS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI 14.195/2021 NO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL

### LEGISLATIVE SMUGGLING AND THE UNCONSTITUTIONALITY OF THE CHANGES PROMOTED BY LAW 14.195/2021 IN THE CIVIL PROCEDURE CODE

Gabriela Manarin  
Especialista em Direito Processual Civil pela  
Damásio Educacional, Bacharel em Direito pela UNISOCIESC de Joinville  
manaringabriela@gmail.com

#### **Resumo:**

A Lei 14.195/2021, originada da conversão da Medida Provisória 1.040/2021, alterou dispositivos do Código de Processo Civil que abordam a citação, a exibição de documentos ou coisas e a prescrição intercorrente. Contudo, é vedada a edição de Medida Provisória envolva Direito Processual Civil e a inclusão, em lei de conversão, de matéria diferente à originalmente colocada à apreciação. Para análise do tema, o presente trabalho foi dividido em três partes: na primeira, estudam-se os dispositivos alterados da codificação processual civil. Após, analisa-se a vedação à edição de Medida Provisória em tema processual civil, bem como a impossibilidade da inclusão de temas diferentes do ato normativo originário. Por conseguinte, é possível constatar a inconstitucionalidade das alterações promovidas pela Lei 14.195/2021 no Código de Processo Civil.

**Palavras-chave:** Código de Processo Civil; Lei 14.195/2021; Contrabando Legislativo; Inconstitucionalidade.

#### **Abstract:**

Law 14.195/2021, originated from the conversion of Provisional Measure 1.040/2021, changed provisions of the Code of Civil Procedure that approach summons, the disclosure of documents and things and interim statute of limitations. However, the issuance of a Provisional Measure that involves Civil Procedural Law and the inclusion, in a conversion law, of different matters to those originally submitted for appreciation is prohibited. For analysis of the theme, the present work was divided into three parts: in the first one, the altered devices of the civil procedural codification are studied. Afterwards, the prohibition of issuing a Provisional Measure on a civil procedural subject is analyzed, as well as the unconstitutionality of the inclusion of different subjects from the original normative act. Therefore, it is possible to verify the unconstitutionality of the changes promoted by Law 14.195/2021 in the Code of Civil Procedure.

**Keywords:** Code of Civil Procedure; Law 14.195/2021; Legislative Smuggling; Unconstitutionality.

## 1. INTRODUÇÃO

A Lei 14.195/2021, proveniente da conversão da Medida Provisória 1.040/2021, trouxe diversas alterações ao Código de Processo Civil, entretanto, desde sua publicação iniciaram-se discussões acerca da existência de vício no processo legislativo. Assim, explora-se possível inconstitucionalidade das alterações promovidas pela Lei 14.195/2021 no Código de Processo Civil, cujos dispositivos estão em vigor atualmente.

De um lado, poderia ser argumentado que a matéria de direito processual civil foi incluída no projeto de lei após a conversão da Medida Provisória e que possui certa relação com a matéria originalmente tratada. Por outro lado, pode-se entender que inexistente pertinência temática porquanto o projeto originário tratava apenas sobre direito material, além de ser vedada a inclusão, também no projeto de lei de conversão, de assunto que não pode ser tratado por Medida Provisória.

Tendo em vista que o tema ainda não foi levado à apreciação dos Tribunais Superiores, existe controvérsia jurídica acerca da constitucionalidade dos dispositivos incluídos na codificação processual. Até que ocorra decisão definitiva, a controvérsia sobre o tema provocará insegurança jurídica e poderá causar vícios nos procedimentos em andamento. Por essa razão e, tendo em vista que há pouco aprofundamento sobre o tema até o momento, investiga-se, por meio de pesquisa bibliográfica, qual o entendimento dos estudiosos do Direito que já se debruçaram sobre o assunto.

Nesse sentido, de início, estuda-se pormenorizadamente as alterações promovidas pela Lei 14.195/2021 especificamente no Código de Processo Civil, que tratam a respeito da citação, da exibição de documentos ou coisas e da prescrição intercorrente. Em um segundo momento, investiga-se se há vício de constitucionalidade em estudo ao texto constitucional, que veda a edição de Medidas Provisórias sobre direito processual civil. Por fim, é analisado se seria possível a inclusão de tema de direito processual civil em projeto de conversão de Medida Provisória que tratava sobre tema diverso e quais as medidas adotadas para correção de eventual vício.

Assim, busca-se averiguar a existência de vícios que acarretam a inconstitucionalidade das alterações inseridas no Código de Processual Civil pela Lei 14.195/2021.

## 2. AS ALTERAÇÕES REALIZADAS PELA LEI 14.195/2021 NO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL

A Medida Provisória 1.040/2021, que visava melhorar o ambiente de negócios e impactar de forma positiva na classificação geral do Brasil no relatório “Doing Business” do Banco Mundial, foi convertida na Lei 14.195/2021, que previu alterações na Lei 11.598/2007, na Lei 8.934/94 e na Lei 6.404/1976, além da revogação do Decreto-Lei 13.609/1943.

Antes de adentrar à análise acerca da existência de eventual vício de inconstitucionalidade, é importante estudar as modificações introduzidas pela Lei 14.195/2021 na Lei 13.105/2015 (Código de Processo Civil). As alterações trataram sobre três institutos de grande importância: a citação, a exibição de documentos ou coisas e a prescrição intercorrente. Em síntese, foi inserida nova regulamentação de citação por meio eletrônico, ampliadas as hipóteses de deferimento do pedido de exibição de documentos ou coisas e alteradas as regras sobre a prescrição intercorrente no curso da execução civil.

A mudança de maior importância introduzida pela referida lei foi a citação por meio eletrônico. Segundo o art. 238 do Código de Processo Civil, a “citação é o ato pelo qual são convocados o réu, o executado ou o interessado para integrar a relação processual” (BRASIL, 2015). Pode-se dizer que a citação é “o ato mediante o qual se transmite ao demandado a ciência da propositura da demanda, tornando-o parte no processo. Antes da citação, o sujeito indicado pelo autor na petição inicial não integra, ainda, a relação jurídico-processual.” (PINHO, 2023, p. 1415)

Malgrado as críticas a respeito da inconstitucionalidade da lei, é inquestionável que, desde sua vigência em 27/8/2021, a citação por meio eletrônico se tornou preferencial para o ordenamento jurídico (BUENO, 2022). O art. 246 agora determina que a citação será feita preferencialmente por meio eletrônico, no prazo de até 2 dias úteis contado da decisão que a determinar, será acompanhada das orientações para confirmação de recebimento (art. 246, §4º, CPC) e será efetivada, em regra, em até 45 dias a partir da propositura da ação, nos termos do parágrafo único do art. 238 (BRASIL, 2015). O prazo fixado é razoável, contudo, é um prazo impróprio, não havendo previsão de sanção para o caso de seu descumprimento (PINHO, 2023).

Apesar disso, é necessário observar que a regulamentação legal está em consonância com o princípio da celeridade processual, pois:

[...] houve uma aceleração generalizada no ritmo dos processos judiciais com a eliminação dos chamados “tempos mortos” do processo, ou seja, aqueles períodos nos quais os processos físicos aguardavam a prática dos atos cartorários ou mesmo o cumprimento de atos que demandavam diligências externas, como cartas precatórias ou citações em comarcas contíguas (PINHO, 2023, p. 1419).

A citação se dará nos endereços eletrônicos indicados no banco de dados do Poder Judiciário (art. 246), sendo dever da parte informar e manter seus dados atualizados (art. 77, VII). Em consequência, “não havendo indicação expressa pela pessoa no banco de dados do órgão jurisdicional, não há de se cogitar a realização de citação pelo ‘novo’ meio eletrônico: o e-mail” (LIPPMANN, 2022, p. 4).

O dia do começo do prazo será o quinto dia útil seguinte à confirmação do recebimento da citação por meio eletrônico (art. 231, IX) e, inexistindo confirmação em até 3 dias úteis, será realizada citação pelos meios anteriormente previstos na legislação processual (art. 246, §1º-A). O réu deverá, na primeira oportunidade de falar nos autos, apresentar justa causa à ausência de confirmação, que será considerada ato atentatório à dignidade da justiça, passível de multa, conforme dispõe o art. 246, §1º-B e §1º-C (BRASIL, 2015).

Por “justa causa” ser um conceito jurídico indeterminado, Lippmann (2022) entende que haverá insegurança jurídica na interpretação da expressão, em especial nas hipóteses que irão caracterizá-la. Ademais, não havendo recebimento ou confirmação do recebimento, essa modalidade de citação poderá até mesmo resultar em dilatação do tempo de duração da demanda, indo de encontro ao propósito de celeridade processual introduzido pela legislação. Por fim, o autor alerta que “a celeridade e a razoável duração do processo devem ser prestigiadas até o limite em que não impliquem na redução ou mesmo na supressão da adequada participação do réu no processo” (LIPPMANN, 2022, p. 6).

Neste contexto, a novidade legislativa não se confunde com o processo eletrônico disciplinado pela Lei 11.419/2006, que acarretou a digitalização de atos processuais e adoção de meios eletrônicos, sendo integralmente preservado na atualidade. O que é disciplinado pela atuação legislativa mais recente é que a citação se dará por correio eletrônico, cuja utilização irá preferir ao correio tradicional (BUENO, 2022).

Sob outra perspectiva, lecionam Zaneti Junior e Alves (2022, p. 5):

Pode-se afirmar que ambas utilizam meios eletrônicos para realizar a citação, mas as semelhanças terminam nesse ponto. Ambas se efetivam de formas diversas e legalmente

constituem diferentes espécies de citação, em que pese serem realizadas se valendo de meios eletrônicos.

[...] a citação eletrônica prevista no art. 246 do CPC (LGL\2015\1656) é realizada por meio de endereço eletrônico do citando constante no banco de dados do Poder Judiciário.

A citação prevista no art. 9º da Lei 11.419/ 06 (LGL\2006\2382) é realizada por meio dos sistemas de automação de processos eletrônicos. [...]

Por meio das alterações realizadas no CPC (LGL\2015\1656) pela Lei 14.195/ 2021 (LGL\2021\11633), não se revogou a citação prevista na Lei 11.419/ 06 e nem se estabeleceu qual seria a espécie preferencial de citação eletrônica dentre as duas existentes.

Ademais, previu-se que as empresas públicas e privadas são obrigadas a manter cadastro nos sistemas de autos eletrônicos (art. 246, §1º, CPC), sendo que as microempresas e as pequenas empresas somente se sujeitam a essa regra se não possuírem endereço eletrônico cadastrado no sistema integrado da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios, o qual deve ser compartilhado com o Poder Judiciário (art. 246, §§ 5º e 6º, CPC) (BRASIL, 2015). Em análise a estes parágrafos, Lippmann (2022, p. 4) conclui que “mesmo que não tenham indicado endereço eletrônico no banco de dados do Poder Judiciário, as microempresas e empresas de pequeno porte serão ainda assim citadas por e-mail caso possuam endereço eletrônico cadastrado da Redesim”.

Por essa razão, o autor tece críticas ao dispositivo, observando que é:

impossível assegurar que: a) por ocasião do envio da citação, o e-mail cadastrado ainda é utilizado pelo citando; b) o e-mail enviado não tenha “caído” na caixa de spam; c) em caso de pessoa jurídica, que a pessoa responsável pelo acesso ao e-mail cadastrado ainda exerce a representação legal da empresa ou, quando menos, que permanece em seu quadro de funcionários, entre outras inúmeras possibilidades que, diuturnamente, colocam em xeque a efetividade da comunicação via correio eletrônico (LIPPMANN, 2022, p. 5).

Mais além, o *caput* do art. 247 do Código de Processo Civil foi modificado para reforçar que a citação por meio eletrônico será preferencial. Prevê, nesse sentido, situações em que é proibida a citação eletrônica e a citação por correio. Essas hipóteses, que constam nos incisos do dispositivo, são as mesmas já previstas na redação originária do dispositivo (BRASIL, 2015).

Em análise conjunta aos dispositivos acima citados, nota-se a existência de incompatibilidade. Isso porque as pessoas jurídicas de direito público (União, Estados, Distrito Federal, Municípios, entidades da administração indireta e pessoas jurídicas de direito público) são obrigadas a manter cadastro nos sistemas de processo em autos eletrônicos, conforme art. 246, §§ 1º e 2º do Código de Processo Civil. Por outro lado, há vedação legal expressa a que esses entes recebam citações por meio eletrônico no art. 247, inciso III, do mesmo diploma normativo. Para Zaneti Junior e Alves (2022),

ou deveria ser possibilitada a citação por meio eletrônico, ou deveriam ser as pessoas jurídicas de direito público excluídas da obrigação de manter cadastro em sistemas de processos eletrônicos para recebimento de citações.

Especificamente no que toca à citação eletrônica:

A iniciativa legislativa procura modernizar o Código de Processo Civil às tendências tecnológicas. O acerto ou não do legislador somente poderá ser aferido ao longo do tempo, com a experiência forense do dia a dia, sem desconsiderar ainda o grave problema levantado pela doutrina sobre a inconstitucionalidade da Lei nº 14.195/2021. Tal problema poderá culminar em instabilidade do sistema processual (HERTEL, 2021, pp. 141-142).

De modo diferente, Lippmann (2022) tece críticas às mudanças à legislação processual civil por serem confusas em alguns aspectos e parecerem fragilizar a observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa ao tornar a citação eletrônica como regra. Conclui o autor que:

Se o intento era atribuir maior celeridade aos processos judiciais, possivelmente o objetivo seria atingido com maior acurácia com medidas de estímulo ao cadastro de pessoas jurídicas no sistema de processo em autos eletrônicos, fortalecendo o bem construído sistema de citação eletrônica da Lei 11.419/2006 (LGL\2006\2382). Com o intento de dar um passo adiante, no que diz respeito à citação por meio eletrônico, a Lei 14.195/2021(LGL\2021\11633) deu dois passos para trás. (LIPPMANN, 2022, p. 8)

Feitas essas considerações, outro ponto de alteração da legislação diz respeito à mudança redacional do art. 397 do Código de Processo Civil, a fim de possibilitar que seja determinada a exibição de documento ou coisa individualizada tão somente por sua categoria (BRASIL, 2015). Para Bueno (2022, p. 1234), não bastando as demais discussões acerca da inconstitucionalidade formal do diploma legislativo, essas inovações introduzidas no art. 397 têm por finalidade autorizar o “fishing expedition” (pesca probatória), isto é, a produção de prova especulativa, sem objetivo certo e determinado.

Acerca do tema, o autor assim leciona:

[...] a abrangência que a nova redação dá aos três incisos do art. 397 pelo referido diploma legislativo, contentando-se com a “categoria” de documentos ou coisas, é de discutível constitucionalidade na medida em que acaba por permitir verdadeira devassa no patrimônio jurídico do réu (pessoa natural ou jurídica, isso é indiferente), o que não pode ser tolerado na perspectiva do modelo constitucional. Haver necessidade de buscar e apreender determinado documento ou coisa que se acredita estar com o réu é algo bem diferente de se querer ter acesso a documentos ou coisas indeterminadas, caracterizadas tão somente pela sua “categoria” correspondente. (BUENO, 2022, p.1234)

Sob outro ponto de vista, Zaneti Junior e Alves (2022) entendem que, a partir da nova redação, é possível abranger conceito ou concepção agrupados dentro de uma mesma categoria, a ser interpretada no caso concreto, não abrindo margem para um requerimento genérico. Os autores citam três benefícios pela alteração da redação: a) evitar ações com valor esperado negativo ou que não encontram suporte probatório; b) aumentar a zona de acordo, por haver redução na assimetria das informações que as partes possuem; c) promover o princípio da eficiência.

Por fim, a última alteração se deu quanto à prescrição intercorrente na execução, também aplicável ao cumprimento de sentença por força do § 7º do art. 921. Inicialmente, foi acrescentada, como hipótese de suspensão, a não localização do executado (art. 921, III, CPC). A prescrição terá como termo inicial a primeira tentativa infrutífera de localização do devedor ou de seus bens, sendo suspensa apenas pelo prazo de 1 ano quando não localizados (art. 921, § 4º, CPC). Ainda, será interrompida pela efetiva citação, intimação ou constrição patrimonial (BRASIL, 2015).

O juiz poderá, depois de ouvidas as partes, reconhecer a prescrição e extinguir o processo, sem ônus para as partes (art. 921, § 5º, CPC). A alegação de nulidade desse procedimento somente será conhecida se demonstrado prejuízo, que é presumido se não realizada a intimação a que se refere o § 4º, segundo disciplina o art. 921, § 6º (BRASIL, 2015).

Como as demais alterações já citadas, as que se referem à prescrição intercorrente tiveram como objetivo aumentar a eficiência da prestação jurisdicional. Contudo, as alterações não visam solucionar a falta de executividade do processo executivo, mas tão somente acelerar a conclusão de processos que possuam poucas chances de sucesso (ZANETI JUNIOR; ALVES, 2022).

Nessa toada, é certo que as alterações em temas de direito processual civil — por lei que deveria tratar sobre facilitação de abertura de empresas e proteção de acionistas — surpreendeu a comunidade processual, havendo até mesmo manifestação por parte do Instituto Brasileiro de Direito Processual – IBDP (PINHO, 2023, p. 1416).

De fato, no dia 30 de agosto de 2021 (4 dias após a publicação do ato normativo), o Instituto Brasileiro de Direito Processual – IBDP, publicou nota com objetivo de manifestar preocupação com a promulgação do diploma legislativo. Entendeu-se que houve agressão ao devido processo legislativo pela inclusão de matéria estranha à Medida Provisória no texto do projeto de conversão em lei, ainda mais por se tratar de matéria vedada para ser tratada por medida provisória. Foi consignado que, caso os representantes dos Poderes Executivo e Legislativo tenham interesse em

modificar o Código de Processo Civil, que foi objeto de debates por quase 8 anos, é necessário fazê-lo de acordo com a forma prevista no texto constitucional (IBDP, 2021).

Ademais, assentou-se que:

Não há como “melhorar o ambiente de negócios no Brasil, bem como impactar positivamente a posição do país na classificação geral do relatório Doing Business do Banco Mundial”, que é o objetivo expressamente declarado na Exposição de Motivos que acompanhou a edição da referida Medida Provisória, ora convertida em Lei, subvertendo o devido processo legislativo. Pareceria ocioso dizer que o atingimento de quaisquer *fins*, em um Estado Constitucional, não pode prescindir dos devidos *meios* (IBDP, 2021, *online*).

Outrossim, no dia 23 de setembro de 2021, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.005 perante o Superior Tribunal Federal, objetivando a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos da Lei 14.195/2021 que alteraram o Código de Processo Civil. Sustentou a parte autora que a inconstitucionalidade formal decorre de dois elementos específicos: a falta de pertinência temática do texto inserido e a inclusão de matéria vedada em sede de Medida Provisória.

Arguiu-se, ainda, a inconstitucionalidade material do dispositivo, pois: a) há contradição entre o § 4º-A, que suspende a prescrição durante o tempo necessário à citação, e o § 4º, que afirma que a prescrição começa a correr a partir da primeira tentativa frustrada de citação, de modo que demora do Poder Judiciário correrá em prejuízo do credor; b) as alterações referentes à citação por meio eletrônico imputam às partes ônus – que são próprios do Poder Judiciário – de checar sistemas informatizados, bem como abrem espaço para crimes eletrônicos e violam o devido processo legal, não havendo qualquer garantia de que foi de fato o réu que recebeu a citação. Por fim, salientou-se que nem todos os brasileiros possuem acesso constante e integral à *internet*.

Malgrado a ação já esteja em trâmite, é imprescindível discussão mais aprofundada sobre a matéria, que possui extrema relevância para o sistema processual brasileiro. Especificamente no que se refere à citação, Zaneti Junior e Alves (2022, p. 4), lecionam que “qualquer alteração no regime de citação previsto no CPC (LGL\2015\1656) causa impacto direto no regular trâmite do feito. Isso porque, uma aplicação equivocada ocasiona vício processual insanável, que poderá levar a uma decretação de nulidade a qualquer tempo”.

Ante o exposto, há discussão acerca da constitucionalidade das alterações introduzidas pela Lei 14.195/2021 no Código de Processo Civil, justamente por conta da impossibilidade de o assunto ser incluído em projeto de lei de conversão de Medida Provisória. Por essa razão, é necessário estudar

se a Lei 14.195/2021 poderia alterar a norma processual civil, de modo a esclarecer se o texto legal apresenta algum vício de constitucionalidade.

### 3. A REGULAMENTAÇÃO DO ASSUNTO POR MEDIDA PROVISÓRIA

Primeiramente, é necessário discorrer sobre eventual inconstitucionalidade formal da legislação por ser originada de Medida Provisória.

A Lei 14.195/2021 é proveniente da conversão da Medida Provisória 1.040/2021, que objetivava trazer melhorias ao ambiente de negócios no país e impactar positivamente na classificação geral do país no relatório “Doing Business” do Banco Mundial. Essa alteração legislativa se justificava, conforme descrito em sua exposição de motivos, para impulsionar a classificação do Brasil, que nunca figurou entre os 100 primeiros países classificados quanto ao nível de facilidade de se fazer negócios (BRASIL, 2021a).

Por essa razão, foram propostas alterações para facilitar a abertura de empresas, a proteção de acionistas minoritários, o comércio exterior o Sistema Integrado de Recuperação de Ativos, aperfeiçoar a obtenção de eletricidade, bem como disciplinar a profissão de tradutor e intérprete públicos e a prescrição intercorrente no Código Civil. Para tanto, foram propostas alterações na Lei 11.598/2007, na Lei 8.934/94 e na Lei 6.404/1976, além da revogação do Decreto-Lei 13.609/1943 (BRASIL, 2021a). Registra-se que, conforme divulgado pelos meios de comunicação social, após a alteração legislativa, o Banco Mundial decidiu cancelar o relatório “Doing Business” por constatar irregularidades nos dados e por existirem alegações de manipulação (CNN, 2021, *online*).

Em análise ao art. 1º, constata-se que a Lei 14.195/2021 dispõe sobre a facilitação de abertura de empresas e do comércio exterior, a proteção de acionistas minoritários, bem como sobre o Sistema Integrado de Recuperação de Ativos, as cobranças de conselhos profissionais, a profissão de tradutor e intérprete público, a obtenção de eletricidade, a desburocratização societária e de atos processuais e a prescrição intercorrente no Código Civil (BRASIL, 2021b).

Nesse contexto, verifica-se que a redação original da Medida Provisória 1.040/2021 não tratou sobre matéria processual civil, a qual foi posteriormente inserida na legislação. É possível afirmar, portanto, que “Todas as alterações promovidas no CPC (LGL\2015\1656) tiveram sua origem em emendas propostas já na Câmara dos Deputados.” (LIPPMANN, 2022, p. 2).

A regulamentação da Medida Provisória é prevista no art. 62 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, cujo texto foi modificado pela Emenda Constitucional n. 32/2001. As medidas provisórias são "atos normativos primários, sob condição resolutiva, de caráter excepcional no quadro da separação dos Poderes, e, no âmbito federal, apenas o Presidente da República conta o poder de editá-las" (MENDES; BRANCO, p. 2723).

Já no *caput* do dispositivo constitucional, é previsto que o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias em caso de relevância e urgência, posteriormente submetendo-as ao Congresso Nacional (BRASIL, 1998). A Medida Provisória surgiu com a Constituição Federal de 1988 para substituir o antigo Decreto-lei, originado na Constituição de 1937. É uma forma legislativa atípica que possui a finalidade de permitir maior rapidez na edição de normas que exigem ações emergenciais e não podem esperar pelo regular trâmite do processo legislativo (SOUZA, 2010).

É certo que "deverão ser observados rigorosamente os requisitos constitucionais da relevância e da urgência, sob pena de inconstitucionalidade material, na esfera do STF e/ou no controle político de constitucionalidade" (SOUZA, 2010, p. 223). Contudo, segundo Zaneti Junior e Alves (2022, p. 2), no caso estudado há inconstitucionalidade formal da Medida Provisória 1.040/2021, inicialmente, porque "os fundamentos que deram origem à referida MP não justificariam uma situação concreta que demandasse urgência em sua edição".

Em atenção ao tema, salienta-se que "Para que se legitime a edição da medida provisória, há de estar configurada uma situação em que a demora na produção da norma possa acarretar dano de difícil ou impossível reparação para o interesse público" (MENDES; BRANCO, 2022, p.2723). Além disso, se for possível aguardar a elaboração de leis pelo Congresso Nacional através do processo legislativo regular, será abusivo o uso da medida provisória (TAVARES, 2022).

Em outras palavras, a matéria tratada pela Medida Provisória, que visou melhorar o ambiente de negócios e a classificação do país em relatório do Banco Mundial, poderia ter aguardado o regular trâmite legislativo, uma vez que não há situação concreta que acarretaria dano ao interesse público. Segundo Mendes e Branco (2022), é certo que durante a tramitação da Medida Provisória o Presidente da República e o Congresso Nacional devem avaliar o preenchimento dos pressupostos legais e, quando não o feito, cabe também ao Poder Judiciário analisar o caso concreto, a fim de identificar se há abuso manifesto por falta dos pressupostos, conforme precedentes do Supremo Tribunal Federal.

Assim, diante da ausência dos pressupostos legais para edição da Medida Provisória (relevância e urgência), o que teria sido ignorado pelos Órgãos dos Poderes Executivo e Legislativo quando da elaboração da Lei 14.195/2021, seria possível levar a matéria à apreciação do Poder Judiciário, conforme entendimento pacífico da Suprema Corte.

Não bastando tal apontamento, há vedação constitucional expressa ao tratamento de matéria relativa ao Direito Processual Civil por Medida Provisória, nos termos do art. 62, §1º, I, b, *in verbis*:

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:  
I - relativa a:  
[...]  
b) direito penal, processual penal e processual civil; [...]

Essa mudança foi introduzida pela Emenda Constitucional n. 32/2001 e, antes disso, não era incomum a utilização desse instituto para modificar dispositivos do Código de Processo Civil (MENDES; BRANCO, 2022). Examinando o tema, Tavares (2022) entende que a emenda possui importância, pois o Poder Executivo é parte em demandas e não pode intervir em tais matérias, a exemplo do que fez no passado ao alterar o prazo para a ação rescisória ajuizada pelo Poder Público.

Em análise ao caso específico da Lei 14.195/2021, Bueno (2022) entende que as alterações no Código de Processo Civil são formalmente inconstitucionais, uma vez que se trata de uma lei originada em medida provisória que não cuidava – e não podia cuidar – de matérias de cunho processual. O autor classificou essa conduta como um atropelo ao devido processo legislativo. De igual modo, Hertel (2021) entende que o vício de inconstitucionalidade é mais evidente quando se percebe que a matéria não pode ser tratada por meio de medida provisória. É no mesmo sentido o entendimento de Lippmann (2022).

Contudo, o que se observa é que, quando o texto da Medida Provisória 1.040/2021 foi publicado, não havia qualquer disposição envolvendo direito processual. Após a aprovação e conversão em lei ordinária, foram apresentadas emendas ao texto, as quais tratavam sobre direito processual civil e foram incluídas na Lei 14.195/2021.

Na petição inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.005 também se entendeu que a lei não poderia tratar sobre tema vedado à Medida Provisória. Sustentou-se que o procedimento legislativo de conversão da medida provisória tem a celeridade como marca, não havendo maturação sobre o tema com deliberação nas Comissões temáticas ou abertura a debate público. De outro lado, argumentou-se que, se é vedado ao Presidente da República editar medida provisória sobre direito

processual civil, por lógica, não poderia tal conteúdo ser inserido no texto normativo, pois o fundamento da norma constitucional é impedir que os temas descritos sejam convertidos em lei em regime especial de tramitação.

Dessa forma, tendo sido analisado que Medidas Provisórias não podem tratar sobre matéria de direito processual civil, é necessário analisar se é possível inserir na lei ordinária de conversão conteúdo diferente daquele originalmente tratado.

#### **4. O CONTRABANDO LEGISLATIVO E O AJUIZAMENTO DA ADI 7.005**

Como exposto, a Lei 14.195/2021 teve origem na Medida Provisória 1.040/2021, sendo que esta não tratava sobre qualquer assunto que envolvesse processo civil.

No tocante ao processo legislativo da Medida Provisória, disciplina a Resolução 1/2002 do Congresso Nacional que será submetida à análise de Comissão Mista formada por 12 Senadores e 12 Deputados, sendo elaborado parecer. Após, segue ao Plenário da Câmara dos Deputados para deliberação, cujas conclusões incluem a rejeição, aprovação na íntegra do texto original ou aprovação de projeto de lei de conversão, com alteração do texto originalmente publicado. Posteriormente, prosseguirá ao Senado (BRASIL, 2002). Dessa forma, se ocorrerem modificações, com inclusão de emendas, a parte modificada será transformada em projeto de lei de conversão e, sendo aprovada, será submetida à sanção presidencial (SOUZA, 2010).

A prática de inserir, em Medida Provisória emendas legislativas oriundas do Congresso Nacional que não contenham pertinência temática com o assunto originalmente deliberado pelo Chefe do Poder Executivo é denominada de “contrabando legislativo” ou “jabuti” (ZANETI JUNIOR; ALVES, 2022). Em 2015, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.127, o Supremo Tribunal Federal, em suma, reconheceu a inconstitucionalidade do “contrabando legislativo”. Foram vencidos os Ministros Rosa Weber (Relatora), Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski, os quais julgavam procedente o pedido, e, em maior extensão, o Ministro Dias Toffoli, que o julgava improcedente.

No caso, discutia-se a inconstitucionalidade formal do art. 76 da Lei 12.249/2010, inserido por emenda parlamentar em projeto de conversão de medida provisória em lei, cujo teor era distinto do originalmente tratado. Além disso, discutia-se se a introdução de matéria nova em projeto de lei

de conversão de Medida Provisória era inconstitucional por violar o art. 2º da Constituição Federal, uma vez que compete exclusivamente ao Presidente da República a iniciativa de Medida Provisória.

Extraí-se do voto do Redator do Acórdão, Ministro Edson Fachin, que ao Poder Legislativo é cabível o controle da edição da Medida Provisória, bem como modificar o texto normativo. Por outro lado, apesar de a Constituição Federal não ter disposto expressamente sobre a pertinência temática, entendeu-se que o exercício da faculdade do Congresso Nacional de elaborar emendas não é incondicionado.

Isso se justifica porque quando uma lei fruto de conversão de Medida Provisória passa a tratar de temas não previstos originalmente, algumas vezes de modo precoce, tem seu papel de regulação da vida em comum enfraquecido no tocante à legitimação do procedimento democrático. Essa prática gera insegurança ao submeter a rito de discussão e aprovação excepcional e célere, sem ser analisados os pressupostos constitucionais de relevância e urgência necessários à edição de Medida Provisória.

O entendimento exarado pela Corte Suprema acerca da necessidade de pertinência temática é materializado na Resolução 1 de 2002 do Congresso Nacional e na Lei Complementar 95 de 1998, mencionadas no decorrer do voto do Ministro Redator do Acórdão. A Resolução dispõe sobre a apreciação das Medidas Provisórias pelo Congresso Nacional, enquanto a Lei Complementar dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis e estabelece normas para a consolidação de atos normativos.

Nesse passo, o art. 4º, *caput*, da Resolução 1 de 2002 do Congresso Nacional dispõe que poderão ser oferecidas emendas nos 6 primeiros dias que se seguirem à publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União. Ademais, o § 1º, do mesmo dispositivo disciplina que apenas poderão ser oferecidas emendas perante a Comissão Mista. Mais além, possui extrema relevância o § 4º, que prevê expressamente que “É vedada a apresentação de emendas que versem sobre matéria estranha àquela tratada na Medida Provisória, cabendo ao Presidente da Comissão o seu indeferimento liminar.” (BRASIL, 2002).

No mesmo sentido, a Lei Complementar 95/1998 prevê, em seu art. 7º, princípios para a elaboração do texto legal, incluindo que tratará de único objeto (salvo no caso de codificações), o âmbito de aplicação será estabelecido de forma específica, o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei (salvo lei que complementa lei considerada básica) e, por fim, a lei não poderá conter matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou

conexão. Este último princípio, positivado no inciso II do referido dispositivo, em suma, veda a possibilidade de a lei tratar de temas diversos ao seu objeto (BRASIL, 1998).

Ao final do julgamento da ADI 5.127, o STF entendeu que a edição de emendas em processo legislativo de conversão em lei com conteúdo diferente do tratado na Medida Provisória não significa o reconhecimento da inconstitucionalidade de todas as leis de conversão até então promulgadas. O entendimento se justificou por ser a primeira oportunidade que a Corte teve para enfrentar o tema, além de a prática já estar arraigada no plano concreto, o que resultaria em grande número de leis que foram convertidas dessa forma. É certo, ainda, que entendimento contrário promoveria insegurança jurídica.

Assim, com fundamento no princípio democrático e no devido processo legislativo, foi julgado improcedente o pedido formulado com efeitos *ex nunc*, cientificando-se o Poder Legislativo de que a apresentação de emendas sem relação de pertinência temática com a medida provisória em apreciação é incompatível com a Constituição Federal. Nesse sentido, em defesa da segurança jurídica, até a data do julgamento foram preservadas as leis fruto de emendas em projetos de conversão de Medida Provisória em lei.

Quanto à Lei 14.195/2021 “não passou despercebido pela doutrina de qualidade a inconstitucionalidade das modificações por violação do devido processo legislativo, sendo argumentado que o projeto de conversão da medida provisória aborda matéria a ele estranha” (HERTEL, 2021, p. 134). Em análise ao entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre o contrabando legislativo, Zaneti Junior e Alves (2022) lecionam que há vício de inconstitucionalidade formal no art. 44 da Lei 14.195/2021, pois resultou de emenda parlamentar que não possuía pertinência temática com a matéria tratada inicialmente e, ainda, tratou de matéria vedada a Medida Provisória.

De igual modo, Lippmann (2022) parte da delimitação do quadro normativo sobre a edição e conversão de Medidas Provisórias, apontando que: a Constituição veda expressamente a edição de medidas provisórias sobre processo civil; a Lei Complementar 95 de 1998 proíbe que a lei contenha matéria estranha ao seu objeto ou a ele não vinculada; e a Resolução 1/2002 do Congresso Nacional veda a apresentação de emendas que versem sobre matéria estranha à Medida Provisória. Ao final da análise, o autor conclui que:

Quanto ao tema, não parece haver espaço para dúvida: a inclusão, durante o trâmite do processo de conversão em Lei da Medida Provisória 1.040/2021 (LGL\2021\3992), de

dispositivos que versam sobre matéria: i) processual e ii) alheia aos temas objeto do texto original, transpassou os limites constitucionais e legais aplicáveis. (LIPPMANN, 2022, p. 3)

E, mesmo que se entenda que há pertinência temática entre o texto incluído na Lei 14.195/2021, ainda subsiste a inconstitucionalidade formal:

Por outro lado, também é possível sustentar que, de certa forma, há pertinência temática entre as emendas relacionadas ao processo civil e o texto original da MP 1.040/ 2021 (LGL\2021\3992) – posteriormente convertida na Lei 14.195/ 2021 (LGL\2021\11633). Tendo em mente que a motivação da MP 1.040/ 2021 (LGL\2021\3992) foi fomentar o ambiente de negócios em solo nacional e melhorar a posição do Brasil no estudo “Doing Business” do Banco Mundial, é possível defender que as disposições processuais civis contidas nas emendas visavam garantir maior eficiência ao procedimento jurisdicional civil e, assim, melhorar os critérios de “execução dos contratos” e “resolução de insolvências”, utilizados para avaliar o ambiente de negócios pelo estudo “Doing Business”. Mesmo assim, ainda se esbarraria na proibição de tratar de matéria afeta ao direito processual civil em MP, o que implica inconstitucionalidade formal da norma. (ZANETI JUNIOR; ALVES, 2022, p. 2).

Seguindo o mesmo entendimento, no ajuizamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.005, pontuou-se na peça exordial que o texto originário da medida provisória não continha qualquer alteração ao Código de Processo Civil, razão pela qual os dispositivos são eivados por vício de inconstitucionalidade por violarem o princípio democrático e o devido processo legislativo, além de versar sobre matéria proibida a medida provisória. Ao final, requereu-se a concessão de tutela cautelar para sustar a eficácia do dispositivo até decisão final, bem como pugnou-se pela procedência dos pedidos formulados, a fim de que o Supremo Tribunal Federal declare a inconstitucionalidade do art. 44 e do art. 57, XXXII, da Lei 14.195/2021.

Em decisão proferida em 18/11/2021, a Suprema Corte entendeu pela existência de relevância na matéria e, presentes os requisitos legais, adotou-se o rito da medida cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade, determinando-se a solicitação de informações à Presidência da República, à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, bem como o encaminhamento dos autos ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República, para manifestação, com posterior conclusão para exame do pedido cautelar.

Dessarte, verifica-se que a Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.005 tramita no Supremo Tribunal Federal desde 23 de setembro de 2021, sendo que o requerimento para concessão de medida cautelar ainda não foi examinado. Até que haja decisão a esse respeito, há presunção de constitucionalidade das alterações introduzidas pela Lei 14.195/2021 no Código de Processo Civil,

que apenas poderá ser afastada por controle concentrado ou difuso de constitucionalidade. Assim, até o momento, a legislação está em vigor e possui eficácia (ZANETI JUNIOR; ALVES, 2022).

Por conseguinte, a inconstitucionalidade do ato normativo aqui estudado pode ser reconhecida tanto pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.005 (controle concentrado) como também nas demandas concretas como questão prejudicial (controle difuso). No caso de demandas concretas, a arguição de inconstitucionalidade pode ser feita por qualquer dos participantes da relação processual, inclusive terceiros intervenientes e o Ministério Público na condição de *custos legis*, além de poder ser reconhecida pelo magistrado de ofício. Ainda, o controle pode ser realizado por qualquer juiz ou tribunal em qualquer ação ou procedimento (BARROSO, 2022).

Assim, constatada a inconstitucionalidade do art. 44 e do art. 57, XXXII, da Lei 14.195/2021, a matéria deve ser apreciada pelo Poder Judiciário, por intermédio das vias acima mencionadas. Tal medida é necessária para materializar a aplicação do texto constitucional e conferir proteção aos princípios e às normas que dizem respeito ao processo legislativo.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do estudado, constata-se que a Lei 14.195/2021, proveniente da conversão da Medida Provisória 1.040/2021, alterou dispositivos do Código de Processo Civil que dizem respeito à citação eletrônica, à ampliação das hipóteses de cabimento da exibição de documentos ou coisas e à inclusão de novas regras sobre a prescrição intercorrente.

Nesse toar, verificou-se a relevância social e jurídica da questão, uma vez que as regras estão vigentes e serão aplicadas a casos concretos, razão pela qual a discussão sobre a inconstitucionalidade é necessária para pacificação da matéria. Ressalta-se, ainda, a preocupação doutrinária com a aplicação de determinados dispositivos, que podem ferir princípios processuais. Logo, tendo em vista que há pouco aprofundamento sobre o tema até o momento, pretendeu-se analisar a constitucionalidade das alterações promovidas no diploma processual civil.

Inicialmente, o presente trabalho estudou detalhadamente as alterações promovidas pela Lei 14.195/2021 no Código de Processo Civil, em observância aos textos de estudiosos do direito já

publicados sobre o tema. Por segundo, tendo em vista que é vedada a edição de Medidas Provisórias sobre direito processual civil pela própria Constituição, analisou-se se seria possível a alteração do Código de Processo Civil pela citada lei. Por fim, examinou-se se seria possível a inclusão da matéria em projeto de lei que não possuía pertinência temática com o assunto originário, bem como apurou-se por quais vias poderá ser reconhecido o vício da inconstitucionalidade.

A partir disso, em observância ao texto da Constituição Federal de 1988 e da legislação infraconstitucional, bem como ao entendimento doutrinário citado, constatou-se a inconstitucionalidade do art. 44 e do art. 57, XXXII, da Lei 14.195/2021.

É certo que o Direito não é uma ciência exata, contudo, não se pode olvidar, que a Constituição Federal é a norma de maior relevância no ordenamento jurídico pátrio e que interpretação contrária a seu texto levaria à subversão da ordem jurídica. Em outras palavras, deve o intérprete sempre interpretar a lei à luz da Constituição e não o contrário.

Mais além, não pode o intérprete se limitar a reproduzir o direito positivado proferindo análise valorativa acerca da positividade ou não da modificação legislativa sem se ater a outros aspectos relevantes, como vícios do processo legislativo que implicam na invalidade da norma. É imprescindível, sobretudo, o respeito aos ditames constitucionais, a fim de conferir materialização às normas constitucionais.

Assim, à luz do texto constitucional e conforme o entendimento doutrinário, é evidente a inconstitucionalidade das alterações inseridas no Código de Processual Civil pela Lei 14.195/2021 – fruto da conversão da Medida Provisória 1.040/2021 –, seja pela falta de pertinência temática do texto inserido, seja pela inclusão de matéria vedada em sede de Medida Provisória.

## REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**, 9 ed, São Paulo: SaraivaJur, 2022, 480 p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 29 mar. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998.** Diário Oficial da União, Brasília, 27 fev. 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm). Acesso em: 5 abr. 2023.

BRASIL. **Lei Ordinária n. 13.105, de 16 de março de 2015.** Diário Oficial da União, Brasília, 17 mar. 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em: 29 mar. 2023.

BRASIL. **Lei Ordinária n. 14.195, de 26 de agosto de 2021.** Diário Oficial da União, Brasília, 27 ago. 2021b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14195.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14195.htm). Acesso em: 29 mar. 2023.

BRASIL. **Medida Provisória n. 1.040, de 29 de março de 2021.** Diário Oficial da União, Brasília, 30 mar. 2021a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1040.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1040.htm). Acesso em: 29 mar. 2023.

BRASIL. **Resolução 1, de 8 de maio de 2002.** Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, Congresso Nacional, 2002. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2002/resolucao-1-8-maio-2002-497942-normaatualizada-pl.html>. Acesso em: 5 abr. 2023.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, Distrito Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5127**, Confederação Nacional das Profissões Liberais, Relatora: Rosa Weber, Relator para Acórdão: Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 15/10/2015, publicado em 11/5/2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4580410>. Acesso em: 31 mar. 2023.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, Distrito Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7005**, Relator: Roberto Barroso, Partido da Social Democracia Brasileira. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6264587>. Acesso em: 31 mar. 2023.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Manual de Direito Processual Civil.** 7. ed. São Paulo: Saraivajur, 2022.

CNN. **Banco Mundial afirma que trabalha em transparência após polêmica sobre relatório.** Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/banco-mundial-afirma-que-trabalha-em-transparencia-apos-polemica-sobre-relatorio>. Acesso em: 29 mar. 2023.

HERTEL, Daniel Roberto. Citação Eletrônica no Código de Processo Civil Brasileiro. **Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil**, n. 104, p. 133-143, set. 2021. Disponível em: [https://www.magisteronline.com.br/biblioteca/revistas/civil/CIV104\\_8\\_87db415a.pdf](https://www.magisteronline.com.br/biblioteca/revistas/civil/CIV104_8_87db415a.pdf). Acesso em: 30 mar. 2023.

IBDP - INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PROCESSUAL. **Manifestação do Instituto Brasileiro de Direito Processual sobre a promulgação da Lei n. 14.195, de 26 de agosto de 2021.** Disponível em: <https://www.direitoprocessual.org.br/manifestacao-do-ibdp-sobre-a-lei-n-14195-de-26-de-agosto-de-2021.html>. Acesso em: 29 mar. 2023.

LIPPMANN, Rafael Knorr. O NOVO CONCEITO DE CITAÇÃO POR MEIO ELETRÔNICO DA LEI 14.195/2021: UM PASSO PARA FRENTE, DOIS PASSOS PARA TRÁS. **Revista dos Tribunais Online**, São Paulo, v. 1035, p. 287-302, jan. 2022.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. 1784 p.

PINHO, Humberto dalla Bernardina de. **Manual de Direito Processual Civil Contemporâneo**. 5. ed. São Paulo: Saraivajur, 2023. 1472 p.

SOUZA, Jadir Cirqueira de. **Curso de Direito Constitucional**. 1. ed. São Paulo: Editora Pillares, 2010. 447 p.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 21. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023, 1280p.

ZANETI JUNIOR, Hermes; ALVES, Gustavo Silva. BREVES NOTAS SOBRE AS ALTERAÇÕES DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL PELA LEI 14.195/2021: CITAÇÃO ELETRÔNICA, EXIBIÇÃO DE DOCUMENTO OU COISA E PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. **Revista dos Tribunais Online**, São Paulo, p. 43-73, ago. 2022.