



Poder Judiciário
Supremo Tribunal Federal

Recibo de Petição Eletrônica

AVISO

É de responsabilidade do advogado ou procurador o correto preenchimento dos requisitos formais previstos no art. 9º, incisos I a IV, da Resolução 427/2010 do STF, sob pena de rejeição preliminar, bem como a consequente impossibilidade de distribuição do feito.

O acompanhamento do processamento inicial pode ser realizado pelo painel de petições do Pet v.3 e pelo acompanhamento processual do sítio oficial.

| | |
|----------------------------|---------------------------|
| Protocolo | 00542887120211000000 |
| Petição | 52138/2021 |
| Classe Processual Sugerida | MS - MANDADO DE SEGURANÇA |
| Marcações e Preferências | Medida Liminar |

Impresso por: 047449614452728/2021
Em: 19/05/2021 - 12:20:13

| | |
|--------------------|---|
| Relação de Peças | <p>1 - Petição inicial Assinado por: GEAN CARLOS FERREIRA DE MOURA AGUIAR</p> <p>2 - Documentos comprobatórios Assinado por: GEAN CARLOS FERREIRA DE MOURA AGUIAR</p> <p>3 - Documentos comprobatórios Assinado por: GEAN CARLOS FERREIRA DE MOURA AGUIAR</p> <p>4 - Documentos comprobatórios Assinado por: GEAN CARLOS FERREIRA DE MOURA AGUIAR</p> <p>5 - Documentos comprobatórios Assinado por: GEAN CARLOS FERREIRA DE MOURA AGUIAR</p> <p>6 - Documentos comprobatórios Assinado por: GEAN CARLOS FERREIRA DE MOURA AGUIAR</p> <p>7 - Documentos comprobatórios Assinado por: GEAN CARLOS FERREIRA DE MOURA AGUIAR</p> <p>8 - Documentos comprobatórios Assinado por: GEAN CARLOS FERREIRA DE MOURA AGUIAR</p> |
| Polo Ativo | <p>ELVINO JOSE BOHN GASS (CPF: 125.582.062-49) MARCELO RIBEIRO FREIXO (CPF: 956.227.807-72) ARLINDO CHIGNALIA JUNIOR (CPF: 068.211.461-87) WOLNEY QUEIROZ MACIEL (CPF: 749.899.104-78) TALIRIA PETRONE SOARES (CPF: 111.382.957-52) RENILDO VASCONCELOS CALHEIROS (CPF: 209.360.794-87) JOENIA BATISTA DE CARVALHO (CPF: 323.269.982-00) DANILO JORGE DE BARROS CABRAL (CPF: 509.036.914-34) ALESSANDRO LUCCIOLA MOLON (CPF: 014.165.767-70)</p> |
| Polo Passivo | <p>ARTHUR CESAR FERREIRA DE LIRA (CPF: 678.210.904-25)</p> |
| Data/Hora do Envio | <p>19/05/2021, às 12:20:16</p> |
| Enviado por | <p>GEAN CARLOS FERREIRA DE MOURA AGUIAR (CPF: 047.441.961-44)</p> |

Impresso por: 047.441.961-44
 Em: 19/05/2021 às 12:20:16

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO EGRÉGIO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL, MINISTRO LUIZ FUX

ELVINO JOSÉ BOHN GASS, brasileiro, casado, agricultor e professor de História, portador do [REDACTED], atualmente no exercício do mandato de Deputado Federal pelo PT/RS, com endereço na Câmara dos Deputados – Anexo III – Gabinete 469 – Brasília (DF) e, ainda, Líder da Bancada do Partido dos Trabalhadores na Câmara Federal, com endereço eletrônico dep.bohngass@camara.leg.br; MARCELO RIBEIRO FREIXO, brasileiro, casado, Deputado Federal pelo Estado do Rio de Janeiro e Líder da Minoria na Câmara dos Deputados, [REDACTED] com endereço profissional no Palácio do Congresso Nacional, Praça dos Três Poderes, Câmara dos Deputados, Anexo IV, Gabinete 725, Brasília-DF, 70160-900, com endereço eletrônico dep.marcelofreixo@camara.leg.br; ALESSANDRO LUCCIOLA MOLON, brasileiro, casado, Deputado Federal pelo Estado do Rio de Janeiro e Líder da Oposição na Câmara dos Deputados, [REDACTED] com endereço profissional no Palácio do Congresso Nacional, Praça dos Três Poderes, Anexo IV, Gabinete 304, Brasília/DF, 70165-900, com endereço eletrônico dep.alessandromolon@camara.leg.br; ARLINDO CHIGNALIA JUNIOR, brasileiro, casado, Deputado Federal pelo Estado de São Paulo e Líder da Minoria no Congresso Nacional, [REDACTED] com endereço profissional na Praça dos Três Poderes, Palácio do Congresso Nacional, Câmara dos Deputados, Edifício Principal, Gabinete 4, BrasíliaDF, 70165-900, com endereço eletrônico dep.arlindochinaglia@camara.leg.br; WOLNEY QUEIROZ MACIEL, Deputado Federal, Líder do PDT na Câmara dos Deputados, brasileiro, casado [REDACTED] com endereço na Câmara dos Deputados, gabinete 936, anexo IV, CEP 70160-900, dep.wolneyqueiroz@camara.leg.br; TALÍRIA PETRONE SOARES, brasileira, solteira, professora, portadora do [REDACTED] atualmente no exercício do mandato de Deputada Federal pelo PSOL/RJ, com endereço na Câmara dos Deputados, anexo IV, gabinete 617 – Brasília (DF) e, ainda, Líder da Bancada do Partido Socialismo e Liberdade na Câmara Federal, com endereço eletrônico dep.taliriapetrone@camara.leg.br; RENILDO VASCONCELOS CALHEIROS, brasileiro, solteiro, geólogo, portador [REDACTED] [REDACTED], atualmente no exercício do Mandato

de Deputado Federal pelo PCdoB/PE, com endereço na Praça dos Três Poderes, gabinete nº 915, anexo IV, da Câmara dos Deputados, Brasília/DF e, ainda, Líder da Bancada do Partido Comunista do Brasil na Câmara Federal, com endereço eletrônico dep.renildocalheiros@camara.leg.br; **JOÊNIA BATISTA DE CARVALHO**, brasileira, Deputada Federal, indígena Wapichana, Líder da REDE na Câmara dos Deputados,

com endereço profissional na Praça dos Três Poderes, Câmara dos Deputados, Anexo IV, Gabinete no 231, Brasília/DF, CEP 70160-900, endereço eletrônico dep.joeniawapichana@camara.leg.br; **DANILO JORGE DE BARROS CABRAL**, brasileiro, casado, atualmente no exercício do Mandato de Deputado Federal pelo PSB/PE, com endereço na Praça dos Três Poderes, gabinete nº 423, anexo IV, da Câmara dos Deputados, Brasília/DF e, ainda, Líder da Bancada do Partido Socialista Brasileiro na Câmara Federal, com endereço eletrônico dep.danilocabral@camara.leg.br, vêm à douta presença de Vossa Excelência, por intermédio dos Advogados que ao final subscrevem, com fundamento nos artigos 5º, inciso LXIX, 37, caput, Art. 62, da Constituição Federal e, ainda, no que estatui o artigo 1º da Lei 12.016, de 2009, impetrarem e ainda, na jurisprudência consolidada desta Egrégia Corte, propor a presente

MANDADO DE SEGURANÇA COM PEDIDO DE LIMINAR

Contra ato ilegal, abusivo e inconstitucional, perpetrado pelo Exmo. Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, o **Deputado Artur Lira (PP-AL)**, desde logo indicado **como autoridade Coatora**, o qual deverá ser intimado/citado para os atos do presente mandamus, junto à Presidência da Câmara dos Deputados - Câmara dos Deputados – Brasília (DF), tendo em vista os fatos e fundamentos de direito adiante delineados.

I – Considerações iniciais

1. Afirma-se inicialmente que à semelhança dos Regimentos Internos dos Tribunais pátrios, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados e, neste caso em específico, o Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1/2020, que estabelece regras de análise das medidas provisórias pelos Plenários da Câmara e do Senado, tem natureza jurídica de lei material e, nessa condição, busca seu fundamento de validade no próprio seio do texto da Carta da República.

2. Nesse sentido, *mutatis mutandi*, foi o entendimento desse Supremo Tribunal Federal nos autos da ADI 1.105-7/DF, da relatoria do ministro Ricardo Lewandowski:

PRECEDENTE: RELATOR(A) MINISTRO PAULO BROSSARD - STF - ADI-MC - MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - PROCESSO: 1105/DF - DJ 27-04-01. VOTO. (...) Os antigos regimentos lusitanos se não confundem com os regimentos internos dos tribunais; de comum eles têm apenas o nome. Aqueles eram variantes legislativas da monarquia absoluta, enquanto estes resultam do fato da elevação do Judiciário a Poder do Estado e encontram no Direito Constitucional seu fundamento e previsão expressa. O ato do julgamento é o momento culminante da ação jurisdicional do Poder Judiciário e há de ser regulado em seu regimento interno, com exclusão de interferência dos demais Poderes. A questão está em saber se o legislador se conteve nos limites que a Constituição lhe traçou ou se o Judiciário se manteve nas raias por ela traçadas, para resguardo de sua autonomia. Necessidade do exame em face do caso concreto. A lei que interferisse na ordem do julgamento violaria a independência do judiciário e sua conseqüente autonomia. Aos tribunais compete elaborar seus regimentos internos, e neles dispor acerca de seu funcionamento e da ordem de seus serviços. Esta atribuição constitucional decorre de sua independência em relação aos Poderes Legislativo e Executivo. Esse poder, já exercido sob a Constituição de 1891, tornou-se expresso na Constituição de 34, e desde então vem sendo reafirmado, a despeito, dos sucessivos distúrbios institucionais. A Constituição subtraiu ao legislador a competência para dispor sobre a economia dos tribunais e a estes a imputou, em caráter exclusivo. Em relação à economia interna dos tribunais a lei é o seu regimento. O regimento interno dos tribunais é lei material. Na taxinomia das normas jurídicas o regimento interno dos tribunais se equipara à lei. A prevalência de uma ou de outro depende de matéria regulada, pois são normas de igual categoria. Em matéria processual prevalece a lei, no que tange ao funcionamento dos tribunais o regimento interno prepondera. Constituição, art. 5º, LIV e LV, e 96, I, a. Relevância jurídica da questão: precedente do STF e resolução do Senado Federal. Razoabilidade da suspensão cautelar de norma que alterou a ordem dos julgamentos, que é deferida até o julgamento da ação direta.

3. Nessa perspectiva, eventual inobservância das regras regimentais, notadamente por seus destinatários naturais (Deputados Federais), quando se está em jogo matéria de estatura eminentemente constitucional (tramitação das medidas provisórias

submetidas à apreciação do Congresso Nacional - art. 62 da Constituição), longe de circunscrever-se como mera questão interna, configura verdadeira ilegalidade a suscitar a intervenção do Poder Judiciário.

4. Versa a presente Impetração acerca de decisão ilegal, adotada pelo Presidente eleito da Câmara dos Deputados, em clara violação não apenas ao art. 62 da Carta Constitucional e às decisões desta Corte no bojo da ADPF 663, que é fundamento de validade do Ato Conjunto 1/2020, mas, principalmente, ao artigo 5º, LIV, da CF/88, que estabelece o devido processo legislativo e art. 1º e 5º, XXXVI, CF, que versa sobre a segurança jurídica.

5. Importa reforçar que jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, consoante apontado supra, reconhece que as regras que disciplinam o processo legislativo constitucional revestem-se de plena exigibilidade quando descumpridas pelos seus destinatários, o que enseja a intervenção do Poder Judiciário para restabelecer a higidez da ordem jurídica violada (ADI nº 3.146, rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, j. 11/05/2006, DJ 19.12.2006; MS nº 20.257, rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, j. 08/10/1980, DJ de 27.02.1981; MS nº 21.642, rel. Min. Celso de Mello, RDA 191/200; MS nº 21.303, Min. Octavio Galloti; MS nº 24.356, rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, j. 13/02/2003, DJ 12.09.2003; e MS nº 24.642, rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, j. 18/02/2004, DJ 18.06.2004).

II – Inexistência de matéria *interna corporis*. Violação regramento com estatura constitucional

6. A jurisprudência desta Suprema Corte tem se orientado no sentido de assegurar o conhecimento de impetração como a destes autos, uma vez que, no caso em tela, não se trata da prática de ato que envolva o exercício do poder discricionário pela Mesa da Câmara dos Deputados, e nem de seu Presidente.

7. Caso fosse questão submetida ao juízo discricionário, não poderia o Poder Judiciário imiscuir-se no mérito das decisões adotadas, como fora o caso das decisões indeferitórias adotadas nos Mandados de Segurança nº 21.374-4/DF - DJU de 02.10.92 - Ementário nº 1.678-1 e nº 20247 - DJU de 21.11.80, Ementário nº 1.193-1. No presente writ, no entanto, não está em discussão questão interna corporis, em que esteja em jogo juízo de valor que caiba apenas ao Poder Legislativo, mas, sim, questão que diz

respeito à efetividade e regularidade de uma garantia constitucional, ou seja, a tramitação de medidas provisórias no Congresso Nacional.

8. Este remédio constitucional tem sido invariavelmente reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal que só a nega quando entende tratar-se de questão *interna corporis* (RTJ 102/27, 112/598, 112/1023 e 116/67), o que efetivamente não se vislumbra no caso ora vergastado, onde estão postas graves e irreversíveis afrontas à ordem e à eficácia da norma Constitucional:

O STF admite a legitimidade do parlamentar – e somente do parlamentar – para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de lei ou emenda constitucional incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo.[MS 24.667 AgR, rel. min. Carlos Velloso, j. 4-12-2003, P, DJ de 23-4-2004.]= MS 32.033, rel. p/ o ac. min. Teori Zavascki, j. 20-6-2013, P, DJE de 18-2-2014

9. Quanto à possibilidade de se atacar atos do Poder Legislativo mediante mandado de segurança, ensina o Professor português **JORGE MIRANDA, verbis**:

O que terá de haver sempre, ainda quando o órgão Constituinte, altere as regras orgânicas e processuais que o precedem, será a vinculação a regras de Direito e mesmo às regras que ele próprio venha a editar (assim, a vinculação de uma assembleia constituinte ao seu regimento e a outras normas internas e sua autoria). O que terá de haver sempre - salvo ruptura ou revolução - será julgamento dessas regras e das formas de agir do órgão constituinte à idéia de Direito que o suporta e em face da qual deve conceber-se como órgão constituinte. E, a esta luz, a doutrina do poder constituinte acaba por se reconduzir a uma doutrina de limitação do poder". (in REVISTA DE DIREITO PÚBLICO, vol. 80, pág. 26)

10. No mesmo sentido da possibilidade da ação mandamental em casos como o presente se alinham as respeitadas opiniões de **SEABRA FAGUNDES, CASTRO NUNES E CRETELLA JÚNIOR**, para as quais o Judiciário jamais se recusou a confrontar um ato praticado com as prescrições constitucionais, legais ou regimentais, que estabeleçam condições, forma ou rito para o seu cometimento, sejam eles praticados pelo Plenário, pela Mesa ou pelos Presidentes das Câmaras Legislativas.

11. Logo, cabível o presente mandado de segurança, para o qual concorrem todas as condições da ação.

12. Deriva daí a presente impetração, que visa preservar os direitos e garantias dos Parlamentares Impetrantes em ver respeitado o texto Constitucional, em sua essência e na eficácia correta de um texto de sua alteração pelo constituinte derivado, com o sentido que decorre da deliberação plenária e não de interferência da Mesa diretora de uma das Casas congressuais.

13. A questão em tela - a ocorrência de ofensa a direito líquido e certo dos parlamentares autores ao direito a um processo legislativo hígido de tramitação das medidas provisórias em razão de ato praticado pela autoridade coatora ao subverter a ordem cronológica de apreciação das medidas provisórias - constitui ofensa direta ao texto constitucional.

14. Assim, a presente Impetração não se volta para questões internas meramente regimentais da Câmara dos Deputados. Ao contrário, veicula-se no presente *writ* violação à matéria de estatura constitucional, a merecer deste Supremo Tribunal Federal pronta e rápida intervenção. Logo, além da incontestável legitimidade dos Impetrantes, também é cabível o presente mandado de segurança, para evitar que a Câmara dos Deputados, pautada em uma interpretação violadora da Constituição, siga a deliberar ao desamparo da Carta da República e substanciada, como se norma superior fosse, o comando de exclusivo entendimento do senhor presidente da Casa.

15. Desse modo, se a interpretação do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1/2020 e da própria Constituição Federal, pela autoridade coatora ao pautar a MP 1.031 para apreciação do Plenário antes de outras 11 medidas provisórias mais antigas, desautoriza uma garantia constitucional expressamente afirmada na norma interna de regência, e também a decisão desta Corte que a fundamenta. Deste modo, exsurge patente a ilegalidade que afeta os direitos constitucionais do Impetrante, possibilitando, como se afirma, a intervenção do Poder Judiciário. É o que se requer.

III – Dos fatos

16. O ato impugnado refere-se a decisão do presidente da Câmara dos Deputados, de pautar na data de hoje (19/05/2021) para apreciação do Plenário da Casa, a Medida Provisória 1.031/2020, antes mesmo da análise de outras 11 medidas provisórias mais antigas, ou seja, enviadas à apreciação do Congresso Nacional em data anterior à edição da MP 1.031.

17. Neste sentido, a decisão hostilizada no *mandamus* diz respeito propriamente à ordem de tramitação das medidas provisórias no plenário da Câmara dos Deputados durante o estado de emergência decorrente da Covid-19, exteriorizada na publicação pauta do Plenário da Câmara dos Deputados.

18. Com relação à tramitação das medidas provisórias durante a pandemia, restou julgado por esta Corte Suprema nos autos da **ADPF 663**, referendada a cautelar do eminente relator Ministro Alexandre de Moraes (Doc. 1), a viabilidade de tramitação das medidas neste período excepcional, com resguardo da segurança jurídica e capacidade do Poder Legislativo apreciar as Medidas Provisórias em condições de trabalho remoto, consolidado no Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1/2020 (Doc. 2), que efetivou a dita autorização judicial.

19. No bojo desta ADPF, esta Corte decidiu, diante dos princípios da razoabilidade e eficiência, que:

(...) durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente da COVID-19, as medidas provisórias sejam instruídas perante o Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ficando, excepcionalmente, **autorizada a emissão de parecer em substituição à Comissão Mista por parlamentar de cada uma das Casas designado na forma regimental**; bem como, que, em deliberação nos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, operando por sessão remota, as emendas e requerimentos de destaque possam ser apresentados à Mesa, na forma e prazo definidos para funcionamento do Sistema de Deliberação Remota (SDR) em cada Casa; **sem prejuízo da possibilidade das Casas Legislativas regulamentarem a complementação desse procedimento legislativo regimental**".
(grifos nossos)

20. Assim, chegou-se ao entendimento de que o Congresso Nacional seria capaz de promover a apreciação das MPs, excepcionalmente autorizado o afastamento da análise e relatório emitidos pela Comissão Mista instituída para este fim, conforme definido no §9º do art. 62/CF, para que a apreciação ocorresse diretamente nos Plenários de ambas as Casas, inclusive com emissão de parecer e propositura de emendas, nos termos regulamentados autonomamente pelo Poder Legislativo.

21. Para regulamentar o rito de tramitação especial foi editado o Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1/2020, **que estabelece regras de análise das medidas provisórias pelos Plenários da Câmara e do Senado**, diante da impossibilidade prática da instalação da Comissão Especial, sem descuidar da **garantia de observância da cronologia constitucional de vigência e esgotamento de prazos de tais medidas, nos termos do art. 62 da Carta**.

22. Em resumo, de acordo com o Ato Conjunto referendado pela decisão desta Corte, a MP, após publicada, pode ser emendada no prazo de 2 dias úteis, seguindo para exame da Câmara dos Deputados, que deve concluir seus trabalhos até o 9º dia de vigência (art. 4º). Aprovada na Câmara, a matéria é encaminhada ao Senado que terá até o 14º dia de vigência para apreciá-la. Havendo modificações no Senado, a matéria retorna à Câmara para apreciação em 2 dias.

23. Note-se que a decisão na ADPF 663 excepcionalizou a forma de apreciação das Medidas Provisórias pelo Congresso Nacional e sua concretização se consubstancia no Ato Conjunto nº 1/2020 e nos demais procedimentos regulamentadores que as Casas decidissem adotar, tudo erigido nos alicerces de que “durante a emergência em Saúde Pública decorrente da COVID-19, (a) as medidas provisórias sejam instruídas perante o Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal”.

24. Ocorre que o Presidente da Câmara dos Deputados, ao arrepio das regras estabelecidas no ato conjunto referendado por esta Corte Constitucional e com fundamento direto no art. 62 da Constituição Federal, decidiram pautar em plenário a Medida Provisória 1.031/2121 antes da análise, pelo plenário da Câmara, de outras 11 (onze) medidas provisórias mais antigas e que, nesta ordem, estão trancando a pauta das deliberações legislativas pela regra do art. 62, §6º da Constituição.

25. Com relação a esta ordem de deliberação das medidas provisórias, o § 6º do artigo 62 da Constituição Federal determina que, a partir do momento que completarem 45 dias de edição, as medidas provisórias passam a trancar a pauta de

deliberações da Casa Legislativa em que se encontrem. Assim, a primeira medida provisória enviada a completar 45 dias passa a trancar toda a pauta, até a sua apreciação.

26. Em 2009, as paradigmáticas Questões de Ordem n. 411/2009 (Doc. 3) e 451/2009 (Doc. 4) permitiram a adoção de dois parâmetros de trancamento no âmbito da Câmara dos Deputados:

26.1 As medidas provisórias, com 46 dias ou mais, sobrestam as deliberações apenas das matérias passíveis de serem por elas veiculadas;

26.2 Para serem inseridas nas pautas das sessões ordinárias ou extraordinárias, será, sempre, necessário obedecer à ordem cronológica de trancamento das MPs.

27. Posteriormente, a Questão de Ordem n. 43/2015 (Doc. 5) foi utilizada para fixar outro parâmetro de trancamento, segundo o qual as medidas provisórias apenas passarão a sobrestar a pauta a partir de suas leituras em plenário, e não de suas chegadas a Câmara dos Deputados, “desde que não se configure abuso ou desproporcionalidade”.

28. Nessa ordem de ideias, a referida Questão de Ordem n. 43 explicitou o único motivo pelo qual se estabeleceu a leitura como parâmetro de sobrestamento. Conforme a decisão ali tomada, o lapso entre a chegada da MP à Câmara dos Deputados e sua leitura em plenário apenas se justifica para a adoção de atos burocráticos preparatórios para a inclusão da matéria na ordem do dia, devendo esse lapso ser “adequado” e “razoável”. Ou seja: “adequado”, para que se permita a adoção dos atos regimentalmente necessários para que a MP possa figurar na ordem do dia; “razoável”, para que o tempo despendido com esses atos seja na medida do necessário para que sejam finalizados.

29. Adaptando-se os procedimentos internos à regra estabelecida pelo art. 62 da Carta e ao regime excepcional de apreciação das Medidas Provisórias no curso da atual pandemia e nos termos do *decisum* da Corte, **a instrução em Plenário deverá seguir os mesmos parâmetros, excepcionalizado apenas pela supressão da Comissão Mista**, cujo parecer deverá ser tomado em Plenário. Portanto, uma vez encaminhadas as Medidas Provisórias à Câmara dos Deputados, mesmo na excepcionalidade da vigência do Ato Conjunto 1/2020, devem ser preparadas em

tempo razoável para inclusão na ordem do dia, **observada a cronologia do envio, para evitar o prazo final de vigência de Medidas Provisórias por desobediência da ordem ou abusividade do poder de pauta da presidência.**

30. O Ato Conjunto não estabeleceu regras a respeito da leitura das medidas provisórias, que é o parâmetro orientador no âmbito da Câmara dos Deputados da ordem (fila) do sobrestamento de pauta, como definido na questão de ordem 43/2015. Não obstante, tal questão de ordem define os critérios de preparação das matérias em tempo razoável para inclusão na ordem do dia que devem continuar a ser considerados a partir do envio da MP à Câmara dos Deputados.

31. Ressalte-se que o entendimento acerca do sobrestamento da pauta firmado no âmbito da Câmara dos Deputados a partir das questões de ordem n. 411/2009, 451/2009 e 43/2015 é decorrente de entendimento consolidado em sede do MS 27931/DF, sob a relatoria do decano Min. CELSO DE MELLO (julgamento em 29/6/2017), quando travado o debate sobre apreciação de determinadas matérias quando a pauta estivesse travada por MP, fruto mesmo de questionamentos resultantes das Questões de Ordem acima citadas.

32. Assim, na mesma linha de orientação das questões de ordem acima descritas, em respeito ao art. 62, §6º da Constituição, e às decisões desta Corte no MS 27931/DF, também o Ato Conjunto 1/2020 das duas Casas Legislativas, restam estabelecidos parâmetros claros de ordem cronológica para apreciação das medidas provisórias desde que a matéria chegue à Câmara dos Deputados para sua apreciação, a fim de que a competência do Congresso Nacional para deliberação das matérias não seja prejudicada pela excepcionalidade da não instalação da Comissão Mista.

33. O Ato Conjunto estabelece que diante da impossibilidade de instalação das Comissões Mistas, o Congresso Nacional, após a publicação em Diário Oficial das medidas provisórias, abra o prazo de 2 dias para a apresentação de emendas e **envie diretamente à análise da Câmara dos Deputados, que deveria, por óbvio, incluí-las na ordem do dia para leitura e instruir o processo legislativo em respeito à ordem de encaminhamento para a realizar as deliberações.**

34. Além do que, o referido Ato Conjunto estabelece prazos específicos para deliberações por cada Casa Legislativa (9º dia após a edição para a Câmara apreciar a MP), **fixando a lógica cronológica de apreciação das medidas provisórias conforme**

sejam enviadas à apreciação do Congresso Nacional, de modo a preservar a competência das duas casas legislativas neste período excepcional.

35. Ademais, o prazo de sobrestamento estabelecido no art. 62, §6º da Constituição continua vigente e as medidas provisórias continuam a entrar em regime de urgência, a despeito da não instalação das Comissões Mistas, razão pela qual, também por este motivo, a observância da cronologia na análise das medidas pela Câmara dos Deputados é medida que se impõe.

36. Antes do plenário da Câmara dos Deputados se debruçar sobre a análise da MP 1.031/21, que versa sobre a privatização do sistema Eletrobras, **deveriam ser analisadas outras 11 (onze) medidas provisórias, editadas anteriormente e que estão efetivamente remetidas para a Casa Legislativa**, dentre elas algumas de extrema importância para a sociedade brasileira no contexto de pandemia, como por exemplo a que versa sobre o salário mínimo, aquela que versa sobre o benefício de prestação continuada e aquela de proteção às áreas indígenas contra a disseminação do coronavírus. Vejamos:

- **MPV 1015/2020** - Crédito extraordinário - Enfrentamento do Coronavirus. - *trancando a pauta desde 13 de março;*
- **MPV 1018/2020** - Valores de taxa e contribuições relativas a telecomunicações, radiodifusão e indústria cinematográfica - *trancando a pauta desde 17 de março;*
- **MPV 1020/2020** - Reforço orçamentário - Encargos Financeiros da União - *trancando a pauta desde 19 de março;*
- **MPV 1021/2020** - Salário mínimo para 2021- *trancando a pauta desde 19 de março;*
- **MPV 1022/2020** - Prorrogação de contratos do Ministério da Saúde - *trancando a pauta desde 19 de março;*
- **MPV 1023/2020** - Renda per capita mensal para concessão do BPC - *trancando a pauta desde 19 de março;*
- **MPV 1024/2020** - Prazo no qual serão aplicadas as regras para reembolso de voos cancelados - *trancando a pauta desde 19 de março;*
- **MPV 1025/2020** - Prazo para os cinemas oferecerem recursos de acessibilidade para pessoa com deficiência - *trancando a pauta desde 19 de março;*
- **MP 1.027/2021** - Proteção de áreas indígenas contra a disseminação da Covid-19 - *trancando a pauta desde 19 de março;*

- **MP 1.028/2021** - Facilitação de crédito e mitigação de impactos econômicos. Covid-19) - *trancando a pauta desde 27 de março*;
- **MP 1.029/2021** - Remuneração dos tripulantes de aeronave - *trancando a pauta desde 28 de março*;
- **MP 1.030/2021** - Crédito para ações de Proteção e Defesa Civil do MDR - *trancando a pauta desde 8 de abril*.

37. Desta análise extrai-se que: das 31 medidas provisórias que se encontram em tramitação na Câmara dos Deputados, 15 estão sobrestando a pauta. Dessas 15, 11 são anteriores à MP 1.031/2021, estando a mais antiga (a MP 1.015/2020) em sobrestamento desde o dia 13 de março.

38. Além do que, das 15 MPs que se encontram na Câmara sobrestando a pauta, inclusive as 11 MPs anteriores à MP 1.031/2021, TODAS já foram preparadas para inclusão na ordem do dia, já foram publicadas no diário oficial e já foram remetidas para leitura em plenário da Câmara dos Deputados, conforme registro oficial constante da tramitação de cada uma delas.

39. Ressalte-se, que sem a ordem cronológica obedecida, a decisão sobre qual delas deverá ir à pauta, de surpresa, reduz o devido processo legislativo à vontade única do presidente da Câmara dos Deputados, sem parâmetros ou critérios que assegurem a observância dos ditames constitucionais sobre a apreciação das Medidas Provisórias e afasta o controle social democrático e inter-Poderes.

40. A segurança jurídica e a garantia de eficiência na apreciação das Medidas Provisórias durante a pandemia, como decidido por essa Corte Constitucional no âmbito da ADPF 663 está, desrespeitosamente, sendo desconsiderada no âmbito da Câmara dos Deputados, afrontando a autoridade da decisão deste Supremo Tribunal.

41. Tal consequência da subversão da ordem cronológica de apreciação das medidas provisórias também importa na usurpação da competência do Congresso Nacional para analisar as matérias, na medida em que apenas a Câmara dos Deputados define o que é pautado com parâmetros únicos de seu interesse e prioridade, colocando em plano secundário a competência do Senado Federal.

42. Portanto, ao subverter esta ordem cronológica, há, por parte do Presidente da Câmara dos Deputados, afronta o devido processo legislativo, em desrespeito

flagrante à ordem de precedência para análise das Medidas Provisórias enviadas ao Congresso Nacional, decorrente: (i) das regras constitucionais de apreciação de medidas provisórias descritas no art. 62 da Carta; (ii) das decisões desta Corte que interpretam tais regras; (iii) das regras internas da Câmara dos Deputados que dizem respeito ao sobrestamento da pauta; e (iv) do Ato Conjunto 1/2020 que tem fundamento de validade na Constituição e foi referendado por esta Corte no bojo da ADPF 663.

IV – Da legitimidade ativa

43. Os Deputados autores, como partes ativas legiferantes, são o legitimados para a propositura do presente remédio constitucional, uma vez que é direito seu um processo legislativo justo, legal e que obedeça à Constituição e ao Ato Conjunto 1/2020, que estão sendo violados.

44. Quando a lesão vier de processo legislativo viciado na Câmara dos Deputados, evidencia-se uma afronta direta ao direito líquido e certo dos Autores, parte ativa no processo de elaboração e votação das leis. São a pessoa a quem se outorga tal prerrogativa, e, por isso, em nome próprio tem o direito de recorrer ao presente mandamus quando aquela casa de leis fere o seu direito a um processo legislativo justo e dentro das balizas constitucionais.

45. Assim, a legitimidade dos Deputados para figurarem como Autores no presente mandado de segurança, para além de assentada em decisões anteriores desta Corte (Rcl. 1880-Agr; Rcl. 22124), decorre do desrespeito a direito subjetivo, individualmente como detentores de mandatos de Deputados Federais, o que nos termos legais e com base na própria jurisprudência da Corte, lhes conferem o direito de participar de um processo legislativo constitucional hígido, harmônico com a Lei Maior e a Jurisprudência dessa Corte.

V – Do Direito

46. O controle do exercício da função legislativa do Poder Executivo pelo Poder Legislativo, consubstanciada na edição de Medida Provisória, é inquestionavelmente consolidado no art. 62 do texto constitucional. Nessa seara, o pronunciamento da Suprema Corte em relação à conversão das medidas provisórias em lei também é objeto de alta relevância e significativa incidência processual para assegurar a

segurança jurídica sobre aquelas excepcionais elaborações legislativas oriundas do Poder Executivo, para além das regras internas das Casas Legislativas que regulam a matéria e que também encontram fundamento na Constituição Federal.

47. Além da atenção ao princípio da segurança jurídica (art. 1º e 5º, XXXVI, CF), para garantir a higidez das leis de conversão, também a Corte está atenta ao princípio democrático e ao devido processo legislativo, consignados nos artigos 1º, caput, parágrafo único, 2º, caput, 5º, caput e LIV, da Constituição Federal.

48. O rito legislativo previsto na Carta para a conversão de medida provisória em lei, submetida ao Congresso Nacional, se afigura na forma do art. 62 da Constituição da República e ali o § 6º determina a regra de sobrestamento da pauta diante da urgência e relevância características das matérias apreciadas em sede de medidas provisórias.

49. Desta regra constitucional se extrai a compreensão sobre a ordem cronológica para apreciação das matérias levadas à análise do Congresso Nacional, que tem a competência para exame das medidas provisórias através da comissão mista de Deputados e Senadores e posterior apreciação em sessão separada pelo plenário de cada uma das casas legislativas. Sobrepondo à apreciação plenária a regra de sobrestamento da pauta da Câmara dos Deputados quando, ultrapassados os 45 dias de edição da Medida Provisória, a matéria é remetida para sua apreciação.

50. Diante da impossibilidade de instalação das comissões mistas em razão da pandemia da Covid-19, a decisão desta Corte na ADPF 663 possibilitou a continuidade da tramitação das medidas provisórias neste momento sensível do país, autorizando supressão da apreciação dessas matérias pela Comissão Mista, mas outorgando constitucionalidade ao ato conjunto das Casas legislativas que regulam a apreciação, pelo Congresso Nacional, das medidas provisórias editadas neste período, em respeito ao princípio da eficiência e da segurança jurídica.

51. Como bem dito no decisum supracitado, a adequação do processo legislativo em razão da exigência do trabalho remoto durante a pandemia tem o propósito de que o Estado não se desvie da persecução do bem comum:

3. A Constituição Federal consagrou, juntamente com a necessidade de atuação harmônica do Legislativo, Executivo e Judiciário, o respeito ao princípio da eficiência, como aquele que impõe a todos os poderes de Estado e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do

exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios constitucionais, legais e morais necessários para a maior rentabilidade social de suas atividades. (ADPF 663 MC-REF / DF)

52. Nessa esteira, o Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1/2020, e conseqüentemente, a sua interpretação pelo Presidente da Câmara dos Deputados deve respeitar tais fundamentos explicitados por esta Corte Constitucional.

53. Ocorre que, como foi acima explicitado, a desobediência da ordem cronológica de análise das medidas provisórias pela Câmara dos Deputados, importa em desobediência ao devido processo legislativo e às decisões desta Corte que dizem respeito ao rito de tramitação das medidas provisórias, além de usurpação da competência do Congresso Nacional, uma vez que a ordem de apreciação das matérias está sendo discricionariamente definida pelo presidente da Câmara dos Deputados, sem respeito a esses critérios ou parâmetros.

54. Nessa perspectiva, a garantia do devido processo legislativo é uma face do *due process of law* (art. 5º, LIV, da CF/88), como uma espécie que repercute na legítima decisão, prestando a correta e regular elaboração das leis. O caso aqui tratado evidencia violação do direito fundamental ao devido processo legislativo:

Enquanto direito de defesa, o direito ao devido processo legislativo articula, em princípio, pretensões de abstenção e de anulação. As pretensões de abstenção dirigem-se aos órgãos legislativos e exigem que os mesmos se abstenham de exercer sua função em desconformidade com os parâmetros constitucionais e regimentais que a regulam. As pretensões de anulação, por sua vez, são comumente dirigidas ao Poder Judiciário, que delas conhece em sede de controle de constitucionalidade.” (BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. Processo Legislativo e Democracia. Belo Horizonte: Del Rey, 2010)

55. Aqui não se tratará do campo de compensações que se estabelece entre o Executivo e o Legislativo, este último como expressão da manifestação política popular, o espaço da representação. As negociações mediadas no atual modelo de democracia representativa republicana que temos, dispõem de uma sistemática de uso racional do espaço de deliberação política, estabelecendo acordos e a construção de

decisões, de deliberações e do aparato normativo legitimado nos seus próprios processos, mas sem descuidar da obediência ao texto e a autoridade da jurisdição constitucional vigentes.

56. Exatamente por ser questionável a suficiência de legitimidade dessas deliberações produzidas nas esferas da democracia representativa, elas são postas permanentemente em teste, pela própria dinâmica de validação de normas e de deliberações, no complexo ritmo da leitura e efetividade dos princípios constitucionais.

57. Também se nota que o acompanhamento da tramitação procedimental das medidas provisórias na conformação jurídica constitucional que se quer preservar afasta atos autocráticos de detentores do Poder, exatamente para manter na dimensão da tensão deliberativa o mérito das matérias sob apreciação, além de manter estrutura de formas de fortalecimento da legitimidade do processo legislativo frente ao domínio ou manipulação da vontade manifestada pelos Poderes, no caso o Executivo, que edita a MP; do Legislativo que tem a atribuição de apreciá-la e do Judiciário que preserva o respeito aos parâmetros constitucionais procedimentais e materiais.

58. O presente *mandamus* leva a essa egrégia Corte o debate sobre a supremacia constitucional diante do desrespeito promovido pelo presidente da Câmara dos Deputados, sr. Arthur Lira, que não encontra efetividade nem legitimidade, posto que afastado do devido processo legislativo erigido pelo art. 62 da Constituição.

59. A respeito da necessidade de afastamento da discricionariedade do presidente do órgão legislativo na condução da tramitação das medidas provisórias, especificamente com relação a ordem cronológica de apreciação das medidas provisórias esta Corte já se manifestou. Ressalte-se o voto do eminente Ministro Gilmar Mendes nos autos do MS 33557 / DF:

Nesses termos, ressaltei que, **embora o sobrestamento não pudesse ocorrer com o simples protocolo da medida provisória na Casa, o momento de leitura da matéria não ficaria adstrito à discricionariedade do Presidente do órgão legislativo, que deveria proceder – realizadas as diligências administrativas necessárias – a sua imediata inserção na ordem do dia, sob pena de se abrir espaço a uma possível manipulação do procedimento regimental, tendente a fraudar o dispositivo constitucional em questão.**

Em meu voto, destaquei o que segue:

“O fato de o regimento interno tratar da leitura – claro que ela é imprescindível e vimos isso –, se se fixar esse critério a partir do momento da leitura e o Presidente estipular esse momento, passaremos a estender esse prazo para muito além inclusive, dos prazos prescritivos que hoje temos na nova redação da Emenda nº 62. De modo que a questão é sim de processo legislativo constitucional.

De fato, tal como bem exposto pelo eminente Relator, não se cuida de inversão de pauta sequer, porque, como bem demonstrado, se anunciou que chegara o processo ao ambiente físico do Senado. Isso não significa, portanto, inversão de pauta e não há nenhum abuso a se verificar. **Mas, verificado esse abuso – temos esses antecedentes, em matéria de processo legislativo – certamente, aqui, estamos a tratar de uma questão seriíssima na nossa experiência com medida provisória”.**

Assim, embora reconhecendo relevante a leitura da matéria em Plenário para assentar a condição da medida provisória para imediata votação, sublinhei que o prazo de sobrestamento das demais deliberações não se conta, tão somente, da referida leitura. Como consequência, uma vez em mesa para merecer o crivo da respectiva Casa, **deve-se proceder à leitura de sua matéria de forma precedente a qualquer outra**, sem prejuízo das deliberações ocorridas no mesmo dia, porém antes de a medida provisória se encontrar em condição de apreciação pelo órgão legislativo.

Entendo que essa interpretação é aquela que confere maior concretude possível ao art. 62, § 6º, da Constituição, considerando-se, ademais, o procedimento necessário à tramitação das proposições legislativas em cada Casa, de forma a se evitarem abusos, tanto no sentido de manipulação da ordem de votação para privilegiar projetos de lei à medida provisória com prazo vencido em condição de apreciação, quanto para preservar a Casa Legislativa de suspensão de sessões legitimamente iniciadas, pelo simples protocolo de entrada de medida provisória no prédio respectivo, sem que se esteja ainda em condições de análise e votação pelo Plenário do órgão.

(...)

Ao conferir interpretação ao referido dispositivo, o Presidente da Câmara estabeleceu, em consonância com o decidido por esta Corte, no julgamento da ADI 3.146, que **o marco temporal para o trancamento da pauta das sessões ordinárias em razão do excesso de prazo de tramitação de medida provisória dependerá da leitura da proposição, “contanto que entre o recebimento e a leitura não transcorra tempo desarrazoado”.**” (grifos nossos) MS 33557 / DF (grifamos)

60. Portanto, ainda que as medidas provisórias não estejam sendo enviadas à Câmara após a análise da Comissão Mista, o presidente desta Casa Legislativa deve respeitar a cronologia da ordem de envio das medidas provisórias à Casa. O respeito a esta ordem é o instrumento que garante a higidez do processo constitucional de apreciação das medidas provisórias frente à discricionariedade do presidente de manipulação da pauta do Congresso Nacional.

61. A regra constitucional do caput do art. 62 determina expressamente que a apreciação das medidas provisórias é de competência do Congresso Nacional, e, portanto, não há, ou não deveria haver, regras que privilegiem uma das casas legislativas nesta apreciação. Tal sistemática privilegia o Estado Democrático de Direito, na medida em que pretende diluir o poder de decisão sobre matérias importantes entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, este dividido, por sua vez, entre as duas casas legislativas.

62. A sistemática do sobrestamento de pauta também está incluída neste propósito de deliberação legislativa, conforme se extrai da decisão desta Corte no bojo do MS 31.816 MC / DF que diz respeito a apreciação dos vetos presidenciais mas é perfeitamente aplicável ao caso das medidas provisórias:

Sobressai da sistemática constitucional de 1988 um nítido propósito de reafirmação do papel deliberativo do Congresso Nacional. É o que fica evidente pela abolição do regime de aprovação tácita do veto presidencial não apreciado em tempo oportuno, o que, na prática, acabava por estimular a própria *inertia deliberandi* (discussão e votação). **A Constituição de 1988, porém, avançou ainda mais no fortalecimento das discussões parlamentares ao prever o trancamento de pauta como consequência imediata para a ausência de deliberação legislativa. Ao sobrestar as demais proposições até a apreciação do veto, o constituinte – ele próprio – reconhece a importância da discussão parlamentar acerca do tema e, assim, direciona a pauta política do Congresso Nacional no sentido da sua imediata realização.** Subjacente a esse modelo está uma tentativa de resgate da vitalidade legislativa brasileira, cujo vigor restou sensivelmente esvaziado pelo regime autoritário e centralizador característico da ordem constitucional pretérita.

A previsão do eventual trancamento de pauta representa ainda confissão explícita do constituinte de 1988 acerca da insuficiência da tradição brasileira, que se limitava a fixar prazo para deliberação parlamentar sem estipular quaisquer consequências imediatas. Com efeito, a falta de consequências jurídicas claras para a inobservância dos prazos constitucionais acaba por transformá-los em meras

recomendações, despidas de qualquer significação verdadeiramente normativa. Pouco importaria a linguagem imperativa em que vazado o dispositivo se lhe faltassem desdobramentos objetivos em razão do seu descumprimento. **O trancamento de pauta foi a medida encontrada pelo constituinte de 1988 para, a um só tempo, dissuadir a inação congressual (dentro dos trinta dias assinalados pela Lei Magna) e impor a deliberação legislativa (após o vencimento do lapso temporal fixado).**

[...]

Calha observar que, aos olhos da Constituição, todo e qualquer veto presidencial é marcado pelo traço característico da urgência, que resta evidente pela possibilidade de trancamento da pauta legislativa em razão da sua não avaliação oportuna. Daí por que não há, diante da Lei Maior, vetos mais ou menos urgentes. Todos o são. Tanto é que a falta de análise legislativa do veto – de qualquer veto – implica sempre a mesma consequência: sobrestamento das demais proposições até a sua específica análise.” (grifos nossos) (MS 31.816

MC / DF)

(grifamos)

63. Desta interpretação, conclui-se que a primeira medida provisória recebida e não apreciada tempestivamente sobresta a deliberação de todas aquelas que a sucederam, as quais, portanto, se encontram insuscetíveis de serem deliberadas antes que os anteriores o sejam. Portanto, a ordem de envio das medidas provisórias à Câmara importa na ordem de apreciação destas medidas provisórias pelo Plenário, estejam ou não funcionando as Comissões Mistas.

64. Além do que, justamente em razão da competência do Congresso Nacional na análise das medidas provisórias, não deveria haver controle sobre a agenda de tramitação das medidas provisórias por qualquer das casas legislativas.

65. Neste sentido, o Ato Conjunto editado pelas casas estabeleceu uma lógica de apreciação das medidas provisórias que permitam, ao Congresso Nacional, na linha do estipulado pelo Supremo Tribunal Federal no bojo da ADPF 663, exercer todas as suas competências constitucionais durante a vigência do estado de emergência decorrente da pandemia do coronavírus.

66. No caso em apreço, evidentemente a competência do Congresso Nacional está sendo usurpada pela presidência da Câmara dos Deputados, uma vez que a fila de

apreciação das medidas provisórias vem sendo descumprida, e portanto, o Senado Federal fica à reboque da discricionariedade do Presidente da Câmara.

67. Portanto, o desrespeito a ordem cronológica que exsurge das regras do art. 62 esvazia o conteúdo da norma constitucional, tornando o que é obrigatório, facultativo. Como exemplo da usurpação da competência do Congresso temos que o Presidente da Câmara pode escolher não pautar em plenário uma das medidas provisórias enviadas pelo Congresso, de modo que ela perca vigência antes da análise do plenário do Senado Federal.

68. Dentro mesmo da própria Câmara dos Deputados, o poder discricionário do Presidente de pautar as medidas provisórias de seu interesse ao arrepio da ordem cronológica, também afeta o direito das minorias de apreciar todas as matérias enviadas para análise da Casa legislativa.

69. O desrespeito à fila pode fazer com que o plenário da Câmara aprecie apenas alguns temas, fazendo com que outros sejam nunca debatidos pelo parlamento. Em se tratando de medidas provisórias, tal subversão implica que o governante possa governar por medidas provisórias que jamais serão avaliadas em tempo hábil pelo Poder Legislativo, comprometendo a própria essência desse instrumento legislativo que a Constituição confere regramento especial. O ato coator, neste aspecto, representa ameaça ao Estado Democrático de Direito e afronta a separação de poderes (art. 2º).

70. Como bem salientado pelo Ministro Luiz Fux ainda nos autos do MS 31.816 MC/DF:

Em terceiro lugar, como corolário do pré-compromisso firmado, as normas atinentes ao processo legislativo se apresentam como regras impessoais que conferem previsibilidade e segurança às minorias parlamentares, as quais podem, assim, conhecer e participar do processo interno de deliberação. Justamente porque fixadas ex ante, as prescrições regimentais impedem que as maiorias eventuais atropelem, a cada instante, os grupos minoritários. 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. Similar advertência foi feita pelo i. Ministro Marco Aurélio, que em lapidar lição assentou que o desrespeito às regras regimentais “não se faz ao abrigo de imutabilidade jurisdicional, sob pena de reinar no seio das Casas Legislativas a babel, passando a maioria a ditar, para cada caso

concreto, o que deve ser observado. As normas instrumentais, tenham ou não idoneidade constitucional, conferem a certeza quanto aos meios a serem utilizados e exsurgem como garantia maior à participação parlamentar". (STF, MS nº 22.503/DF, rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 06.06.1997).

Em quarto lugar, há um argumento de cidadania para admitir a sindicabilidade judicial nas hipóteses de estrito descumprimento das disposições regimentais. Trata-se de zelar pelo cumprimento das regras do jogo democrático, de modo a assegurar o pluralismo necessário e exigido constitucionalmente no processo de elaboração das leis." (grifos nossos) (MS 31.816 MC / DF)

71. Portanto, evidente prejuízo do direito aos Autores ao devido processo legislativo no trâmite das medidas provisórias em razão do ato coator do Presidente da Câmara dos Deputados que desobedece a ordem cronológica de apreciação das matérias, pautando cada uma delas ao seu bel prazer, em prejuízo das competências do Congresso Nacional e do próprio Estado Democrático de Direito.

72. E, na linha do que reconhece esse Egrégio Supremo Tribunal Federal, a preservação do devido processo legislativo é pressuposto para a legitimidade democrática da deliberação parlamentar. A decisão adotada pelo Presidente da Câmara dos Deputados parametriza uma postura perigosa, para não se dizer ardilosa, de impor a sua vontade em contraposição às regras estabelecidas no processo constitucional de tramitação das medidas provisórias e do Ato Conjunto 01/2020.

73. Ressalte-se que não se trata de judicializar a disputa política em torno de proposição legislativa em particular. A questão é muito mais relevante e tem viés constitucional.

74. São inequívocos, pois, a legitimidade e o interesse de membros da Câmara dos Deputados para se valerem de Mandado de Segurança com o fito de questionar atos lesivos a direito subjetivo próprio de parlamentares, de modo a assegurar, como dito, a higidez do devido processo legislativo constitucional.

75. Ao valorizar a intercessão do Poder Judiciário quando presente a afronta ao processo legislativo delimitado no texto constitucional, o prof. Fábio Konder Comparato e a Ministra Carmem Lúcia Antunes Rocha expõem que :

A conquista da democracia jurídica pela humanidade cunhou, exatamente, a limitação possível de ser averiguada e sanada pela ação equilibrada dos poderes, que se freiam e se equilibram, garantindo que a ordem jurídica democrática não repousa no âmbito da exclusiva vontade e interesse dos homens. Sistema que assim operasse, de resto, não seria de leis, mas de homens, o que representa o oposto da proposta democrática.

Destarte, também quanto a essa segunda preocupação demonstrada na Consulta, é de se esclarecer que não é interna corporis o que se afirma como matéria de Constituição, como processo legislativo previsto e assegurado em norma-garantia constitucional impositiva expressa exatamente ao legislador.

Fosse essa matéria interna corporis e seria irretorquível o argumento de que as normas do art. 60, da Constituição da República Brasileira de 1988, não seriam jurídicas, pois ineficazes e despojadas do vigor impositivo que as caracterizam. Em efeito. Se a Constituição dita as normas limitadoras do exercício do poder-competência reformadora para que imponham ao órgão incumbido de exercê-la e tal órgão, nesse mister, não pode ser controlado, nem confrontado, sob a alegação de que apenas a ele diz respeito a forma, o processo e tramitação de proposta de emenda constitucional, como se assegurar, sancionar e desfazer as agressões que, porventura, venham a ocorrer?" (Parecer, abril de 1996, p. 24-25).

76. Rememore-se, *in casu*, o voto do Exmo. ex-Ministro Celso de Mello, no MS nº 22.503, que resume de maneira clara e transparente a natureza do problema:

Nesse contexto, o processo de formação das espécies normativas revelar-se-á plenamente suscetível de controle pelo Poder Judiciário, **sempre que houver possibilidade de lesão à ordem jurídicoconstitucional, ou, então, quando o descumprimento das diretrizes fixadas pela Carta Política ou pelo Regimento Interno das Casas legislativas gerar ofensa a direito subjetivo dos próprios parlamentares**, enquanto atores principais da construção legislativa da ordem jurídica.

Na realidade, esse processo de positivação formal do direito subordina-se, no âmbito das Casas do Congresso Nacional, a esquemas rigidamente previstos e disciplinados **na Constituição** e, também, no Regimento Interno. [...]

Em consequência, a observância das normas constitucionais e regimentais - especialmente quando esse desrespeito ofende o direito dos legisladores ao devido processo - **condiciona** a própria validade jurídica dos atos normativos editados pelo Poder Legislativo (CARL SCHMIDT, 'Teoria de La Constitución', p. 166, 1934; PAOLO

BISCARETTI DI RUFFIA, 'Dirito Costituzionale', vol. I/433-434, 1949; JULIEN LAFERRIÈRE, 'Manuel de Droit Constitutionnel', p. 330, 1947; A. ESMEIN, 'Elements de Droit Constitutionnel' Français et Comparé', vol. I/643, 1927; SERIO GALEOTTI, 'Contributo alla teoria del Procedimento Legislativo, Giuffrè Editore, 1957, Milano).

Essa intervenção judicial no procedimento de elaboração das normas que emanam do Congresso Nacional destina-se, mesmo que reconhecida a excepcionalidade de sua ocorrência, a garantir, de modo efetivo, a supremacia da Constituição e a intangibilidade dos regimentos internos das corporações legislativas, que traduzem, enquanto instrumentos de regramento da disciplina de elaboração normativa, verdadeiras emanações da própria Carta Política (CF, art. 51, III e art. 52, XII).

(grifamos)

77. Nessa toada, qualquer decisão do Presidente da Câmara dos Deputados que não corresponda à vontade original do legislador deve ser impugnada, não se compatibilizando com a ordem constitucional, por óbvio, e é o que se faz na presente interposição.

VI – Da Medida Liminar

78. As condições objetivas e subjetivas para a concessão da liminar encontram-se presentes. A Lei 12.016, em seu art. 7º, III, prevê:

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

(...)

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

(grifamos)

79. No caso dos autos, os pressupostos ensejadores da concessão da liminar encontram-se devidamente caracterizados, sendo clara a plausibilidade jurídica do pedido, tamanha as razões que levam a inquirir de ilegal, lesivo e contrário à Constituição, ao ordenamento jurídico pátrio e ao interesse público os atos aqui impugnados.

80. No mesmo sentido, dispõe o artigo 300 do Código de Processo Civil que “a tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo”.

81. Diante de todos os princípios e fatos relatados nesta inicial, inegável o *fumus boni iuris*, que escuda-se na autoridade da Suprema Corte para zelar pela Constituição Federal como função precípua, conforme o art. 102, caput, da Carta Magna, bem como para garantir a autoridade de suas decisões, prevista na alínea “1” do mesmo artigo e no que determina o Regimento Interno da Corte, arts 156 e ss.

82. Fundamenta-se ainda a fumaça do bom direito no estatuto constitucional que afirma o devido processo legislativo diante da excepcionalidade em que se configura uma Medida Provisória, a justificar sua intervenção para garantir a segurança jurídica e o respeito à legitimidade democrática no resultado deliberativo pelo Congresso.

83. Atualmente, existem 15 Medidas Provisórias na Câmara dos Deputados para que se proceda apreciação pelo Plenário. Ocorre que **na Pauta divulgada pelo presidente da Câmara dos Deputados para a sessão de 19 de maio de 2021 inclui somente a Medida Provisória 1018 e a Medida Provisória 1031 (Doc. 6 e 7), portanto sem critério ou observância da ordem cronológica que é condição decorrente da lógica estabelecida no art. 62 da Constituição e no ato normatizador dos procedimentos de apreciação das Medidas Provisórias durante a pandemia (Ato Conjunto n. 1/2020), e ainda nas decisões desta Corte sobre a tramitação das medidas provisórias, posto que ali são fixadas as orientações sobre a apreciação de TODAS as Medidas Provisórias editadas no período da pandemia e não somente daquelas que o presidente da Câmara quisesse apreciar.**

84. Por seu turno, o *periculum in mora* do caso reside na insegurança jurídica e institucional decorrente da imediata submissão do Projeto de Lei de Conversão da MP 1.031/2021, em regime de urgência (art. 62 da CF), à deliberação do Plenário da Câmara, antes da apreciação de outras 11 matérias mais antigas, em prejuízo da sociedade que deixa de analisar matérias caras ao momento, como a que estabelece parâmetros do salário mínimo.

85. Os argumentos ora apresentados comprovam a existência de fundamento jurídico para deferimento do pedido liminar e justificam a suspensão do ato ora impugnado de forma a impedir que os prejuízos dele decorrentes possam resultar na ineficácia da medida final requerida.

86. Caso se espere a regular marcha processual, eventual provimento judicial de mérito restará sem efetividade, uma vez que a deliberação já terá ocorrido e a ordem constitucional usurpada, em prejuízos gravíssimos para a população brasileira e ao Estado Democrático de Direito.

87. Face ao exposto, e demonstrada a subversão da ordem cronológica de análise das medidas provisórias constante no Ato Conjunto 1/2020 referendado pela ADPF 336 e decorrente do art. 62 §6º da Constituição, **requer-se a concessão de medida liminar para que seja determinado ao** Presidente da Câmara dos Deputados a retirada da Medida Provisória 1.031/2021 da ordem do dia do Plenário da Câmara dos Deputados, até que sejam analisadas em plenário todas as medidas provisórias anteriores à sua edição.

88. Ainda, na hipótese de que a decisão desta Corte alcance a matéria em fase posterior à deliberação na Câmara dos Deputados, que seja declarada nula a deliberação pelo Plenário, haja vista que em desacordo com a decisão deste Supremo Tribunal, sendo pautada novamente conforme a ordem cronológica da lista de Medidas Provisórias recebidas para a apreciação pela Câmara dos Deputados.

89. Ressalte-se que a concessão da liminar nos moldes ora pleiteados não provocam nenhum dano inverso, posto que a deliberação da MP 1.031 poderá prosseguir tão logo sejam sanados os vícios apontados neste mandamus, e a ordem cronológica das MPs restabelecida.

VII – Dos pedidos

90. Diante de todo o exposto, requerem os autores:

89.1 Em sede de **medida liminar**:

- a) Seja determinado ao Presidente da Câmara dos Deputados a retirada da Medida Provisória 1.031/2021 da ordem do dia do Plenário da Câmara dos Deputados, até que sejam analisadas em plenário todas as medidas provisórias anteriores à sua edição;

- b) Caso a decisão desta Corte alcance a matéria em fase posterior à deliberação na Câmara dos Deputados, que seja declarada nula a deliberação pelo Plenário, haja vista que em desacordo com a decisão deste Supremo Tribunal, sendo pautada novamente conforme a ordem cronológica da lista de Medidas Provisórias recebidas para a apreciação pela Câmara dos Deputados.

89.2 No **mérito**, requerem:

- a) A confirmação da liminar nos termos postulados em razão da probabilidade de direito e do perigo da demora, com expedição de ofício à autoridade coatora determinando seu imediato cumprimento;
 - b) Seja, ao final concedida em definitivo a segurança buscada, ratificando-se a liminar concedida, para o fim de determinar que o Presidente da Câmara dos Deputados respeite a ordem cronológica de apreciação das medidas provisórias enviadas à Câmara dos Deputados, em respeito ao art. 62 da Constituição, ao Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1/2020, que dispõe sobre a tramitação de Medidas Provisórias durante a pandemia de Covid-19;
 - c) Seja notificada a autoridade coatora para, querendo, prestar informações, nos termos do art. 7º, inciso I, da Lei nº 12.016/2009;
 - d) Por obediência ao art. 7º, II, da Lei 12.016/2009, se dê ciência ao órgão de representação judicial da pessoa jurídica à qual se vincula a autoridade coatora, Câmara dos Deputados (União), para, querendo, manifestar-se sobre a vertente impetração;
 - e) A oitiva do Procurador-Geral da República para os fins de direito.
91. Requerem a comprovação dos fatos alegados pelos documentos anexos, bem como por todos os meios de prova não vedados em direito.
92. Por fim, pugna-se pela juntada de instrumento de procuração no prazo de 15 (quinze) dias, com amparo no art. 104, §1º, CPC/15.

93. Dá-se à causa o valor de R\$ 100,00 (cem reais).

Termos em que pedem e esperam deferimento.

Brasília, em 19 de maio de 2021.

Gean Ferreira
OAB/DF 61.174

Ana Letícia Carvalho
OAB/DF 52.903

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 1 de 119

21/12/2020

PLENÁRIO

REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 663 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**

REQTE.(S) :PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S)(ES) :ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) :CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROC.(A/S)(ES) :ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) :SENADO FEDERAL

PROC.(A/S)(ES) :ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. :FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE MINAS
GERAIS - FIEMG

ADV.(A/S) :TIAGO GOMES DE CARVALHO PINTO E
OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. :PARTIDO DOS TRABALHADORES - (PT)

ADV.(A/S) :EUGÊNIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO E
OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. :GRUPO DE PESQUIS CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA:
DIREITOS DEVERES E
RESPONSABILIDADE NOS SISTEMAS, FACULDADE
DE DIREITO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO
AMAZONAS

ADV.(A/S) :RAFAEL DA SILVA MENEZES E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. :ASSOCIAÇÃO DIREITOS HUMANOS EM REDE -
CONECTAS DIREITOS HUMANOS

ADV.(A/S) :MARCOS ROBERTO FUCHS E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. :INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL - ISA

ADV.(A/S) :JULIANA DE PAULA BATISTA E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. :INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA -
MÁRCIO THOMAZ BASTOS (IDDD)

ADV.(A/S) :ELAINE ANGEL E OUTRO(S)

AM. CURIAE. :INSTITUTO ALANA

ADV.(A/S) :PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG E
OUTRO(A/S)

ADPF 663 MC-REF / DF

EMENTA: CONSTITUCIONAL. PANDEMIA DO CORONAVÍRUS (COVID-19). ATOS DAS MESAS DIRETORAS DO SENADO FEDERAL E DA CÂMARA DOS DEPUTADOS REGULAM O FUNCIONAMENTO PARLAMENTAR DURANTE A EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA. PROCESSO LEGISLATIVO E SISTEMA DE DELIBERAÇÃO REMOTA. ALEGAÇÃO DE PREJUÍZO AO TRÂMITE DE MEDIDAS PROVISÓRIAS. DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO E SEPARAÇÃO DOS PODERES. ALEGADA CARACTERIZAÇÃO DE RECESSO PARLAMENTAR E SUSPENSÃO DO PRAZO DECADENCIAL DE VALIDADE DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA.

1. O controle legislativo sobre medidas provisórias editadas pelo Presidente da República é tão importante para o equilíbrio entre os poderes da República que a Constituição Federal estabeleceu uma única hipótese excepcional de suspensão do prazo decadencial de 120 (cento e vinte) dias, durante o recesso do Congresso Nacional (CF, § 4º, art. 62).

2. As alterações no funcionamento regimental das Casas Legislativas, em virtude da pandemia da COVID-19, não caracterizam recesso parlamentar, pois o Congresso Nacional continuará a funcionar e exercer todas as suas competências constitucionais.

3. A Constituição Federal consagrou, juntamente com a necessidade de atuação harmônica do Legislativo, Executivo e Judiciário, o respeito ao princípio da eficiência, como aquele que impõe a todos os poderes de Estado e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios constitucionais, legais e morais necessários para a maior rentabilidade social de suas atividades.

4. Mostra-se razoável, em tempos de estado de emergência decretado em face de grave pandemia, a possibilidade de o Congresso Nacional, temporariamente, estabelecer a apresentação de parecer sobre as medidas provisórias diretamente em Plenário, por parlamentar designado na forma regimental, em virtude da impossibilidade momentânea de atuação da comissão mista.

ADPF 663 MC-REF / DF

5. Medida Cautelar referendada para autorizar que, durante a emergência em Saúde Pública decorrente da COVID-19, (a) as medidas provisórias sejam instruídas perante o Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ficando, excepcionalmente, autorizada a emissão de parecer, em substituição à Comissão Mista, por parlamentar de cada uma das Casas designado na forma regimental; (b) em deliberação nos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, operando por sessão remota, as emendas e requerimentos de destaque possam ser apresentados à Mesa, na forma e prazo definidos para funcionamento do Sistema de Deliberação Remota (SDR) em cada Casa.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual do Plenário, sob a Presidência do Senhor Ministro LUIZ FUX, em conformidade com a certidão de julgamento, por maioria, conheceu da arguição e referendou a medida cautelar deferida, para autorizar, nos termos pleiteados pelas Mesas das Casas Legislativas, que, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente da COVID-19, as medidas provisórias sejam instruídas perante o Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ficando, excepcionalmente, autorizada a emissão de parecer, em substituição à Comissão Mista, por parlamentar de cada uma das Casas designado na forma regimental; bem como, em deliberação nos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, operando por sessão remota, as emendas e requerimentos de destaque possam ser apresentados à Mesa, na forma e prazo definidos para funcionamento do Sistema de Deliberação Remota (SDR) em cada Casa, sem prejuízo da possibilidade de as Casas Legislativas regulamentarem a complementação desse procedimento legislativo regimental, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Edson Fachin, Rosa Weber e Marco Aurélio. Os Ministros Roberto Barroso e Cármen Lúcia adotavam como *obiter dictum* a parte do referendo da cautelar.

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 4 de 119

ADPF 663 MC-REF / DF

3

Brasília, 21 de dezembro de 2020.

Ministro **ALEXANDRE DE MORAES**

Relator

Documento assinado digitalmente

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 5 de 119

4

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 6 de 119

REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 663 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**

REQTE.(S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

INTDO.(A/S) : **CÂMARA DOS DEPUTADOS**

PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

INTDO.(A/S) : **SENADO FEDERAL**

PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

AM. CURIAE. : **FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE MINAS
GERAIS - FIEMG**

ADV.(A/S) : **TIAGO GOMES DE CARVALHO PINTO E
OUTRO(A/S)**

AM. CURIAE. : **PARTIDO DOS TRABALHADORES - (PT)**

ADV.(A/S) : **EUGÊNIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO E
OUTRO(A/S)**

AM. CURIAE. : **GRUPO DE PESQUIS CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA:
DIREITOS DEVERES E
RESPONSABILIDADE NOS SISTEMAS, FACULDADE
DE DIREITO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO
AMAZONAS**

ADV.(A/S) : **RAFAEL DA SILVA MENEZES E OUTRO(A/S)**

AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO DIREITOS HUMANOS EM REDE -
CONECTAS DIREITOS HUMANOS**

ADV.(A/S) : **MARCOS ROBERTO FUCHS E OUTRO(A/S)**

AM. CURIAE. : **INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL - ISA**

ADV.(A/S) : **JULIANA DE PAULA BATISTA E OUTRO(A/S)**

AM. CURIAE. : **INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA -
MÁRCIO THOMAZ BASTOS (IDDD)**

ADV.(A/S) : **ELAINE ANGEL E OUTRO(S)**

AM. CURIAE. : **INSTITUTO ALANA**

ADV.(A/S) : **PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG E
OUTRO(A/S)**

ADPF 663 MC-REF / DF

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental proposta pelo Presidente da República em face de atos editados pelas Mesas Diretores do Senado Federal e da Câmara dos Deputados – Ato da Comissão Diretora 7/2020 e Projeto de Resolução 11/2020 – que, tratando de medidas relacionadas ao funcionamento parlamentar durante a crise de saúde pública decorrente da pandemia de COVID-19 (Coronavírus), dispensaram o comparecimento de parlamentares em situações de vulnerabilidade (idosos, gestantes, imunodeprimidos, portadores de doenças crônicas), bem como restringiu o acesso às dependências físicas do Parlamento.

Esses atos também trataram do Sistema de Deliberação Remota, definido como define o SDR como *“solução tecnológica que viabilize a discussão e votação de matérias, a ser usado exclusivamente em situações de guerra, convulsão social, calamidade pública, pandemia, emergência epidemiológica, colapso do sistema de transportes ou situações de força maior que impeçam ou inviabilizem a reunião presencial dos Senadores no edifício do Congresso Nacional ou em outro local físico”* (art. 1º, parágrafo único, do Ato da Comissão Diretora 7/2020, do Senado Federal).

Também é previsto que as deliberações de comissões legislativas são suspensas na hipótese de acionamento do Sistema de Deliberação Remota, SDR, *“medida excepcional a ser determinada pelo Presidente da Câmara dos Deputados para viabilizar o funcionamento do Plenário durante a emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19)”* (art. 2º, caput, da Res. 14/2020), ao mesmo tempo que se estabelece que as deliberações no ambiente do SDR devem preferencialmente estar relacionadas à emergência de saúde pública referente ao coronavírus (art. 4º, § 2º).

Segundo o Requerente, a realidade atual caracterizaria situação de excepcionalidade no funcionamento do Congresso Nacional, a comprometer o regular andamento do processo legislativo, em especial o trâmite de Medidas Provisórias. Assim, defende que *“o prazo de sessenta dias, prorrogável por igual período, para apreciação das medidas provisórias pelo*

ADPF 663 MC-REF / DF

2

Congresso Nacional deve ser suspenso durante recesso parlamentar, bem assim, em período de excepcionalidade que, na prática, implique como que um recesso parlamentar, até a retomada das condições para obtenção normal do quórum de deliberação previsto no artigo 47 da Lei Maior (maioria absoluta)”.

Aponta como preceitos fundamentais violados o devido processo legislativo, o poder de agenda do Congresso Nacional, a soberania popular e a segurança jurídica – arts. 1º, I, 5º, XXXVI e LIV, e 62, §§ 3º e 6º, todos da Constituição Federal.

Chama a atenção para o prejuízo verificado em relação ao trâmite de diversas Medidas Provisórias – em especial as MPs 899, 900, 901, 902 e 905 – e requer a concessão de medida cautelar para “*determinar a suspensão da contagem dos prazos de conversão de medidas provisórias durante a situação de excepcionalidade dos trabalhos do Congresso Nacional, até a retomada das condições de normalidade para obtenção do quórum para deliberação*”.

Diante da relevância da matéria constitucional suscitada, determinei a apresentação de informações sobre o objeto da presente arguição, especialmente sobre o atual funcionamento das Casas Legislativas e suas comissões, a manutenção das sessões ordinárias, inclusive para fins de análise de medidas provisórias, a serem prestadas pelos Presidentes do Senado Federal e da Câmara Federal no prazo de 48 (quarenta e oito) horas.

Pela manifestação conjunta apresentada em 26/3/2020 (peça 41), as Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados informaram que ambas as Casas adotaram medidas para evitar a transmissão do coronavírus nas dependências do Parlamento, diminuindo a circulação de pessoas, ao mesmo tempo em que se preservava a continuidade das atividades administrativas e parlamentares.

Nesse sentido, relataram a edição dos atos referidos na petição inicial: Ato da Comissão Diretora do Senado Federal 7/2020; Instrução Normativa 13/2020, da Secretaria Geral da Mesa; e a Resolução 14/2020, da Câmara dos Deputados, por força dos quais foi instituído o Sistema de Deliberação Remota, com forma de “*resguardar o pleno funcionamento do*

3

ADPF 663 MC-REF / DF

Processo Legislativo”, tendo sido as primeiras sessões remotas realizadas em 20 e 25 de março do ano corrente, quando aprovado o PLD 88/2020, que reconhece a calamidade pública em razão da pandemia do coronavírus.

Tudo isso, segundo alegaram, demonstraria que “*têm envidado todos os esforços possíveis para a continuidade do processo legislativo na modalidade eletrônica, com sistema remoto de deliberação, de maneira a cumprir suas competências constitucionais*”, refutada a tese de inviabilidade do funcionamento parlamentar, inclusive no tocante ao alegado prejuízo ao trâmite das medidas provisórias.

Apresentaram um minuta de Ato Conjunto a ser editado com o beneplácito dessa CORTE (peça 47), que disporia sobre o regime de tramitação de medidas provisórias durante a pandemia.

Sustentaram que a regulamentação do trâmite das medidas provisórias por esse expediente seria medida de caráter emergencial e extraordinário, que manteria a normalidade dos trabalhos legislativos, dentro do possível, de modo mais razoável do que a solução proposta pelo Requerente. Entendem que a suspensão do prazo de tramitação das medidas provisórias é flagrantemente inconstitucional e “*significaria na prática a revogação do princípio da separação de poderes*”, subtraindo do Poder Legislativo a possibilidade de controle das mesmas.

Transcrevo das razões apresentadas:

O que se postula nas ADPFs, na verdade, é um artifício para prorrogar a vigência de medidas provisórias que o Congresso Nacional tende a rejeitar por meio da ratio eternizada no brocardo *iuravi mihi liquere, atque ita iudicatu ilo solutus sum*.

O silêncio é uma forma legítima de o Poder Legislativo rejeitar *in totum* uma medida provisória, *ex vi* do disposto no § 3º do art. 62 da Constituição da República, estratégia de economia processual que se tornou mais premente diante da enxurrada de medidas provisórias em tramitação (doc. 7) e do atual quadro de restrições extraordinárias.

ADPF 663 MC-REF / DF

A suspensão do prazo de tramitação de medidas provisórias seria um fantástico incentivo ao abuso na edição desses atos excepcionais, à moda do que ocorria no período anterior à promulgação da Emenda Constitucional 32 e colocava em xeque a democracia brasileira.

Dessa feita, apresentaram um pedido de medida cautelar contraposta para *“autorizar a imediata aplicação do procedimento definido no ato conjunto da Mesa do Senado Federal e da Mesa da Câmara dos Deputados, nos termos da minuta anexa, em atenção ao princípio da segurança jurídica, para viabilizar a imediata apreciação e deliberação das Medidas Provisórias em curso, até que as ferramentas tecnológicas existentes seja aperfeiçoadas para viabilizar a apreciação da matéria pelo Plenário do Congresso Nacional em sessão conjunta”*.

Pela decisão monocrática proferida em 27/3/2020, concedi medida cautelar para que, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente da COVID-19, as medidas provisórias sejam instruídas perante o Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ficando, excepcionalmente, autorizada a emissão de parecer, em substituição à Comissão Mista, por parlamentar de cada uma das Casas designado na forma regimental; bem como, em deliberação nos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, operando por sessão remota, as emendas e requerimentos de destaque possam ser apresentados à Mesa, na forma e prazo definidos para funcionamento do Sistema de Deliberação Remota (SDR) em cada Casa, sem prejuízo da possibilidade de as Casas Legislativas regulamentarem a complementação desse procedimento legislativo regimental.

Essa é a decisão ora submetida a referendo pelo Tribunal Pleno.
É o relatório.

Supremo Tribunal Federal

REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE

DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 663 DISTRITO FEDERAL

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES

(RELATOR) - Obrigado, Presidente.

Cumprimento as sustentações orais realizadas pelo Doutor Fernando Cunha, pelo Doutor Eugênio Aragão e pelo Doutor Gabriel de Carvalho Sampaio.

Presidente, eu quero, desde o início, salientar a importância das presentes ADPFs, porque, na análise, não só no momento em que deferi a cautelar, mas também no presente momento do referendo da cautelar, pretendi harmonizar a necessária independência entre os Poderes, exigida

constitucionalmente, mas compatibilizando - e este me parece o ponto central da presente discussão - a prerrogativa presidencial de edição de medidas provisórias, presentes os requisitos de relevância e urgência, principalmente nesse momento de pandemia. Vale lembrar que várias medidas provisórias foram editadas e vêm sendo editadas para possibilitar que recursos cheguem às pessoas com menos condições, para que possam, durante esse período de pandemia, manter sua subsistência. Então, é inegável que há, no momento, relevância e

Supremo Tribunal Federal

Publicação sem revisão, Art. 95 RISTF. p. 3

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp> sob o código F974-5DF0-4AE4-27DA e senha 6EC0-47B5-B65E-CFEF

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 11 de 119 urgência para a edição de medidas provisórias.

Houve a necessidade de compatibilizar exatamente essa possibilidade que o Presidente tem de editar medidas provisórias com a competência exclusiva do Congresso Nacional de tornar qualquer ato provisório em legislação definitiva, inclusive as medidas provisórias, ou seja, deferência também ao Texto Constitucional quando estabelece que somente o Congresso Nacional, no prazo máximo de 120 dias - 60 mais 60, nas medidas provisórias -, pode transformar algo que é temporário, algo que é provisório, efetivamente, em ordenamento jurídico permanente.

E por que essa necessidade de compatibilidade? E novamente saliento essa importância. Nós temos uma realidade. A partir da instalação do SDR, como disse, do sistema de votação à distância, durante esse período de pandemia, as comissões não estão se reunindo. A Comissão Mista não iria se reunir.

Ora, de um lado, a não reunião da Comissão Mista se tornaria um obstáculo intransponível no processo legislativo das medidas provisórias. Por mais importante que fosse, se o Presidente editasse a medida provisória, a impossibilidade física, real - aqui não é a impossibilidade jurídica - de reunião da Comissão Mista não permitiria ao plenário analisar a medida provisória. Com isso, entendi que estaríamos afetando o equilíbrio entre os Poderes, porque o

Supremo Tribunal Federal

Publicação sem revisão, Art. 95 RISTF. p. 5

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp> sob o código F974-5DF0-4AE4-27DA e senha 6EC0-47B5-B65E-CFEF

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 12 de 119

Presidente da República, dentro dos requisitos constitucionais, tem o direito de editar medidas provisórias e tem o direito de ver as suas medidas provisórias aprovadas ou rejeitadas, ou seja, há um direito constitucional do Presidente da República de esperar que o Congresso Nacional delibere sobre suas medidas provisórias. A situação fática da pandemia do covid-19 colocaria aqui um obstáculo intransponível, intransponível porque seria um ato procedimental dentro da aprovação ou rejeição das medidas provisórias.

Agora, por outro lado, o pedido dos requerentes não me pareceu razoável, porque o pedido era, enquanto permanecer a pandemia, o estado de emergência e a impossibilidade de as comissões mistas se reunirem, que se prorrogasse *ad eternum* a vigência e a eficácia das medidas provisórias.

Na verdade, estaríamos criando, novamente, uma aprovação por decurso de prazo, instrumento este que existia na Constituição anterior, no sistema constitucional anterior, tanto para os projetos de lei em regime de urgência do Presidente da República quanto para os decretos-lei. E, obviamente, não é um instrumento democrático. Algo que é temporário, editado por uma única pessoa, ao longo do prazo não é analisado, se tornaria definitivo.

A Constituição de 88 - primeiro o prazo de 30 dias, depois 60 e mais 60 -, em relação as medidas provisórias, deixou claro que a inércia

Publicação sem revisão, Art. 95 RISTF. p. 6

Supremo Tribunal Federal

Publicação sem revisão, Art. 95 RISTF. p. 7

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp> sob o código F974-5DF0-4AE4-27DA e senha 6EC0-47B5-B65E-CFEF

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 13 de 119 congressional, a ausência de deliberação do Congresso Nacional, no prazo de 120, dias equivale a rejeição. Prorrogar isso realmente acabaria tornando o Presidente da República o único legislador no País.

Então, nós tínhamos dois opostos: ou retirar-se-ia de forma total o direito que o Presidente da República tem de ver a suas medidas provisórias analisadas pelo Congresso, porque ficaríamos esperando até o final da pandemia - e não se sabe quando será extinto o estado de emergência - para que a Comissão Mista se reunisse, então, nós estaríamos, aí, realmente, não só relativizando muito os poderes presidenciais de edição de medida provisória, mas, mais do que isso, estaríamos afastando o seu direito de, como chefe do Executivo, pelo menos ver o Congresso Nacional deliberar; ou, do outro lado, estaríamos afastando Congresso Nacional dessa deliberação, da análise dos requisitos, do mérito da medida provisória, permitindo que se prorrogasse *ad eternum* ou, pelo menos, até o esgotamento da pandemia, os efeitos da medida provisória. E, leia-se, a Constituição Federal só admite em uma única hipótese a suspensão do prazo: durante o recesso. Nem no período de um eventual estado de defesa, estado de sítio, se prevê a suspensão desse prazo de medidas provisórias. Por quê? Porque não se quer conceder ao chefe do Executivo, desde 88 e, principalmente, a partir da Emenda nº 32, a possibilidade que tinham os generais presidentes de editar medidas provisórias - na verdade, à época, por

Supremo Tribunal Federal

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 14 de 119 forma de decreto-lei -, e, a partir do momento em que não houvesse deliberação, isso se tornaria definitivo pelo decurso do prazo.

Houve a necessidade da compatibilização, a meu ver, do funcionamento do Congresso, nas circunstâncias atuais, com a necessidade de deliberação efetiva sobre as medidas provisórias, porque é um período - e a prática dessas últimas semanas e desses últimos meses vem demonstrando - de necessidade de edição de várias medidas provisórias.

Então, no nosso sistema de freios e contrapesos, houve a necessidade de uma interpretação teleológica não só do art. 2º da Constituição, mas do próprio art. 62, que deixaria de ser aplicado se continuássemos a exigir, nesse período, que a Comissão Mista se reunisse, porque ela não vai se reunir; então, as medidas provisórias todas caducariam. Ao mesmo tempo, o art. 62 perderia a sua efetividade de harmonia entre os Poderes se estendêssemos esse prazo das medidas provisórias, mesmo após 120 dias.

A Constituição - salientei no voto da medida cautelar cujo referendo ora se analisa - disciplina a atuação, tanto do Presidente da República, quanto do Congresso Nacional no processo legislativo. O processo legislativo das medidas provisórias não pode anular nem totalmente o Presidente da República, como seria se se exigisse reuniões de algo que não ocorrerá, nem, ao mesmo

Supremo Tribunal Federal

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 15 de 119 tempo, anular o Congresso Nacional, permitindo eventualmente, no decurso de prazo de mais 120 dias, a manutenção da vigência e eficácia da medida provisória.

Não há dúvida - e foi salientado da tribuna, por parte de um dos eminentes advogados - que as nossas medidas provisórias têm o seu modelo no sistema italiano. Nós tentamos, a partir de 1988, consertar os problemas, os vícios do decreto-lei, principalmente a questão do decurso de prazo. A partir da Emenda nº 32, restringimos o próprio objeto das medidas provisórias para evitar um abuso na sua edição. Até porque - isso também foi salientado da tribuna -, diferentemente do sistema parlamentarista, em que a medida provisória é editada sob responsabilidade política (o primeiro-ministro edita a medida provisória, se eventualmente ela não for aprovada, significa que ele não tem maioria no Parlamento e pode sofrer o voto de desconfiança), no presidencialismo, isso não existe. Por isso a Constituição, a partir do texto original, depois da Emenda nº 32, e a própria interpretação do Supremo Tribunal Federal foram moldando limites para a edição de medidas provisórias, limites para um equilíbrio entre Executivo e Legislativo na questão das medidas provisórias. Mas, repito, tanto a Constituição, quanto a Emenda nº 32, quanto o Supremo Tribunal Federal foram interpretando, moldando limites para equilíbrio das funções do chefe do Executivo e do Congresso Nacional na edição de medidas provisórias. Nós não podemos permitir, de um lado, que todas as medidas provisórias caduquem, porque

Supremo Tribunal Federal

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 16 de 119 fisicamente não há possibilidade de reunião da Comissão Mista, e, de outro, que todas as medidas provisórias, independentemente de deliberação, continuem valendo.

Qual foi, a meu ver, o meio termo entre o obstáculo intransponível - exigir-se, na pandemia, a reunião física da Comissão Mista - e, ao mesmo tempo, respeitar a decadência dos efeitos da medida provisória, a partir dos 120 dias? Exatamente a proposta conjunta das Mesas da Câmara e do Senado Federal, transformada, posteriormente, no Ato Conjunto nº 1 - citei no relatório -, ou seja, a possibilidade de excepcionalmente se designar um deputado e um senador para apresentarem os pareceres diretamente no plenário.

Essa possibilidade não afasta a discussão da medida provisória, e como também foi dito pelo Doutor Fernando Cunha da tribuna, nem a possibilidade de apresentação de emendas à medida e de discussão. Mas todo o procedimento com essas alterações é possível de ser realizado durante o período de pandemia nas necessárias votações por teleconferência.

Exatamente no equilíbrio entre Executivo e Legislativo, entre afastar o obstáculo intransponível e, ao mesmo tempo, respeitar o mais importante limite que a Constituição colocou em relação ao poder de editar medidas provisórias, a decadência dos seus efeitos após 120 dias, na necessidade

Supremo Tribunal Federal

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 17 de 119 dessa compatibilização, primeiro, obviamente, pareceu-me que a única medida possível seria a ADPF. Não há, no ordenamento jurídico, outra medida que pudesse compatibilizar, com a necessária presteza que precisamos nesse período difícil, a atuação dos dois Poderes, justificando-se, aí, o cabimento.

Ao mesmo tempo, a razoabilidade passou a exigir a manutenção do processo legislativo de medidas provisórias, a manutenção integral do processo legislativo durante a pandemia, com o prazo fatal de 60 mais 60, 120 dias. Se não for deliberado, igualmente, a rejeição será tácita, e somente na próxima sessão legislativa poderá ser editada. Nós temos que dar uma chance real de pelo menos o Congresso analisar a medida provisória. Por isso a substituição proposta no ato, na cautelar, e, agora, no Ato Conjunto nº 1, de 1º de abril, da Câmara e do Senado, a possibilidade de a medida provisória e a emissão do parecer em substituição à Comissão Mista sejam analisados diretamente em plenário, por parlamentar, designado na forma regimental, de cada uma das Casas.

É importante salientar, continuamos com a participação paritária Câmara e Senado, com o parecer de parlamentar indicado por cada uma das Casas e com a necessidade da análise do plenário da Câmara e do Senado Federal.

Supremo Tribunal Federal

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 18 de 119

Nós possibilitaremos, com essa cautelar, agora consubstanciada no Ato Conjunto nº 1, durante esse período de pandemia, a emissão de medidas provisórias, a efetiva análise e funcionamento do Poder Legislativo para transformá-las ou não em lei.

E nada me parece aqui atentar contra o espírito da Constituição e os preceitos ligados ao processo legislativo de uma medida provisória, pois houve essa necessária compatibilização perante - e repito -, de um lado, um obstáculo intransponível, do outro, afastar a decadência que é o limite constitucional mais importante para equilibrar o poder presidencial e a própria deliberação do Congresso Nacional.

Nesses termos, Senhor Presidente, Ministras e Ministros, pareceu-me razoável - e continua a me parecer razoável -, em tempos desse estado de emergência decretado em face da pandemia, a possibilidade de o Congresso Nacional temporariamente estabelecer aqui uma substituição, não está afastando a atuação que seria a fase da Comissão Mista, uma substituição dessa Comissão Mista com uma dupla, vamos dizer assim, um parlamentar do Senado e um da Câmara que apresentariam o parecer, temporariamente, porque todo esse procedimento só vale durante a pandemia, só vale enquanto a Comissão Mista não puder se reunir pessoalmente, para respeitar o isolamento social,

Supremo Tribunal Federal

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 19 de 119 estabelecendo a apresentação desse parecer sobre as medidas provisórias diretamente em Plenário, e com todo o procedimento - depois de apresentação de emendas, votação -, para que, no prazo de 60 mais 60 dias, haja a possibilidade de o Congresso Nacional realizar a sua função de aprovar ou rejeitar a medida provisória.

Essa previsão excepcional, e agora já uma previsão regimental, possibilitará, em sua plenitude e com eficiência, a análise congressional das medidas provisórias editadas pelo Presidente da República. E aqui a compatibilidade com que iniciei o voto: respeitando, ao mesmo tempo, a competência do chefe do Poder Executivo, do Presidente da República, para edição das medidas provisórias e o seu direito de vê-las analisadas, mas respeitando também o Congresso Nacional, o qual tem o prazo de 120 dias para analisá-las, sob pena de decadência.

Nesse contexto, parece-me que a interpretação dada vai ao encontro da harmonia entre os Poderes, da eficiência e do respeito ao devido processo legislativo, para que não acrescentemos mais um problema a esse período de pandemia, que é exatamente a impossibilidade física e fática de análise das medidas provisórias.

Quero lembrar - e obviamente a hipótese é diversa - também,

Supremo Tribunal Federal

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 20 de 119 em relação ao procedimento estabelecido no art. 62 da Constituição Federal, o procedimento estabelecido para as medidas provisórias, que o Supremo Tribunal Federal entendeu constitucional uma adequação interpretativa razoável do procedimento das MPs para que se garantisse o efetivo funcionamento do Congresso Nacional. Refiro-me ao Mandado de Segurança 27.931, de relatoria do eminente Decano da Corte, Ministro Celso de Mello, que, em um primeiro momento, negou a liminar no mandado de segurança, e depois o Plenário referendou, em 29/6/2017, e confirmou, no mérito, a decisão do eminente Ministro Celso de Mello, que teve a mesma finalidade da presente decisão: adequação razoável do procedimento das medidas provisórias para garantir o funcionamento do Congresso. Lá, de forma definitiva; aqui, na presente cautelar, só durante o período da pandemia.

Vossas Excelências devem se recordar - do voto escrito consta, mas nem farei a leitura -, tratava-se de uma decisão do então presidente da Câmara dos Deputados, depois Presidente da República, o professor e constitucionalista Michel Temer, que entendeu que nem todas as proposições legislativas ficariam suspensas para aguardar a tramitação da medida provisória, ou seja, o sobrestamento das deliberações legislativas - e o sobrestamento é previsto no § 6º do art. 62, após os 45 dias e tramitação da medida provisória - só se aplicaria aos projetos de lei ordinária, permitindo a continuidade dos trabalhos

Supremo Tribunal Federal

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 21 de 119 em relação às demais

espécies normativas.

O eminente Decano e, depois, a Corte, todos entenderam razoável que se privilegiasse a efetividade do processo legislativo, no geral, aqui, para que não ficassem todas as deliberações do Congresso paradas até que se examinasse a medida provisória, ou seja, houve uma adequação razoável do procedimento da medida provisória no Mandado de Segurança 27.931.

É a mesma razoabilidade, entendo, dessa proposta congressional, que respeita as competências constitucionais do Executivo e do Legislativo, respeita o mandamento imperativo do art. 2º da Constituição Federal, pelo qual os Poderes de Estado devem atuar de maneira harmônica, principalmente em tempos graves como esse, em tempos de pandemia, devem atuar de maneira harmônica, privilegiando a cooperação e a lealdade institucional, afastando práticas de guerrilhas institucionais, que acabam, no mais das vezes, minando a coesão governamental e, o pior de tudo, minando a confiança popular na condução dos negócios públicos, na condução das políticas públicas.

Essa compatibilização do procedimento me parece vir ao encontro da finalidade maior que é, nesse grave momento de pandemia, permitir a análise de atos presidenciais quanto à sua relevância, à sua urgência e mérito.

Supremo Tribunal Federal

Em virtude disso concedi a cautelar e pleiteio o seu referendo,

Supremo Tribunal Federal

Publicação sem revisão, Art. 95 RISTF. p. 26

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp> sob o código F974-5DF0-4AE4-27DA e senha 6EC0-47B5-B65E-CFEF

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 22 de 119 em especial com base nos arts. 2º, 37 e 62, nos termos pleiteados pelas Mesas das casas legislativas.

Supremo Tribunal Federal

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 23 de 119

REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 663 DISTRITO FEDERAL

V O T O

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): A

Constituição Federal, visando, principalmente, evitar o arbítrio e o desrespeito aos direitos fundamentais do homem, previu a existência dos Poderes do Estado independentes e harmônicos entre si, repartindo entre eles as funções estatais para que bem pudessem exercê-las, bem como criando mecanismos de controles recíprocos, sempre como garantia da perpetuidade do Estado Democrático de Direito (MARCELO CAETANO. *Direito constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987. v. 1, p. 244; NUNO PIÇARRA. *A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional*. Coimbra: Coimbra Editora, 1989; JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Aspecto da teoria geral do processo constitucional: teoria da separação de poderes e funções do Estado. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, ano 19, n. 76, p. 97, out./dez. 1982; JOSÉ UIZ DE ANHAIA MELO. *Da separação de poderes à guarda da Constituição: as cortes constitucionais*. 1969. Tese (Cátedra) – Fadusp, São Paulo; MARILENE TALARICO MARTINS RODRIGUES. Tripartição de poderes na Constituição de 1988. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 3, n. 11, p. 16, abr./jun. 1995; MÁRCIA WALQUÍRIA BATISTA DOS SANTOS. Separação de poderes: evolução até à Constituição de 1988: considerações. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, ano 29, n. 115, p. 209, jul./set. 1999).

Assim, apesar de independentes, os poderes de Estado devem atuar de maneira harmônica. Para tanto, a Constituição Federal consagra um complexo mecanismo de controles recíprocos entre os três poderes, de forma que, ao mesmo tempo, um Poder controle os demais e por eles seja controlado. Esse mecanismo denomina-se *teoria dos freios e contrapesos* (WILLIAM BONDY. The separation of governmental powers. In: *History and theory in the constitutions*. New York: Columbia College, 1986; JJ. GOMES CANOTILHO, VITAL MOREIRA. *Os poderes do presidente da*

ADPF 663 MC-REF / DF

república. Coimbra: Coimbra Editora, 1991; DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO. Interferência entre poderes do Estado (Fricções entre o executivo e o legislativo na Constituição de 1988). *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, ano 26, n. 103, p. 5, jul./set. 1989; JAVIER GARCÍA ROCA. Separación de poderes y disposiciones del ejecutivo com rango de ley: mayoría minorías, controles. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 7, n. 27, p. 7, abr./jun. 1999; JOSÉ PINTO ANTUNES. *Da limitação dos poderes*. 1951. Tese (Cátedra) – Fadusp, São Paulo; ANNA CÂNIDA DA CUNHA FERRAZ. *Conflito entre poderes: o poder congressional de sustar atos normativos do poder executivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. p. 2021; FIDES OMMATI. Dos freios e contrapesos entre os Poderes. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, ano 14, n. 55, p. 55, jul./set. 1977; JOSÉ GERALDO SOUZA JÚNIOR. Reflexões sobre o princípio da separação de poderes: o “parti pris” de Montesquieu. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, ano 17, n. 68, p. 15, out./dez. 1980; JOSÉ DE FARIAS TAVARES. A divisão de poderes e o constitucionalismo brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, ano 17, n. 65, p. 53, jan./mar. 1980).

Dentro do mecanismo de controles recíprocos constitucionalmente previsto, a Constituição Federal estabelece várias hipóteses em que o *Poder Executivo será controlado pelo Poder Legislativo*. A título exemplificativo, compete ao Legislativo autorizar o Presidente da República a declarar guerra e fazer a paz (CF, art. 48, X e XI); resolver sobre tratados e convenções com países estrangeiros, celebrados pelo Presidente da República (CF, art. 49, I); sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa (CF, art. 49, V); receber o compromisso do Presidente e do Vice-presidente (CF, art. 57, III); deliberar sobre o veto presidencial, podendo derrubá-lo por maioria absoluta (CF, art. 57, IV e art. 66, § 4º); aprovar intervenção federal (CF, art. 36, § 1º) e o Estado de defesa (CF, art. 136, § 4º) decretados

ADPF 663 MC-REF / DF

pelo Presidente da República (CF, art. 84, IX e X); autorizar (CF, art. 137) o Presidente da República a decretar o Estado de sítio (CF, art. 84, IX).

O sistema de freios e contrapesos, de igual maneira, estabelece

2

mecanismos de controle do Executivo sobre a atuação do Legislativo, principalmente, durante o processo legislativo, permitindo ao Presidente da República iniciativa de leis, bem como exigir o regime de urgência em projetos de lei de sua autoria (CF, art. 63); participar no processo legislativo ordinário mediante a deliberação executiva (sanção ou veto presidencial – CF, art. 66) e, como tratado na presente ADPF, editar medidas provisórias, em caso de relevância e urgência, com força de lei (CF, art. 62).

A Constituição Federal, portanto, disciplina a posição e atuação do Presidente da República em face do Congresso Nacional no processo legislativo, prevendo a maior ou menor ingerência do Chefe do Poder Executivo na função legiferante, uma vez que possui, além das funções executivas, também funções constitucionais e legais, ligadas à elaboração das leis (LAWRENCE HENRY CHAMBERLAIN. *The President, Congress and legislation*. New York: Columbia University Press, 1947; PAULO BONAVIDES. *Ciência política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 297298; CLINTON ROSSITER. *American presidency*. New York: New American Libr, 1940. p. 19 ss; WOODROW WILSON, Woodrow. *O presidente dos Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos Editor, 1917. p. 23).

Na clássica previsão presidencialista, em regra a iniciativa de lei será prerrogativa dos membros do Poder Legislativo, ressalvando-se a maior participação do Presidente na legislação orçamentária e na recomendação de leis, que corresponde à indicação do Chefe de Estado e Governo em determinadas medidas que ele julgue necessárias à consideração do Congresso, para o bem do País (ERNEST BARKSDALE FINCHER. *The*

ADPF 663 MC-REF / DF

president of the United States. New York: Abelard-Schuman, 1955. p. 92 ss; THOMAS COOLEY. *The general principles of constitutional law in the United States of America*. 3. ed. Boston: Little, Brown and Company, 1898. p. 119 ss).

No direito brasileiro, a existência de iniciativa de lei ao Presidente da República sempre foi característica de nossas Constituições (Cf.

Constituições de 1934, art. 41; 1937, art. 64; 1946, art. 67; 1967, art. 83, I;

EC 3

n. 01/69, art. 81, II e 1988, art. 61), pois como salientado por ANNIBAL FREIRE, ao comentar nossa primeira Constituição republicana,

“o Poder Executivo pode oferecer projectos à consideração do poder legislativo, contendo medidas que entender convenientes. Na factura material e na ultimação das leis, collabora com a sancção ou promulgação” (*Poder Executivo na república*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1916. p. 77).

No tocante ao *veto presidencial*, consagra-se essa possibilidade como importante instrumento de controle do exercício da competência legislativa do Congresso, permitindo-se ao Presidente da República, como lembrado por MONTESQUIEU, a *faculdade de impedir* eventuais abusos na produção legislativa, pois,

“se o Poder Executivo não tiver direito de frear as iniciativas do corpo legislativo, este será despótico. Porque, podendo atribuir-se todo poder imaginável, aniquilará os demais poderes” (O espírito das leis. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1994. p. 174. Capítulo VI – Da Constituição da Inglaterra – Separação dos Poderes)

ADPF 663 MC-REF / DF

No regime Presidencialista, ainda faz parte do sistema de freios e contrapesos no processo legislativo, os poderes presidenciais referentes à legislação delegada. No Brasil, a Constituição de 1988, seguindo o modelo introduzido na vigência da Constituição de 1946 pela Emenda constitucional nº 4, de 1961, prevê a existência das chamadas Leis delegadas, consistente em atos normativos elaborados e editados pelo Presidente da República, em razão de autorização do Poder Legislativo, e nos limites postos por este, constituindo verdadeira delegação externa da função legiferante e aceita modernamente, desde que com limitações, como mecanismo necessário para possibilitar a eficiência do Estado e sua necessidade de maior agilidade e celeridade.

Observe-se, porém, que, assim como os demais mecanismos de

4

participação do Presidente da República no processo legislativo, a delegação legislativa caracteriza-se pela excepcionalidade, sob pena de ferimento ao princípio da Separação de Poderes, que, constitucionalmente, concedeu ao Poder Legislativo a última palavra na produção legiferante.

Exatamente nesse contexto deve ser analisada a possibilidade de o Presidente da República editar medidas provisórias com força imediata de lei.

No processo legislativo brasileiro, o Presidente da República alcança poderes sem paralelo com os demais países que adotam o regime presidencialista, pois não bastasse a existência de regras concedendo-lhe iniciativa privativa de lei, veto parcial, lei delegada, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagrou a possibilidade de o Chefe do Poder Executivo editar discricionária e unilateralmente medidas provisórias com força imediata de lei.

Historicamente, não há dúvidas de que o antecedente imediato das atuais medidas provisórias é o antigo decreto-lei, previsto na constituição

ADPF 663 MC-REF / DF

anterior, e instrumento legislativo larga e abusivamente utilizado pelo Presidente da República, que detinha a competência para sua edição.

Apesar dos abusos efetivados com o decreto-lei, a prática demonstrou a necessidade de um ato normativo excepcional e célere, para situações de relevância e urgência. Pretendendo regularizar esta situação e buscando tornar possível e eficaz a prestação legislativa do Estado, o legislador constituinte de 1988 previu as chamadas *medidas provisórias*, espelhando-se no modelo italiano (art. 77 da Constituição Italiana prevê os chamados *decreti-legge in casi straordinari di necessità e d'urgenza* – decretos-lei em casos extraordinários de necessidade e urgência).

Ocorre, porém, que a edição de medidas provisórias no regime parlamentarista está sob a possibilidade de controle político do Chefe do Executivo pelo Parlamento, instrumento inexistente no regime presidencial, que possibilita total imunidade ao Presidente da República nas hipóteses de rejeição pelo Congresso Nacional de eventual medida

5

provisória, mesmo que, em tese, abusiva, arbitrária ou considerada pelo Legislativo como contrária ao interesse público.

Exatamente pela ausência de responsabilização política na edição de medidas provisórias, a Constituição Federal estabeleceu rigoroso procedimento para sua validade e eficácia, prevendo requisitos formais e materiais para sua edição e aprovação, entre eles a expressa determinação de rejeição tácita da medida provisória não deliberada no prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias pelo Congresso Nacional, correspondente a edição por 60 (sessenta) dias e reedição por mais 60 (sessenta dias) da medida caso não analisada.

A decadência da medida provisória, pelo decurso do prazo constitucional, opera a desconstituição, com efeitos retroativos, dos atos produzidos durante sua vigência. Assim, caso o Congresso Nacional não a

ADPF 663 MC-REF / DF

aprecie em tempo hábil, este ato normativo perderá sua eficácia, no que se denomina de rejeição tácita.

A ausência de análise da medida provisória pelo Congresso Nacional, a partir da Emenda Constitucional n. 32/01, permite uma única prorrogação de sua vigência pelo prazo de 60 dias. Se, porém, após esse novo prazo, igualmente o Poder Legislativo permanecer inerte, a rejeição tácita será definitiva, impedindo a reedição da medida provisória na mesma sessão legislativa.

A Constituição de 1988 tomou o cuidado de extinguir a aprovação por decurso de prazo, existente no antigo decreto-lei, e que constituía uma aberração legiferante, pois permitia a existência de uma espécie normativa permanente sem que houvesse expressa aprovação do Congresso Nacional.

Dentro dos mecanismos de freios e contrapesos constitucionalmente previstos, a inércia do Poder Legislativo em analisar a medida provisória no prazo constitucional máximo de 120 dias não acarreta sua aprovação por decurso de prazo, nem tampouco sua prorrogação, mas sim sua rejeição tácita.

O controle legislativo realizado em relação a edição de medidas provisórias pelo Presidente da República é tão importante para o

6

equilíbrio entre os poderes da República que, a Constituição Federal estabeleceu uma única hipótese excepcional de suspensão do prazo decadencial de 120 (cento e vinte) dias, que ocorre durante o recesso do Congresso Nacional (CF, § 4º, art. 62).

Observe-se que, mesmo nas mais graves hipóteses constitucionais de defesa do Estado e das Instituições Democráticas – Estado de Defesa (CF, art. 136) e Estado de Sítio (CF, art. 137) – inexistente qualquer previsão de suspensão do prazo decadencial de validade das medidas provisórias, pois

ADPF 663 MC-REF / DF

o texto constitucional determina a continuidade permanente de atuação do Congresso Nacional.

A hipótese trazida aos autos não é de recesso parlamentar (CF, § 4º, art. 62), mas, sim, de alterações no funcionamento regimental das Casas Legislativas, em virtude da grave pandemia do COVID-19. O Congresso Nacional continuará a funcionar e exercer todas suas competências constitucionais, como não poderia deixar de ser em uma Estado Democrático de Direito.

Em suas informações conjuntas, as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal reafirmaram o pleno funcionamento do Legislativo, salientando que:

“A democracia não pode parar. Não se podem sobrestar as deliberações dos órgãos típicos de representação pluralista da soberania popular para se dar azo à expansão do Poder Executivo. (...) Como se vê, portanto, não há qualquer prejuízo às funções legislativas e democráticas inerentes a esta Casa, inclusive em relação às medidas provisórias, objeto de questionamento nesta ADPF”.

Entretanto, confirmaram alterações no funcionamento das Comissões e do Plenário, que demandam adequações no procedimento de análise e votação de medidas provisórias, de maneira a compatibilizar constitucionalmente as competências do Presidente (edição no caso de relevância e urgência) e do Congresso Nacional (aprovação ou rejeição) no tocante ao processo legislativo das medidas provisórias; sugerindo a

7

seguinte proposta:

“Art. 1º Este Ato dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, de medidas provisórias editadas durante a vigência da

ADPF 663 MC-REF / DF

Emergência em Saúde Pública e do estado de calamidade pública decorrente da COVID-19, ainda pendentes de parecer da Comissão Mista a que se refere o art. 62, § 9º, da Constituição Federal. Parágrafo único. Aplicam-se as disposições da Resolução nº 1, de 2002-CN, no que não colidir com o disposto neste Ato.

Art. 2º No primeiro dia útil seguinte à publicação, no Diário Oficial da União, de medida provisória, de que trata o art. 1º, a Presidência da Mesa do Congresso Nacional fará publicar e distribuir os respectivos avulsos eletrônicos.

Parágrafo único. Enquanto durar a Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional e o estado de calamidade pública decorrente da COVID-19 as medidas provisórias serão instruídas perante o Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ficando excepcionalmente autorizada a emissão de parecer em substituição à Comissão Mista por parlamentar de cada uma das Casas designado na forma regimental.

Art. 3º À Medida Provisória poderão ser oferecidas emendas perante o órgão competente da Secretaria Legislativa do Congresso Nacional, protocolizadas por meio eletrônico simplificado, até o segundo dia útil seguinte à publicação da medida provisória no Diário Oficial da União, sendo a matéria imediatamente encaminhada em meio eletrônico à Câmara dos Deputados após decorrido esse prazo;

§ 1º. Quando em deliberação nos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, operando por sessão remota, as emendas e requerimentos de destaque deverão ser apresentados à Mesa, na forma e prazo definidos para funcionamento do Sistema de Deliberação Remota em cada Casa.

ADPF 663 MC-REF / DF

§ 2º. As emendas já apresentadas durante os prazos ordinários de tramitação das medidas provisórias vigentes na data de edição deste Ato não precisarão ser reapresentadas.

§ 3º. Permanecem válidos todos os atos de instrução do processo legislativo já praticados em relação às medidas provisórias vigentes na data de publicação deste Ato, inclusive designação de relatores e eventuais pareceres já deliberados em comissão mista.

Art. 4º A medida provisória será examinada pela Câmara dos Deputados, que deverá concluir os seus trabalhos até o 9º (nono) dia de vigência da Medida Provisória, a contar da sua publicação no Diário Oficial da União.

Art. 5º Aprovada na Câmara dos Deputados, a matéria será encaminhada ao Senado Federal, que, para apreciá-la, terá até o 14º (décimo quarto) dia de vigência da medida provisória, contado da sua publicação no Diário Oficial da União.

§ 1º A tramitação em cada Casa atenderá às regras estabelecidas para esse período, especificamente no que se refere ao funcionamento dos Sistemas de Deliberação Remota de cada Casa.

§2º Havendo modificações no Senado Federal, a Câmara dos Deputados deverá apreciá-las no prazo de 2 (dois) dias úteis.

Art. 6º Ao disposto neste Ato não se aplica o art. 142 do Regimento Comum.

Art. 7º Este Ato se aplica às medidas provisórias já editadas e em curso de tramitação, observado o disposto no § 3º do art. 3º.

Parágrafo único. As medidas provisórias pendentes de parecer da Comissão Mista serão encaminhadas com as respectivas emendas para a Câmara dos Deputados, para que o parecer seja proferido em Plenário.

Art. 8º Havendo necessidade de prorrogação formal de medida provisória a que se refere este Ato, nos termos do §1º do art. 10 da Resolução nº 1, de 2002-CN, caberá à Presidência do Congresso Nacional avaliar sua pertinência.

ADPF 663 MC-REF / DF

9

Art. 9º Ato interno de cada Casa poderá dispor sobre procedimentos adicionais necessários à implementação do disposto neste Ato. Art. 10. Este Ato entra em vigor na data de sua publicação”.

Em termos constitucionais, dois dispositivos merecem análise mais detalhada, pois excedem a regulamentação procedimental legislativa *interna corporis* possível ao Congresso Nacional. Trata-se dos parágrafos únicos dos artigos 2º e 7º:

Art. 2º. (...)

Parágrafo único. Enquanto durar a Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional e o estado de calamidade pública decorrente da COVID-19 as medidas provisórias serão instruídas perante o Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ficando excepcionalmente autorizada a emissão de parecer em substituição à Comissão Mista por parlamentar de cada uma das Casas designado na forma regimental.

Art. 7º (...)

Parágrafo único. As medidas provisórias pendentes de parecer da Comissão Mista serão encaminhadas com as respectivas emendas para a Câmara dos Deputados, para que o parecer seja proferido em Plenário.

Tais dispositivos pretendem, excepcionalmente e em virtude da suspensão de reuniões presenciais de comissões, substituir a previsão constitucional do §9º, art. 62, que estabelece o exame inicial das medidas provisórias pela comissão mista de Deputados e Senadores:

ADPF 663 MC-REF / DF

“Art. 62 (...)

§ 9º Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer,

10

antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional”.

Me parece, razoável, em tempos de estado de emergência decretado em face de grave pandemia, a possibilidade do Congresso Nacional, temporariamente, estabelecer a apresentação de parecer sobre as medidas provisórias diretamente em Plenário, por parlamentar designado na forma regimental, em virtude da impossibilidade momentânea de atuação da comissão mista.

Essa previsão regimental excepcional possibilitará, em sua plenitude e com eficiência, a análise congressional das medidas provisórias editadas pelo Presidente da República, respeitando a competência do chefe do Executivo para sua edição e do Congresso Nacional para sua análise e deliberação e, dessa forma, concretizando a harmonia estabelecida constitucionalmente no artigo 2º do texto constitucional.

Nosso texto constitucional consagrou, juntamente com a necessidade de atuação harmônica do Legislativo, Executivo e Judiciário, o respeito ao *princípio da eficiência*, como aquele que impõe à todos os poderes de Estado e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios constitucionais, legais e morais necessários para a maior rentabilidade social de suas atividades.

A proposta de adequação interpretativa do Congresso Nacional é razoável e atende ao *princípio da eficiência*, que se dirige para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços públicos e sociais essenciais à

ADPF 663 MC-REF / DF

população, visando à adoção de todos os meios legais e morais possíveis para satisfação do bem comum.

Em hipótese diversa, porém também em relação ao procedimento estabelecido no artigo 62 da Constituição Federal, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL entendeu constitucional a adequação razoável do procedimento das medidas provisórias ao efetivo funcionamento do Congresso Nacional, quando, em decisão inédita, entendeu o Presidente da Câmara dos Deputados, que o sobrestamento das deliberações

11

legislativas (CF, § 6º, art. 62), somente se aplicaria aos projetos de lei ordinária, permitindo a continuidade dos trabalhos em relação as demais espécies normativas.

Esse entendimento foi corroborado por decisão do Ministro CELSO DE MELLO, que negou liminar em medida cautelar em mandado de segurança ajuizado por vários membros do Congresso Nacional (MS MEDIDA CAUTELAR 27.931-1/DF, decisão em 27/3/2009), decisão posteriormente referendada e confirmada no mérito pelo PLENÁRIO DA CORTE (MS 27931/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, julgamento em 29/6/2017).

Como destacado pelo ilustre DECANO da CORTE:

“a construção jurídica formulada pelo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, além de propiciar o regular desenvolvimento dos trabalhos legislativos no Congresso Nacional, parece demonstrar reverência ao texto constitucional, pois – reconhecendo a subsistência do bloqueio da pauta daquela Casa legislativa quanto às proposições normativas que veiculem matéria passível de regulação por medidas provisórias (não compreendidas, unicamente, aquelas abrangidas pela cláusula de pré-exclusão inscrita no art. 62, § 1º, da Constituição, na

ADPF 663 MC-REF / DF

redação dada pela EC nº 32/2001) – preserva, íntegro, o poder ordinário de legislar atribuído ao Parlamento. Mais do que isso, a decisão em causa teria a virtude de devolver, à Câmara dos Deputados, o poder de agenda, que representa prerrogativa institucional das mais relevantes, capaz de permitir, a essa Casa do Parlamento brasileiro, o poder de selecionar e de apreciar, de modo inteiramente autônomo, as matérias que considere revestidas de importância política, social, cultural, econômica e jurídica para a vida do País, o que ensejará – na visão e na perspectiva do Poder Legislativo (e não nas do Presidente da República) – a formulação e a concretização, pela instância parlamentar, de uma pauta temática própria, sem prejuízo da observância do bloqueio procedimental a que se refere o § 6º do art. 62 da

12

Constituição, considerada, quanto a essa obstrução ritual, a interpretação que lhe deu o Senhor Presidente da Câmara dos Deputados”.

No julgamento de mérito do MS 27931/DF, salientei que:

“É importante destacar que o Presidente da Câmara dos Deputados buscou conferir uma interpretação sistemática à norma contida no art. 62, § 6º, da Constituição, com o objetivo precípua de preservar a harmonia e independência entre os poderes e resguardar o exercício de sua função típica (legislar). Nesse sentido, são garantidas a unidade da Constituição e a sua interpretação à luz dos princípios republicano e democrático. Com efeito, tem-se que a interpretação conferida pelo Presidente da Câmara dos Deputados, em resposta à Questão de Ordem 411/2009, ao art. 62, § 6º, da Constituição da República é constitucionalmente válida, pois se permite uma atuação mais

ADPF 663 MC-REF / DF

eficiente do Poder Legislativo, sem prejuízo da edição de medidas provisórias pelo Poder Executivo”.

A razoabilidade da proposta congressional respeita as competências constitucionais do Executivo e do Legislativo e o mandamento constitucional imperativo previsto no artigo 2º da Constituição Federal, pelo qual os poderes de Estado devem atuar de maneira harmônica, privilegiando a cooperação e a lealdade institucional e afastando as práticas de guerrilhas institucionais, que acabam minando a coesão governamental e a confiança popular na condução dos negócios públicos pelos agentes políticos; principalmente, em momentos de grave crise.

Diante do exposto, **CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR** na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, *ad referendum* do Plenário desta SUPREMA CORTE, com base no art. 21, V, do RISTF, para evitar grave lesão a preceitos fundamentais da Constituição Federal, em especial dos artigos 2º e 37, *caput*, e, **AUTORIZO**, nos termos pleiteados pelas Mesas das Casas Legislativas, que, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública

ADPF 663 MC-REF / DF

decorrente da COVID-19, as medidas provisórias sejam instruídas perante o Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ficando, excepcionalmente, autorizada a emissão de parecer em substituição à Comissão Mista por parlamentar de cada uma das Casas designado na forma regimental; bem como, que, em deliberação nos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, operando por sessão remota, as emendas e requerimentos de destaque possam ser apresentados à Mesa, na forma e prazo definidos para funcionamento do Sistema de Deliberação Remota (SDR) em cada Casa; sem prejuízo da possibilidade das Casas Legislativas regulamentarem a complementação desse procedimento legislativo regimental.

22/04/2020

PLENÁRIO

REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 663 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Senhor Presidente, nos primeiros anos de vigência da Constituição de 1988, houve uso amplamente abusivo de medidas provisórias, o que levou à aprovação da Emenda Constitucional nº 32, que impôs limites ao conteúdo e ao prazo de vigência das medidas provisórias e proibiu sua reedição.

Não consigo ver espaço, à luz do regramento constitucional vigente, para atender qualquer dos dois pedidos formulados nesta ação, mesmo em circunstância de emergência. Acho, pois, que não é possível prorrogar, para além dos sessenta dias mais sessenta previstos na Constituição, e tampouco acho possível a reedição de medidas provisórias.

Por essa razão, Presidente, nessa parte, estou inteiramente congruente com o voto do eminente Ministro Alexandre de Moraes, no sentido de negar a cautelar pedida pelos requerentes, Partido Progressista e Presidente da República.

Passo agora brevemente à questão da *contracautela*. Em suas informações, prestadas conjuntamente, Câmara e Senado noticiaram que estavam em vias de editar ato conjunto disciplinando o regime de tramitação das medidas provisórias durante esta emergência de saúde pública que estamos vivendo. Nessas informações, teriam comunicado ao Relator a perspectiva de edição desse ato conjunto e teriam postulado o beneplácito do Tribunal para esse ato em gestação.

Devo dizer aqui, Presidente, que tenho uma pequena divergência com o Relator, que não repercutirá em efeito prático, mas que me conduz por linha de fundamentação diversa de Sua Excelência. Entendo que, no momento em que foram prestadas as informações, o ato conjunto nem sequer se encontrava em vigor. Portanto, foi uma consulta, digamos assim, ao Supremo Tribunal Federal. Subsequentemente, esse ato conjunto disciplinando a tramitação de medidas provisórias durante a pandemia foi

ADPF 663 MC-REF / DF

posto em vigência. Uma vez posto em vigência, o ato conjunto surge no mundo jurídico com presunção de legitimidade, assim entendo que não há necessidade de pronunciar judicialmente, jurisdicionalmente, a validade desse ato em ação em que não foi impugnado, porque não existia no momento em que as ações foram propostas. Minha observação é: este ato conjunto, editado posteriormente à cautelar do Ministro Alexandre de Moraes, já nasce com presunção de legitimidade e validade e com aptidão para produzir a plenitude de seus efeitos até que venha a ser impugnado e eventualmente se cominem de nulidade algumas de suas cláusulas.

Portanto, com toda vênia e carinho pelo Ministro Alexandre de Moraes, veria aqui dois problemas. Primeiro: o Supremo não deve funcionar como órgão de consulta com manifestação prévia acerca de ato ainda em gestação. Segundo: penso que estaríamos declarando a constitucionalidade de ato não impugnado e tema não objeto de contraditório.

É um ato importante. Acho que o funcionamento do Congresso, neste momento, inclusive para apreciação de medidas provisórias, é muito relevante e que o Congresso fez muito bem em agir. Mas, processualmente, não veria como, em informações prestadas pelo Congresso em ação que tem outro objeto, avançarmos para declarar a constitucionalidade de ato que, naquele momento da cautelar, ainda nem tinha sido posto em vigência. Seria capaz de superar esse ponto, mas não para contornar o fato de que não houve contraditório, nem discussão a propósito desse ato, que tem diversos dispositivos.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR) - Ministro Roberto Barroso, só uma observação: nem na cautelar nem no referendo pleiteado na cautelar analiso a constitucionalidade do ato posterior, do Ato nº 1. Apenas quis, eventualmente, dizer, no relatório, que esse ato foi editado. Nas informações, Câmara e Senado disseram que iriam editar esse ato - até mais amplo que a própria cautelar. A cautelar se refere à possibilidade de se fazer com ou sem ato. Como bem colocou o

ADPF 663 MC-REF / DF

Ministro Luís Roberto Barroso, não havia ato ainda, assim como, eventualmente, poderia nem ter sido editado posteriormente. Não me refiro à constitucionalidade ou não do ato nem na cautelar nem no referendo. Admito a possibilidade de substituição da comissão mista por parecer diretamente ao Plenário de deputado e senador. Só esse esclarecimento e agradeço o Ministro Luís Roberto.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Imagina! É sempre um prazer ouvir Vossa Excelência.

Mas o ato editado prevê essa possibilidade. Como disse, esse ato nasce com presunção de validade, de legitimidade. Como é posterior, não era objeto desta ação. Desse modo, tenho certa dificuldade de me manifestar sobre ato que ainda não havia sido editado - esse é o primeiro ponto - e, no segundo ponto, de me pronunciar sobre constitucionalidade de ato não objeto de debate ou contraditório.

Preciso dizer, Presidente - e por isso disse que estava alinhado -, que estou de pleno acordo com o resultado a que se chegou na decisão do Ministro Alexandre de Moraes, de permitir que o Congresso Nacional continue deliberando de acordo com o ato que editou. Nossa única distinção, talvez, seja de que não estou concedendo medida cautelar para este fim. Qual é a minha lógica? Aqui o dispositivo, digamos assim, do meu voto, Presidente: 1) conheço da ADPF; portanto acompanho o Relator nessa parte; 2) acompanho o Relator no indeferimento das cautelares requeridas pelos dois autores das ações; 3) afirmo - em *obiter dictum*, porque este é o conhecimento convencional - que o ato conjunto editado pelo Congresso Nacional tem presunção de validade e produz regularmente seus efeitos até que, eventualmente, o Supremo se pronuncie em sentido diverso. Mas, como não era o objeto aqui, e não houve contraditório, não me estou pronunciando, estou trabalhando com a ideia consensual de que é ato válido, a menos que venha a ser declarado inconstitucional

Minha divergência é: não estou concedendo medida cautelar para assegurar a validade de conteúdo, digamos assim, do ato do Congresso, por entender que ele não foi objeto da ação, mas como, em momento

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 42 de 119

ADPF 663 MC-REF / DF

algum, houve declaração de inconstitucionalidade, afirmo em *obter dictum* que está válido e produzindo efeitos.

Acompanho quanto à negativa da cautelar. Não concedo a cautelar por entender que é descabida e desnecessária, mas reconheço que o ato é válido enquanto não houver pronúncia de inconstitucionalidade e pode produzir regularmente seus efeitos. É uma tecnicidade, Presidente, mas importante, porque considero arriscado precedente de permitirmos que se declare inconstitucionalidade ou constitucionalidade de dispositivo não objeto da ação e de contraditório específico. É nesse sentido que estou encaminhando. É uma divergência processual, digamos assim, produzo o mesmo resultado, sem, no entanto, estar concedendo a cautelar e afirmando a constitucionalidade. A constitucionalidade decorre da presunção geral e não de minha própria declaração.

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 43 de 119

ADPF 663 MC-REF / DF

4

22/04/2020

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 663 DISTRITO FEDERAL**

ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Ficou claro, só que nós estamos vivendo um momento emergencial, e, quanto mais claro nós formos, melhor é. Então, eu pergunto ao Ministro Alexandre se, tendo em vista que os resultados são coincidentes no sentido da legitimidade de como o Parlamento vem agindo, em face do estado emergencial, Vossa Excelência teria como adaptar ou quer manter o voto no sentido em que o fez? Para nós sermos o mais claro possível no tocante ao resultado, porque as medidas são necessárias, é assim que o Poder Legislativo está conseguindo trabalhar, e, se nós não deixarmos claro isso, pode ocorrer um juízo, ainda que subjetivo, de invalidade de tudo que se tem feito.

Então, o Ministro Luís Roberto Barroso assenta que o ato inicial não foi esse, e esse resultado acaba coincidindo com o de Vossa Excelência. Vossa Excelência quer usar da palavra Ministro Alexandre?

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 45 de 119

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp> sob o código 5A9C-F9F3-D12F-0367 e senha A8E4-B4FF-CFEB-FB25

22/04/2020

PLENÁRIO

REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 663 DISTRITO FEDERAL

CONFIRMAÇÃO DE VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR) - Presidente, eu mantenho integralmente o voto, porque, em nenhum momento, eu me referi ao ato que não existia. Nas informações em conjunto, pelas Mesas da Câmara e do Senado, foi dito que estavam pretendendo editar um ato que é detalhado, tem vários artigos. E, por isso, o que pleiteavam era a possibilidade de imediatamente já poderem substituir a Comissão Mista pela entrega do parecer diretamente em Plenário, um parecer feito por um deputado e um senador. São duas coisas diversas.

Na cautelar, eu não realizei controle preventivo de constitucionalidade do ato, até porque nem analisei artigo por artigo do ato. Eventualmente, como salientou o Ministro Luís Roberto, esse ato pode ser impugnado. O que a cautelar deferiu foi, independentemente de ato, a possibilidade da apresentação direta de parecer, ou seja, ao mesmo tempo que indeferi a possibilidade de afastamento do prazo decadencial, eu permiti essa substituição da Comissão Mista, excepcionalmente, por uma dupla, vamos dizer assim, encaminhando, diretamente ao Senado. A matéria é tão somente constitucional. Veja, a compatibilidade do SDR, que já tinha sido analisada, com o art. 62, § 4º, que prevê a Comissão Mista, sem a análise do ato que foi publicado posteriormente.

Então, mantenho a cautelar.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Na essência, o Ministro Alexandre entendeu que há legalidade esta alteração do rito, do procedimento de votação das medidas provisórias; alteração de rito, basicamente é isso o que Vossa Excelência legitimou deferindo a cautelar. Só que o Ministro Barroso alega que este rito foi formulado *a posteriori*,

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 46 de 119

numa contracautela, e que Vossa Excelência entende, formalmente, que foi possível apreciar este pedido, muito embora entenda que a prática é legítima, porque nasce de uma presunção de constitucionalidade. É isso?

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp> sob o código B293-8A92-4CE0-F4BC e senha 21EB-B716-D9B3-1030

ADPF 663 MC-REF / DF

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR) - Exato, Presidente, porque, na verdade, foi a interpretação ao SDR, ao sistema de votação por teleconferência, que se aplica às medidas provisórias e, nesse caso, à substituição da Comissão, independentemente de posteriormente ter ou não. Por que isso? Porque, mesmo antes da edição do ato, várias medidas provisórias acabaram sendo votadas, porque o prazo decadencial já se aproximava, a necessidade, então, da cautelar naquele momento.

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp> sob o código B293-8A92-4CE0-F4BC e senha 21EB-B716-D9B3-1030

22/04/2020

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 663 DISTRITO FEDERAL**

ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Então, há uma terceira corrente. O Ministro Alexandre de Moraes defere a cautelar, o Ministro Edson Fachin indefere a cautelar, Vossa Excelência indefere a cautelar, mas, quanto ao resultado, Vossa Excelência se põe em convergência com o Ministro Alexandre de Moraes até que o ato seja submetido ao controle próprio constitucionalidade?

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - A única diferença é que o Ministro Alexandre de Moraes dá medida cautelar para assegurar essa tramitação sem passagem pela Comissão Mista. Entendo que esse não era o objeto, mas que o ato normativo emanado do Congresso prevê isso. Como ele ainda não foi impugnado, é válido e legítimo. Só que não preciso dar cautelar para isso.

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 48 de 119

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp> sob o código 1847-752A-610D-324E e senha 6FCE-0DF8-8B4E-8274

22/04/2020

PLENÁRIO

REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 663 DISTRITO FEDERAL

VOTO

A Senhora Ministra Rosa Weber: Senhor Presidente, Sra. Ministra Cármen Lúcia, Senhores Ministros, em especial Ministro Alexandre de Moraes, Relator deste processo, Senhor Procurador-Geral da República, Dr. Augusto Aras, e Senhores Advogados, Dr. Fernando Cunha, Dr. Eugênio Aragão e Dr Gabriel de Carvalho Sampaio, a quem cumprimento também pelas percucientes sustentações orais, com importante contribuição a este julgamento conjunto da ADPF 661 e da ADPF 663, em razão da identidade dos objetos processuais.

Retomo aqui os elementos argumentativos principais do processo.

1. Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, em face **de atos das Mesas Diretoras do Senado Federal (Ato da Comissão Diretora 7/2020) e da Câmara dos Deputados (Resolução 14/2020)** pelos quais as deliberações de comissões legislativas são suspensas na hipótese de acionamento do Sistema de Deliberação Remota.

2. O Diretório Nacional do Partido Progressistas/PP alega que "*a priorização da pandemia COVID-19 afeta de forma perene as MPVs editadas antes do seu advento, visto que esvaziará a urgência das suas deliberações diante da mais emergente de todas*". Sustenta que "*as medidas editadas pelas Casas do Congresso Nacional, gize-se, necessárias, mancharão de forma permanente toda e qualquer discussão que seja estranha ao tema, seja por removerem-lhe a possibilidade de discussão nas comissões mistas, seja por postergarem a votação para momento posterior ao limite constitucional, com a consequência perda da eficácia, seja pela total impossibilidade de objetividade na sua deliberação, frente ao problema maior e mais urgente que é enfrentado*".

Desse modo, afirma que "*seu caráter e requisitos constitucionais evidenciam que há perigo de lesão eterna na demora da prestação jurisdicional*"; posto que as "*matérias de relevante impacto social serão apreciadas apenas no*

ADPF 663 MC-REF / DF

momento oportuno, em razão da restrição da pauta à questão da doença COVID19, perecerão, inevitavelmente, o devido processo legislativo e a harmonia dos poderes, bem como, e talvez até mais importante, o relevante interesse público às mais de 20 milhões de famílias impactadas, bem como ao prejuízo político e social experimentado pela ausência do debate." Em sede de medida liminar, pede:

a) seja concedida a medida cautelar para suspensão dos prazos de vigência, sem perda de eficácia, das seguintes Medidas Provisórias, que não versam sobre a contenção e controle dos efeitos da pandemia de COVID-19, e cujos debates são indispensáveis à manutenção da Ordem Constitucional, à sociedade e à economia pátrias: MPV 898/2019; MPV 900/2019; MPV 901/2019; MPV 903/2019; MPV 899/2019; MPV 902/2019; MPV 904/2019; MPV 905/2019; MPV 906/2019; MPV 907/2019; MPV 908/2019; MPV 909/2019; MPV 910/2019; MPV 911/2019; MPV 912/2019; MPV 913/2019; MPV 914/2019; MPV 915/2019; MPV 917/2019; MPV 918/2020; MPV 919/2020; MPV 920/2020; MPV 922/2020; MPV 923/2020, atualmente em curso, enquanto não for possível a volta da normalidade das atividades legislativas; e

b) na remota hipótese de não ser acolhido o pedido de suspensão dos prazos das Medidas Provisórias aludidas na alínea "a", seja admitida a excepcionalíssima reedição dos seus conteúdos na mesma sessão legislativa, pelo período enquanto perdurar o estado de calamidade decretado pelo Poder Executivo Federal, já acolhido pelo Poder Legislativo.

No mérito, requer a procedência da presente ADPF para que seja confirmada a medida liminar, com o acolhimento do pedido "a", ou, alternativamente, do pedido "b".

3. Na ADPF 663, cujo objeto coincide com o desta ADPF 661, o autor Presidente da República afirma que os atos do poder "*impactam diretamente, a soberania, enquanto poder político, supremo e independente, e a segurança jurídica, haja vista a possibilidade de diversas medidas provisórias, que regulamentam temas sensíveis para a sociedade perderem eficácia por decurso do prazo de sua conversão em lei*"; levando em conta que "*as medidas provisórias editadas pelo Chefe do Poder Executivo, e ainda pendentes de apreciação pelo Congresso Nacional, estão produzindo efeitos, regulando diversas*

ADPF 663 MC-REF / DF

situações jurídicas, o que pode ser abruptamente interrompido se não observado o prazo constitucional, para sua conversão em lei, gerando prejuízos de diversas ordens, o que deve ser tomado em consideração inclusive em favor do legislador, comprometido que está o poder de agenda do Congresso Nacional em face de força de maior decorrente de calamidade pública reconhecida pelo próprio Congresso Nacional".

No pedido, requer seja concedida medida liminar para (i) conferir interpretação conforme ao §4º do art. 62 da Constituição Federal, no sentido de que, em trinta dias a contar da presente data, seja aplicado o prazo de suspensão previsto no recesso parlamentar, a fim de se evitar a caducidade das medidas provisórias e (ii) prorrogar o prazo de trinta dias de suspensão referida, na hipótese de no termo deste período, ainda não houverem sido retomadas as condições de normalidade para as votações do Congresso Nacional.

No mérito, pede seja confirmada a integralidade da medida liminar deferida.

4. O Senado Federal e a Câmara dos Deputados, nas informações apresentadas de forma conjunta, afirmam que, em observância ao princípio da continuidade dos serviços públicos e à necessidade de possibilitar o funcionamento das atividades legislativas, essenciais ao Estado Democrático de Direito, editaram: i) o Ato da Comissão Diretora do Senado Federal n. 7 de 2020, que instituiu o Sistema de Deliberação Remota do Senado Federal, ii) a Instrução Normativa n. 13 de 2020, da Secretaria Geral da Mesa e iii) a Resolução da Câmara dos Deputados n. 14 de 2020, que igualmente instituiu o Sistema de Deliberação Remota no âmbito desta Casa.

Assinalam que esses atos normativos materializam o esforço do Poder Legislativo no resguardo do pleno funcionamento de suas atividades essenciais à democracia, no contexto da crise sanitária e epidemiológica atual. Como exemplo, demonstram as sessões históricas ocorridas no formato virtual, nos dias 20 e 25 de março de 2020. Segundo expõem, a adoção desse sistema de deliberação remota, na modalidade eletrônica, não acarreta prejuízo ao exercício das funções legislativas

ADPF 663 MC-REF / DF

3

inerentes às respectivas Casas, inclusive, no tocante ao processamento das medidas provisórias. Apontam que “os sistemas de deliberação remota do Senado Federal e da Câmara dos Deputados funcionam com a absoluta regularidade (...)”.

Destacam a minuta de ato normativo conjunto que elaboraram, com a finalidade de disciplinar a *tramitação eletrônica de medidas provisórias e sua deliberação remota, assegurando-se o processo legislativo durante o período constitucionalmente limitado de vigência dessa espécie legislativa.*

A proposta da tramitação sumária das medidas provisórias tem como justificativa de sua validade constitucional o argumento da compatibilidade com o postulado da proporcionalidade e o princípio da eficiência, porquanto oferece soluções legislativas democráticas em oposição à suspensão do prazo de tramitação das medidas provisórias ou a sua reedição, medida sustentada pelo autores nas narrativas iniciais.

Defendem que o procedimento de suspensão do prazo de tramitação das medidas provisórias implica revogação do princípio constitucional da separação de poderes. Isso porque o Poder Executivo, no exercício da sua função legiferante, marcada pela exceção, ficaria sem qualquer controle por parte do Legislativo, poder constitucionalmente vocacionado para o exercício desta função.

A Câmara dos Deputados e o Senado Federal sustentam que o silêncio no processo legislativo de apreciação de medidas provisórias corresponde a uma decisão pela sua não conversão em ato formalmente legislativo, nos termos do art. 62, §3º da Constituição Federal. Noutros termos, a resposta do Legislativo no sentido de uma não decisão observa o imperativo de economia processual, frente ao cenário de múltiplas medidas provisórias em tramitação e ao atual quadro epidemiológico.

Articulam que a proposta de suspensão dos prazos de tramitação das medidas provisórias “*seria um fantástico incentivo ao abuso na edição desses atos excepcionais, à moda do que ocorria no período anterior à promulgação da Emenda Constitucional 32 e colocava em xeque a democracia brasileira. É que quanto mais editar medida provisórias, maior será a dificuldade no Parlamento de apreciá-las, o que no tempo simplesmente importaria a*

ADPF 663 MC-REF / DF

4

normalização da usurpação da função legislativa do Presidente da República. Causa espécie nesse contexto, sobretudo, o pedido veiculado na ADPF 661 de se reeditarem medidas provisórias e, por tabela, o quadro de inconstitucionalidade material prevalente antes da EC 32”.

5. Frente a esse cenário institucional, instaurado em decorrência da atividade legislativa no quadro da atual crise sanitária, e marcado pela predominância de medidas provisórias editadas pelo Presidente da República, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal formalizam pedido contraposto de medida cautelar.

Mais especificamente, pedem, à evidência da impossibilidade fática de reunião presencial do Plenário do Congresso Nacional em sessão conjunta, seja autorizada *“a imediata aplicação do procedimento definido no ato conjunto da Mesa do Senado Federal e da Mesa da Câmara dos Deputados, nos termos da minuta anexa (doc. 6), em atenção ao princípio da segurança jurídica para viabilizar a imediata apreciação e deliberação das Medidas Provisórias em curso, até que as ferramentas tecnológicas existentes sejam aperfeiçoadas para viabilizar a apreciação da matéria pelo Plenário do Congresso Nacional.”* Subsidiariamente, requerem a limitação de eventual medida cautelar à suspensão os prazos de tramitação das medidas provisórias em vias de expirar até que seja editado ato conjunto da Mesa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para normatizar a tramitação dessas proposições legislativas com efeito imediato.

6. Em 27/03/2020, o Ministro Relator deferiu medida liminar *“para evitar grave lesão a preceitos fundamentais da Constituição Federal, em especial dos artigos 2º e 37, caput”*; e autorizou *“que, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente da*

COVID-19, as medidas provisórias sejam instruídas perante o Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ficando, excepcionalmente, autorizada a emissão de parecer em substituição à Comissão Mista por parlamentar de cada uma das Casas designado na forma regimental; bem como, que, em deliberação nos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, operando por sessão remota, as emendas e requerimentos de destaque possam ser apresentados à Mesa, na forma e prazo definidos para funcionamento

ADPF 663 MC-REF / DF

5

do Sistema de Deliberação Remota (SDR) em cada Casa; sem prejuízo da possibilidade das Casas Legislativas regulamentarem a complementação desse procedimento legislativo regimental".

7. **Preliminarmente**, entendo que as presentes arguições de descumprimento de preceito fundamental não merecem conhecimento. Com a vênia do Ministro Relator e do Ministro Luís Roberto Barroso, acompanho a divergência aberta pelo Ministro Luiz Edson Fachin no sentido do não conhecimento destas ADPFs, uma vez que os atos normativos impugnados – a Resolução 14 da Câmara dos Deputados e o Ato Normativo 7 da Mesa Diretora do Senado Federal - não decorrem de forma lógica dos pedidos deduzidos em ambas as arguições.

Vale dizer, os atos normativos que instituíram o Sistema de Deliberação Remota não tratam do procedimento de tramitação sumária de medidas provisórias. Essa disciplina adveio do Ato Conjunto Posterior da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

8. Se vencida no conhecimento das ADPFs, peço vênia para **não conhecer do pedido contraposto**, veiculado nas informações juntadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, no sentido de que, por razões de segurança jurídica e eficiência, seja atribuída validade e eficácia a MINUTA de ato normativo conjunto das duas Casas em que instituído procedimento de tramitação sumária das medidas provisórias, até que sejam aperfeiçoadas as ferramentas tecnológicas existentes para viabilizar a apreciação da matéria pelo Plenário do Congresso Nacional. Neste ponto acompanho o argumento do Ministro Luís Roberto Barroso.

O pedido contraposto formulado fundamenta-se em pretensão de validade de minuta de ato normativo conjunto, vale dizer, de projeto de ato conjunto das Casas do Congresso Nacional, situação jurídica que afasta, a meu juízo, a possibilidade de controle jurisdicional por parte deste Tribunal. Esse pedido contraposto, na minha visão, enseja o exercício de controle preventivo, consubstanciado em autêntica consultoria ou autorização prévia da legitimidade constitucional de ato normativo a ser ainda constituído. **Por esse motivo, não cognoscível.**

9. É verdade que, posteriormente, fora publicada referida minuta,

ADPF 663 MC-REF / DF

6

transformada no Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal n. 1/2020, agora em vigor. Esse fato pode ensejar a superação do juízo negativo de admissibilidade.

Todavia, ainda que, sob a ótica da posterior publicação e vigência do Ato Conjunto n. 1/2020, este Plenário possa superar o juízo negativo de admissibilidade, entendo que o pedido contraposto **continua a não merecer conhecimento**, à compreensão de que incabível na jurisdição constitucional brasileira. Isso porque traduz a rigor pedido, embutido nas informações prestadas, de declaração de constitucionalidade de ato normativo cuja presunção de validade sequer foi questionada.

Mais uma vez. Estar-se ia a chamar o Supremo Tribunal Federal, em pedido de informações, repito, para o exercício de função de consultoria prévia. **Forte nessa premissa jurídica, concluo pelo não conhecimento do pedido contraposto, não submetido ao contraditório e à ampla defesa.**

10. No mérito. Já bem claro, desde o voto do eminente Ministro Relator, que essencialmente o problema jurídico-constitucional trazido nestas ações ora submetidas a este Plenário, para efeito de referendo a liminar, consiste em saber se encontra amparo e justificação na ordem normativa constitucional o pedido de suspensão do prazo constitucional para deliberação de medidas provisórias durante o período de crise de saúde pública provocada pela pandemia da COVID-19 (Coronavírus), bem como o pedido alternativo de reedição das medidas provisórias identificadas na inicial.

11. A medida provisória, em razão da sua natureza de instrumento legislativo excepcional atribuído ao Chefe do Poder Executivo, possui um desenho institucional formal na Constituição Federal (art. 62), qualificado como procedimento de controle do exercício abusivo e arbitrário dessa medida legiferante, em observância ao dever de tutela do princípio estruturante da democracia constitucional (a separação de poderes).

12. O procedimento delineado para a edição de medidas provisórias prescreve a observância de requisitos formais e materiais para

ADPF 663 MC-REF / DF

sua edição e aprovação. Dentre esses, a exigência de justificação política de urgência

7

e relevância da escolha da disciplina de determinada matéria por esta via legiferante excepcional, bem como a expressa rejeição tácita de medida provisória não deliberada no prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias pelo Congresso Nacional, correspondente à edição de 60 (sessenta) dias e reedição por mais 60 (sessenta) dias da medida, no caso da ausência do seu processamento.

13. A questão concernente à validade do procedimento formal projetado na arquitetura constitucional brasileira já foi objeto de análise deste Supremo Tribunal Federal, em diversas oportunidades, cujos julgamentos e respectivas deliberações demonstram a preocupação constante desta jurisdição constitucional com a integridade do funcionamento da engenharia institucional do nosso Estado Democrático de Direito.

14. Nessa linha argumentativa, os precedentes formados no julgamento da ADI 2.010-MC (relator Ministro Celso de Mello, DJ 12.4.2002), ADI 2.984 (relatora Ministra Ellen Gracie, DJ 04.9.2003) e ADI 3.964 (relator originário Ministro Carlos Britto, DJ 14.4.2008), cujas razões de decidir são vetores normativos a serem aplicados no presente caso, haja vista a similitude das questões jurídicas.

Por tratar de julgamento recente deste Plenário, identifico o precedente da ADI 5.709, de minha relatoria (julgado em 27/03/2019, DJ 28.6.2019), no qual a interpretação constitucional decidida gerou importante deliberação acerca das implicações adversas decorrentes da situação de sucessivas reedições de medidas provisórias, com o objetivo de fraudar a ordem constitucional, especialmente quanto ao prazo de vigência estabelecido. A discussão colocou em evidencia o problema da reedição substancial de medidas provisórias revogadas na mesma sessão legislativa.

Para adequada delimitação da interpretação prevalente nesta Suprema Corte, transcrevo ementa do acórdão, que traduz as razões de decidir compartilhadas na opinião unânime:

ADPF 663 MC-REF / DF

EMENTA CONSTITUCIONAL. PROCESSO
LEGISLATIVO. MEDIDA PROVISÓRIA. ESTABELECIMENTO

8

DA ORGANIZAÇÃO BÁSICA DOS ÓRGÃOS DA
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA E DOS MINISTÉRIOS.
ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ART. 62, CAPUT e §§ 3º e 10,
CRFB. REQUISITOS PROCEDIMENTAIS. REJEIÇÃO E
REVOGAÇÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA COMO
CATEGORIAS DE FATO JURÍDICO EQUIVALENTES E
ABRANGIDAS NA VEDAÇÃO DE REEDIÇÃO NA MESMA
SESSÃO LEGISLATIVA. INTERPRETAÇÃO DO §10 DO ART.
62 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CONVERSÃO DA
MEDIDA PROVISÓRIA EM LEI. AUSÊNCIA DE
PREJUDICIALIDADE SUPERVENIENTE. ADITAMENTO DA
PETIÇÃO INICIAL. PRECEDENTES JUDICIAIS DO STF.
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA
PROCEDENTE.

(...)

5. Impossibilidade de reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória revogada, nos termos do prescreve o art. 62, §§2º e 3º. Interpretação jurídica em sentido contrário, importaria violação do princípio da Separação de Poderes. Isso porque o Presidente da República teria o controle e comando da pauta do Congresso Nacional, por conseguinte, das prioridades do processo legislativo, em detrimento do próprio Poder Legislativo. Matéria de competência privativa das duas Casas Legislativas (inciso IV do art. 51 e inciso XIII do art. 52, ambos da Constituição Federal).

6. O alcance normativo do § 10 do art. 62, instituído com a Emenda Constitucional n. 32 de 2001, foi definido no julgamento das ADI 2.984 e ADI 3.964, precedentes judiciais a serem observados no processo decisório, uma vez que não se verificam hipóteses que justifiquem sua revogação.

7. Qualquer solução jurídica a ser dada na atividade interpretativa do art. 62 da Constituição Federal deve ser restritiva, como forma de assegurar a funcionalidade das

ADPF 663 MC-REF / DF

instituições e da democracia. Nesse contexto, imperioso assinalar o papel da medida provisória como técnica normativa residual que está à serviço do Poder Executivo, para atuações

9

legiferantes excepcionais, marcadas pela urgência e relevância, uma vez que não faz parte do núcleo funcional desse Poder a atividade legislativa.

8. É vedada reedição de medida provisória que tenha sido revogada, perdido sua eficácia ou rejeitada pelo Presidente da República na mesma sessão legislativa. Interpretação do §10 do art. 62 da Constituição Federal.

9. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 13.502, de 1º de novembro de 2017, resultado da conversão da Medida Provisória n. 782/2017. (ADI 5709, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 27/03/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-140 DIVULG 27-06-2019 PUBLIC 28-062019)

15. Na oportunidade, este Plenário ainda definiu que, em face do cenário normativo que cinge o instituto das medidas provisórias, qualquer solução a ser dada na atividade interpretativa do art. 62 da Constituição Federal deve ser restritiva, como forma de assegurar a funcionalidade das instituições e da própria democracia. A medida provisória, convém demarcar, como já afirmado por este Supremo Tribunal Federal, é técnica legislativa excepcional a serviço do Poder Executivo, e não faz parte do núcleo funcional desse Poder.

16. Considerado esse quadro normativo decisório, compartilho a justificção adotada pelo Ministro Relator Alexandre de Moraes na medida liminar, com relação à interpretação do art. 62, §4º, da Constituição Federal. Desse modo, entendo que inexistente previsão de suspensão do prazo decadencial de validade das medidas provisórias, porquanto expresso o texto constitucional em determinar a continuidade permanente das atividades legislativas do Congresso Nacional, salvo na hipótese de recesso parlamentar.

ADPF 663 MC-REF / DF

17. A regra constitucional do §4º do art. 62 (“O prazo a que se refere o § 3º contar-se-á da publicação da medida provisória, suspendendo-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional”) é estruturada por conceitos determinados, como posto no procedimento constitucionalmente fixado,

10

que, a meu ver, afasta interpretação jurídica no sentido de que o art. 62, §3º e §4º emprega conceitos determináveis em cada caso concreto de conformação da atividade legislativa.

Os poderes emergenciais das autoridades estatais devem ter seu fundamento na ordem normativa constitucional, e não o contrário. Vale dizer, a ordem constitucional não se justifica nos atos praticados pelos Poderes Públicos, sejam de natureza normativa, jurisdicional ou administrativa.

Nessa perspectiva as razões da decisão liminar: “Observe-se que, mesmo nas mais graves hipóteses constitucionais de defesa do Estado e das Instituições Democráticas – Estado de Defesa (CF, art. 136) e Estado de Sítio (CF, art. 137) – inexistente qualquer previsão de suspensão do prazo decadencial de validade das medidas provisórias, pois o texto constitucional determina a continuidade permanente de atuação do Congresso Nacional.”

18. Último argumento para imprimir coerência ao quadro decisório construído por esta Suprema Corte. Não há falar em inaplicabilidade dos precedentes acima referidos para o presente momento constitucional, caracterizado por uma crise sanitária e epidemiológica, em decorrência da COVID-19, como reconhecido na Lei 13.979/2020, na Portaria n. 188, de 3.2.2020¹ e no Regulamento Sanitário Internacional (Decreto 10.212/2020).

Com efeito, a situação de emergência ocasionada pela crise sanitária exige dos Poderes Executivo e Legislativo decisões rápidas e sérias, nos processos de construção das políticas públicas necessárias e efetivas ao seu

¹ Portaria que declara a Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV).

ADPF 663 MC-REF / DF

enfrentamento. Todavia, os poderes públicos devem atuar dentro dos limites da ordem normativa constitucional.

Significa dizer que os poderes públicos devem observar os desenhos institucionais e procedimentos decisórios delineados na arquitetura constitucional. Em sistemas políticos conformados como democracias constitucionais, a premissa maior consiste na sujeição de todos os poderes ao Estado de Direito, seja na perspectiva procedimental seja na material.

11

19. Posto isso, não sendo a hipótese de recesso parlamentar, entendo que não há como afastar a regra do art. 62, §4º, da Constituição Federal, motivo pelo qual não merecem acolhida os pedidos deduzidos, consistentes na suspensão dos prazos de vigência, sem perda de eficácia, das Medidas Provisórias identificadas na inicial, ou sua reedição na mesma sessão legislativa. Tampouco procede o pedido de atribuição de interpretação conforme ao referido §4º do art. 62. Acompanho, portanto, quanto ao indeferimento relativo aos pedidos deduzidos nas ADPFs, o eminente Ministro Relator.

Conclusão

20. Ante o exposto, **não conheço** das ADPFs, acompanhando a divergência aberta pelo Ministro Luiz Edson Fachin.

21. Vencida quanto ao conhecimento, **voto pelo indeferimento dos pedidos de medida cautelar**, referendando o decidido pelo eminente Relator, Ministro Alexandre de Moraes, quanto ao ponto.

22. **Não conheço**, por fim, do pedido contraposto, no sentido da divergência aberta pelo Ministro Luís Roberto Barroso, inclusive quanto aos fundamentos de seu voto. **É como voto.**

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 61 de 119

ADPF 663 MC-REF / DF

12

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 62 de 119

22/04/2020

PLENÁRIO

REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 663 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhor Presidente, egrégia Corte, Senhoras Ministras e Senhores Ministros, Senhores Advogados que assumiram a tribuna virtual.

Senhor Presidente, nesta questão, poderia dizer que todos que votaram até agora têm razão. Realmente, sob o ângulo processual, o pedido contraposto só há de ser admitido considerando uma grande fungibilidade das ações constitucionais. Há defeitos formais muito bem destacados nos votos que me antecederam, a iniciar pelo voto do Ministro Fachin, sucedido pelo voto do Ministro Luís Roberto Barroso e, agora, pelo voto da Ministra Rosa Weber.

Sucede que entendo, Senhor Presidente, que estamos vivendo momento excepcional, sob o ângulo juspolítico pelo qual passa o Estado brasileiro, o que impõe ao Parlamento o dever de legislar e analisar as medidas provisórias em tempo célere. Já se disse que às vezes é humanamente impossível o que se exige do homem público, qual seja fazer bem e depressa.

Entretanto, na realidade, justifica-se a saciedade dessas medidas provisórias submetidas ao Parlamento pela relevância e urgência manifestas, principalmente porque tratam de temas muito importantes como a competência para medidas de combate à COVID-19 e estratégias múltiplas que alcançam todas as unidades federadas. Não é por outra razão que o Supremo Tribunal Federal, no momento, está abarrotado de ações constitucionais voltadas exatamente para questões colaterais emergentes da pandemia do coronavírus.

Por outro lado, Senhor Presidente, também procuro enfrentar esta questão à luz da excepcionalidade, verificando que um ritualismo excessivo poderia até impor a falta de apreciação das medidas e a perda de eficácia delas por ausência de apreciação.

O que ocorreria? Caberia ao próprio Parlamento regular as relações

ADPF 663 MC-REF / DF

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 63 de 119

jurídicas por decreto legislativo, como prevê a Constituição Federal. No fundo, o que se está a defender é prerrogativa do Parlamento que ele próprio aceita. Quando se afirma que prevalecerá a vontade do Poder Executivo, na verdade, é o Poder Legislativo que prefere esse rito para que possa exercer suas atribuições e competências constitucionais.

Entendo que o Congresso, respeitando a cláusula de separação de Poderes, viu-se compelido a apreciar medidas tão importantes estabelecendo ato que pudesse se ajustar ao arquétipo constitucional, sob o ângulo, apenas, do rito, sem ferir, evidentemente, a essência, digamos assim, de cláusulas constitucionais que digam respeito aos valores morais eleitos pela Constituição.

Na verdade, a Constituição estabelece rito pró Parlamento e o Parlamento, neste momento, para se desincumbir de seus deveres, assenta que só o pode, fazendo bem e depressa, através desse ato legislativo, que tem até um colorido quase que *interna corporis*. É a maneira que o Parlamento encontrou para se desincumbir, neste momento absolutamente excepcional, de seu dever inescusável.

Na verdade, encontramos-nos em ambiente de escassez de tempo e temos problemas urgentes. Nós, Ministros, às vezes, através da tutela de urgência, temos que fazer bem e depressa e também ditamos procedimentos que viabilizam a atuação do Supremo, como *verbi gratia* o Plenário Virtual.

O Parlamento alterou o procedimento no afã de permitir deliberação remota e redução do prazo de tramitação, cuja *ratio* era dar ao Parlamento tempo de maturação. A ideia é exatamente essa.

Fui citado em vários precedentes, mas me recordo, por exemplo, que, no caso do precedente referente à medida provisória de criação do Instituto Chico Mendes, não declaramos a nulidade. Declaramos a inconstitucionalidade sem declaração de nulidade, permitido que o Parlamento, em dois anos, reeditasse novo ato normativo, recriando o Instituto Chico Mendes, porque, com aquela decisão, estaríamos unificando todas as medidas provisórias que não tinham perpassado nas comissões exigíveis pela Constituição Federal. Isso foi feito em sede de

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 64 de 119

ADPF 663 MC-REF / DF

embargos de declaração, à luz não só do consequencialismo da decisão como também do grave risco sistêmico de nulificar inúmeras, quinhentas, medidas provisórias que antecederam a medida provisória de criação do Instituto Chico Mendes.

É evidente que todos têm razão, não há possibilidade de suspensão do prazo. Entretanto, entendo, com a devida vênia, que, às vezes, o juiz tem de ser artesão da solução do caso concreto. Tem de moldar solução capaz de resolver problema no estado de emergência que estamos vivendo, em razão dessa pandemia.

Em meu modo de ver, houve apenas uma alteração ritual. Concordo que devemos sempre respeitar o devido processo legal legislativo, mas a solução remota chegou ao Parlamento e nós adotamos. Essa alteração do rito, em estado emergencial, pareceu-me a solução sob medida para o caso concreto, na medida em que se salvaram a vida e a saúde dos parlamentares. A possibilidade de votação remota, ao mesmo tempo, permitiu ao Parlamento que aferisse ato da Presidência, através de rito abreviado, necessário neste estado emergencial. No meu modo de ver, em nada afetou a separação dos Poderes, como o próprio Poder Legislativo reconheceu, e o princípio democrático.

Para tornar clara a decisão, Senhor Presidente, dando razão a todas as ponderações aqui feitas, mas para que a decisão seja certa, que haja superação da questão formal e que se dê primazia à questão de mérito, pedindo vênia aos eminentes Colegas que votaram em contrário - todos com a devida razão sob determinado ângulo -, acompanho o Ministro Alexandre de Moraes e referendo a cautelar no sentido de que todas essas medidas, inclusive aquelas já votadas segundo essa sistemática, merecem o crivo da Suprema Corte.

É assim que voto, Senhor Presidente.

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 65 de 119

3

22/04/2020

PLENÁRIO

REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 663 DISTRITO FEDERAL

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Senhor Presidente, Senhores Ministros, querida Ministra Rosa Weber, Senhor Ministro-Relator, a quem cumprimento pela celeridade com que se houve neste caso, uma vez que, como acaba de falar, havia medidas provisórias pendentes e problemas concretos a serem solucionados e ocorreu a dar a resposta a tempo e modo. O Ministro Alexandre de Moraes se houve com a urgência necessária, buscando a solução que lhe pareceu mais razoável segundo o que considerou como princípio da razoabilidade aplicado ao Congresso - trabalho também desenvolvido por nós, magistrados.

Senhor Presidente, quanto à preliminar de conhecimento, peço vênha especialmente aos Ministros Edson Fachin e Rosa Weber, que não a conhecem, para, na linha do Ministro-Relator, conhecer da arguição. Considero que as argumentações apresentadas, ainda que frágeis em alguns momentos e podendo levar à falta de coerência entre os argumentos e a conclusão formulada nos pedidos, podem e devem ser superadas, como fez o Ministro-Relator, considerando a importância e gravidade do tema. Pelo menos nos votos até agora exarados, tem-se como inválido manter medidas provisórias produzindo efeitos, suspensão de prazos e atuação do Chefe do Poder Executivo como se legislador fosse sem atentar aos limites constitucionais.

Conheço, a despeito de reconhecer certa fragilidade na argumentação exposta, mas que pode e deve ser superada em benefício do controle de constitucionalidade necessária na espécie. Considero a finalidade, que é a busca de resposta, que também não desvalia o que apresentado como inicialmente possível de acontecer.

No mérito, Senhor Presidente, enfatizo a enorme preocupação que a apreciação de medidas provisórias durante este período de crise, como enfatizado, acaba gerando e que não pode pôr em risco algum ponto do sistema constitucional. A Constituição submete todo mundo: Presidente
ADPF 663 MC-REF / DF

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 67 de 119

da República, Presidência da República e órgãos do Poder Executivo, assim como sujeita a seu comando o Poder Judiciário e o Poder Legislativo. Competência é dever, mas também é limite. O exercício pelo Presidente da República de sua atribuição de expedir medidas provisórias, especialmente em período como este, não pode ser exorbitado de forma a ultrapassar os limites constitucionalmente postos.

Não seria, a meu ver, de se acolher, como anotado pelo Ministro Alexandre de Moraes, o requerimento de medida cautelar formulado nas duas arguições. Permitir a vigência de medida provisória além do prazo constitucionalmente previsto seria colocar em crise normas constitucionais ou a sua aplicação, em momento em que todos nós queremos afastamento, solução, superação.

Por isso, ponho-me de acordo com o Ministro-Relator e exponho o que já afirmei em outras ocasiões: a figura da medida provisória, em um sistema presidencialista como o nosso, somente pode ser considerada legítima se for interpretada e aplicada tão restritivamente quanto necessário para que se cumpra o modelo de separação de Poderes, de freios e contrapesos. Este estabelece a atuação legítima do Congresso Nacional e das Casas Congressuais para dar cobro a sua competência: legislar, criar o Direito - muito mais em momentos de crise.

Na conclusão do voto, o Ministro-Relator afirma ter como razoável a proposta congressional relativa ao sistema de deliberação remota. Não me pareceu, Presidente, que o Ministro Alexandre de Moraes tenha veiculado, em sua cautelar, na parte que não fica em *obiter dictum*, como se estivesse a afirmar algo sobre ato que realmente não existia sequer quando a ação foi ajuizada. Não me ponho de acordo, e não me poria, com controle abstrato preventivo, menos ainda em ato que não existia, trazido como se quase se aproximasse de uma reconvenção constitucional: afirmado que não se poderia suspender, apresenta-se o que ainda era minuta e já se obtém resultado contrário.

Neste ponto, acho que o Ministro Barroso realmente tem razão e sigo igual orientação, no sentido de ser válido, legítimo, ato emanado de Poder estatal e esse ato sequer foi trazido como objeto de questionamento

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 68 de 119

ADPF 663 MC-REF / DF

declaratório de sua constitucionalidade ou inconstitucionalidade. Reitero que não me pareceu que o Ministro Alexandre de Moraes tivesse feito referência ao ato. Faz no relatório, mas, no voto, refere-se à possibilidade de haver o sistema de deliberação remota, esse sim já prevalecendo antes.

Estou conhecendo das arguições, acompanhando o Ministro-Relator no que se refere ao indeferimento das cautelares e me pondo de acordo com o que ele chama de “razoável proceder”, sem com isso acompanhá-lo em afirmativa de constitucionalidade não questionada neste caso.

Por essas razões, conheço e acompanho na parte do indeferimento e reitero que o acompanhamento apenas na compreensão de ser razoável. Não acho que este caso chegue a acautelamento preventivo, portanto não acompanho na parte em que se considere que o Ministro-Relator teria deferido cautelar para compreender que ato criado posteriormente ao ajuizamento das ações estivesse validado. Fico apenas no indeferimento e me ponho de acordo com o voto do Ministro Barroso, no sentido de ser legítimo e parecer razoável, mas sem intromissão do Supremo, que não é órgão de consulta.

É o meu voto, Senhor Presidente.

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 69 de 119

3

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 63 de 119

REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 663 DISTRITO FEDERAL

ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES
(RELATOR) - Presidente, reitero o que disse anteriormente.

Ministra Cármen, em momento algum analisei o ato, até porque não estava editado. Voto pelo referendo de cautelar para autorizar, excepcionalmente, somente durante o estado de emergência, que a emissão de parecer seja encaminhada diretamente aos Plenários.

Por que essa questão é importantíssima? Do dia 26 até o dia 1º, quando veio o ato, medidas provisórias foram votadas dessa maneira. Não foi uma análise preventiva do ato, foi a ideia de substituição da comissão, porque esta não poderia reunir-se e várias medidas provisórias estavam para caducar. A liminar é tão somente para autorizar que haja, durante esse período que a comissão não se realizará fisicamente, apresentação do parecer imediatamente ao Plenário.

É essa a liminar, sem nenhuma análise de juízo preventivo, tanto que, no voto escrito e no relatório, nem consta o Ato nº 1. É que hoje recebi o Ato nº 1 e achei lealdade processual assim informar.

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 71 de 119

Obrigado, Ministra Cármen.

[Publicação sem revisão, Art. 95 RISTF](#) p. 1

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 72 de 119

<http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp> sob o código 782A-473B-316D-929A e senha 4A91-E5FE-74F5-F340

22/04/2020

PLENÁRIO

REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 663 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI -

Presidente, cumprimento Vossa Excelência, os eminentes Pares, Advogados presentes, servidores e todos aqueles que nos assistem.

Primeiramente, quanto ao conhecimento das ADPFs, vou acompanhar o Ministro Alexandre de Moraes, pedindo vênias aos Ministros que dele discordaram.

O objeto das duas ADPFs, na verdade, é um procedimento, que já estava em curso. A única maneira de enfrentar essa matéria seria, *data venia*, por meio de ADPF. Não haveria outro instrumento jurídicoprocessual para enfrentar essa magna questão, que, inclusive, diz respeito a um ponto fundamental da nossa Constituição, a separação de Poderes. Penso que os instrumentos esgrimidos foram adequados e peço licença aos Pares que perfilharam outra opinião para acompanhar integralmente, nesse aspecto, o Ministro-Relator.

Quanto às duas questões de fundo, a meu ver, foram amplamente debatidas. Realmente, à luz da nossa Constituição, não me parece ter nenhum cabimento a possibilidade, em primeiro lugar, de suspensão dos prazos de exame e tramitação das medidas provisórias, e também me parece absolutamente impossível e inadequado, à luz do que taxativamente consigna o Texto Magno, a reedição de medidas provisórias. Todos sabemos que o Poder Legislativo, em essência ou por excelência, reside no Parlamento. Este Poder foi agasalhado por nossa Constituição excepcionalmente, de forma transitória, e, diria eu, de modo tanto quanto anômalo, até esdrúxulo. Como aqui já foi dito, inclusive da tribuna, em um primeiro momento, nossos deputados e senadores constituintes caminhavam no sentido da adoção do parlamentarismo. No parlamentarismo, a edição de medidas provisórias é sim possível. Existe todo um sistema de garantias de freios e contrapesos que quase **ADPF 663 MC-REF / DF**

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 73 de 119

neutralizam essas medidas provisórias, caso sejam encaminhadas ao Parlamento contra a vontade expressa ou implícita da maioria, o que poderia levar até à derrubada do próprio governo.

Senhor Presidente, já me encaminhando para o final do voto. Não quero ser exaustivo, dado o fato de que essas sessões, porque são sessões virtuais, naturalmente se prolongam além do tempo que gostaríamos que elas se prolongassem. Mas queria dizer que há dois argumentos, trazidos pelo Senado Federal em suas informações, que me impressionaram bastante. Em primeiro lugar, o Senado disse que, a rigor a rigor, de acordo com o artigo 62, § 3º, o Senado Federal poderia rejeitar *in totum* as medidas provisórias. Ele pode o mais; e, portanto, quem pode o mais pode o menos. O Plenário pode o mais, pode, inclusive, em determinadas situações excepcionais, absorver as funções das comissões. Aí também me reporto às informações do Senado Federal, que trazem à colação, interessantemente, dois dispositivos do Regimento Interno daquela alta Casa Legislativa. Leio aqui, Senhor Presidente, o artigo 336 do Regimento Interno, que estabelece o seguinte:

"Art. 336 A urgência poderá ser requerida:

I - quando se trate de matéria que envolva perigo para a segurança nacional ou providência para atender a calamidade pública."

Portanto, a urgência já está prevista no próprio Regimento Interno do Senado Federal. O que impressiona, Senhor Presidente, é que esse Regimento Interno do Senado Federal, no artigo 337, estabelece o seguinte:

"Art. 337. A urgência dispensa, durante toda a tramitação da matéria, interstícios, prazos e formalidades regimentais, salvo pareceres, quórum para deliberação e distribuição de cópias da proposição principal".

Portanto, Senhor Presidente, não há nenhuma novidade no procedimento inaugurado pelo Senado nessa SDR, ou melhor, pelo Senado e pela Câmara dos Deputados. Até porque, verifico também a partir da informação do Senado, que o próprio Regimento Interno da Câmara dos Deputados tem disposição semelhante. Diz o seguinte o

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 74 de 119

ADPF 663 MC-REF / DF

artigo 152 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados: “Art. 152. Urgência é a dispensa de exigências, interstícios ou formalidades regimentais, salvo [...]” algumas exigências que devem ser atendidas dentro do possível.

E diz o art. 153 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados o seguinte:

“Art. 153. A urgência poderá ser requerida quando: I - tratar-se de matéria que envolva a defesa da sociedade democrática e das liberdades fundamentais; II - tratar-se de providência para atender a calamidade pública;”

Portanto, Senhor Presidente, mesmo em situações normais, os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, quando se trata de calamidade pública, já dispensam certas formalidades, requisitos e quóruns.

O que se faz agora é o que sempre foi feito, só que dentro de situação formalmente caracterizada de calamidade pública, reconhecida pelo próprio Parlamento.

Senhor Presidente, entendo válidos os argumentos dos Ministros que me precederam e que realmente causam certa perplexidade e necessidade de aprofundamento do raciocínio, mas, como estamos em sede de cautelar, é importante que se dê segurança aos procedimentos praticados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal em face da calamidade pública.

Tendo em conta que as medidas provisórias, por definição, sempre envolvem matéria relevante e urgente, peço vênica para acompanhar integralmente o voto do Ministro-Relator, referendando a liminar. Penso que, neste momento, esta é a medida do Supremo Tribunal Federal apta a dar segurança a todos esses procedimentos legislativos. É como voto, Senhor Presidente.

22/04/2020

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 663 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**

REQTE.(S) :PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S)(ES) :ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) :CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROC.(A/S)(ES) :ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) :SENADO FEDERAL

PROC.(A/S)(ES) :ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. :FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE MINAS
GERAIS - FIEMG

ADV.(A/S) :TIAGO GOMES DE CARVALHO PINTO E
OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. :PARTIDO DOS TRABALHADORES - (PT)

ADV.(A/S) :EUGÊNIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO E
OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. :GRUPO DE PESQUIS CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA:
DIREITOS DEVERES E
RESPONSABILIDADE NOS SISTEMAS, FACULDADE
DE DIREITO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO
AMAZONAS

ADV.(A/S) :RAFAEL DA SILVA MENEZES E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. :ASSOCIAÇÃO DIREITOS HUMANOS EM REDE -
CONNECTAS DIREITOS HUMANOS

ADV.(A/S) :MARCOS ROBERTO FUCHS E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. :INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL - ISA

ADV.(A/S) :JULIANA DE PAULA BATISTA E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. :INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA -
MÁRCIO THOMAZ BASTOS (IDDD)

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 76 de 119

ADPF 663 MC-REF / DF

ADV.(A/S) :ELAINE ANGEL E OUTRO(S)

AM. CURIAE. :INSTITUTO ALANA

ADV.(A/S) :PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG E
OUTRO(A/S)

OBSERVAÇÃO

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp> sob o código 275E-648C-7D57-1DC6 e senha A4DC-B7F2-2865-CA10

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):

Só gostaria de fazer um comentário aos eminentes Colegas, sem adiantar posicionamento.

Especialmente na ação proposta pelo Partido Progressista, verifica-se que ele pede a suspensão do prazo. Quando o Relator nega esse pedido, em razão da impossibilidade diante do prazo constitucional – afora a suspensão prevista na própria Constituição, no recesso – diz que é possível a supressão de formalidade interna. Qual seja? Que o parecer, que seria da Comissão, seja elaborado em Plenário, sem subtrair voto de nenhum parlamentar.

Vejam que temos aqui proposição do PP, temos o Senado, que fez sua manifestação e temos o PT, que fez sua manifestação. As MP votadas só assim o foram porque houve acordo unânime entre as lideranças da Câmara e do Senado para evitar insegurança jurídica em momento tão difícil. Elas foram votadas porque ainda não havia ato da Mesa disciplinando a formatação excepcional em razão da calamidade pública.

Penso que o pedido feito nas ações, especialmente na do PP, contém, sim, a liminar deferida pelo eminente Relator - ainda não estou a votar se concordo ou não, só faço essa referência.

Também faço referência a que tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado da República atuaram com extrema responsabilidade na análise dessas MP, em acordo com as lideranças, por unanimidade, para que

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 77 de 119

votações excepcionais, antes da disciplina complementar editada, fossem feitas apenas com acordo entre as lideranças, por unanimidade. Trago isso só para fins de informação.

2

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp> sob o código 275E-648C-7D57-1DC6 e senha A4DC-B7F2-2865-CA10

22/04/2020

PLENÁRIO

REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 663 DISTRITO FEDERAL

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Senhor Presidente, gostaria de cumprimentar Vossa Excelência pela condução, mais uma vez, da sessão virtual, cumprimentar o eminente Relator, que trouxe um cuidadoso voto, após a decisão monocrática da liminar e cumprimentar a todos os que o sucederam na votação.

Desde de logo, quero dizer, Presidente, que, se houver um caso em que flagrantemente cabe a ADPF, é este. Eu não consigo ver nenhum outro instrumento, do arsenal amplo que nós temos no Texto Constitucional, que pudesse responder aos questionamentos que estão colocados nas duas ADPFs. E também não vejo, no arsenal dos processos subjetivos, alguma possibilidade que pudesse oferecer maior segurança jurídica que a ADPF.

De modo que, parece-me, o Relator houve muito bem em aceitar, portanto, em admitir a ADPF. Assim, estou acompanhando o Relator e todos aqueles que se manifestaram pelo cabimento da ação. Eu até não tinha no meu voto feito essa consideração, porque entendia que a admissibilidade era mais ou menos natural e óbvia, mas vou fazer esse acréscimo.

Quanto aos aspectos subsequentes, também não tenho a menor dúvida, Presidente, de que assiste razão ao Relator. Eu, como Vossa Excelência, fiz também essa verificação a propósito dos pedidos.

No primeiro caso, na ADPF 661, o que se requer - é o Partido Progressista que faz esse pedido -, em sede de cautelar, é a paralisação da contagem regressiva à perda da eficácia das medidas provisórias que não versem sobre a pandemia da covid-19, a contar do dia 17 de março de 2020, quando foram publicadas as normas já citadas das Casas do Congresso Nacional.

ADPF 663 MC-REF / DF

E, na ADPF 663, o Senhor Presidente da República postula a cautelar para determinar a suspensão da contagem dos prazos de conversão de medidas provisórias, durante a situação de excepcionalidade dos trabalhos do Congresso Nacional até a retomada das condições de normalidade para a obtenção do *quorum* para deliberação.

O eminente Relator, como já foi destacado, decidiu no sentido de autorizar, nos termos pleiteados pelas Mesas das Casas legislativas, que, durante a emergência em saúde pública, de importância nacional, e o estado de calamidade pública decorrente da covid-19, as medidas provisórias sejam instruídas perante o plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ficando autorizada excepcionalmente a emissão de parecer, em substituição à Comissão Mista, por parlamentar de cada uma das Casas, designados de forma regimental, bem como, em deliberação nos plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, operando por sessão remota, as emendas e requerimentos de destaque que possam ser apresentados à Mesa, na forma e prazos definidos para o funcionamento do sistema de deliberação remota em cada caso, sem prejuízo da possibilidade de as Casas legislativas regulamentarem a complementação desse procedimento legislativo regimental.

A mim me parece, Presidente, que a solução alvitrada pelo eminente Relator, de alguma forma, está contida nos pedidos formulados. Não há, aqui, de nenhuma forma, uma decisão *ultra petita*. E, muito menos, não há que se falar também em julgamento ou controle em caráter preventivo.

O Ministro Fux lembrou muito bem, a propósito dessa temática, o caso do Instituto Chico Mendes, que, a meu ver, foi até mais dramático, naquele momento, porque Sua Excelência - e o Tribunal o acompanhou, o Plenário - inicialmente, entendia que dever-se-ia proceder a uma declaração de inconstitucionalidade sem pronúncia da nulidade, deixando a norma convertida em vigor por dois anos, e que o Congresso, nesse ínterim, deveria proceder à votação.

Eis que a AGU, à época liderada pelo Ministro Adams, percebeu que essa decisão do Supremo contaminaria todas as medidas provisórias que

ADPF 663 MC-REF / DF

havam sido votadas sem a observância do disposto no § 9º do art. 62. E foi aí que, numa questão de ordem - creio que na semana seguinte, nos dias que se seguiram -, o Tribunal se reuniu e mudou o entendimento para dizer o quê? Para dizer que aquela lei que fora convertida e que criava o Instituto Chico Mendes era ainda constitucional. Portanto, ela não passaria mais pelo crivo do Congresso Nacional, mas que, para o futuro, o Congresso deveria observar as exigências estabelecidas no § 9º do art. 62. Foi essa a orientação que o Tribunal assentou, tendo em vista, inclusive, os riscos que havia para a segurança jurídica.

E, aqui, há um aspecto que Vossa Excelência, Presidente, já pontuou, e também o Ministro Alexandre de Moraes, que é a questão da segurança jurídica. O Congresso está votando essas medidas dessa forma. E nós sabemos - nós que acompanhamos a cena político-legislativa - que o Congresso tem várias formas e modos de fazer votações. Isto ficou em aberto, inclusive, no voto, na manifestação do eminente Relator. Mas deixar essa questão em aberto, sem uma definição, pode significar produzir uma brutal insegurança jurídica. Não nos esqueçamos que estamos em um modelo misto de controle de constitucionalidade. Qualquer um poderá se valer, inclusive, deste debate, se não houver clareza, para arguir a inconstitucionalidade de qualquer uma dessas medidas provisórias que venha a ser convertida em lei, no sistema difuso, gerando uma brutal insegurança jurídica.

De modo, Presidente, que, com essas considerações - e fazendo a juntada do meu voto -, eu subscrevo integralmente o voto do eminente Relator, com as vênias em relação às posições em contrário.

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 81 de 119

ADPF 663 MC-REF / DF

3

22/04/2020

PLENÁRIO

REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 663 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O Senhor Ministro Gilmar Mendes: Trata-se de duas arguições de descumprimento de preceito fundamental, propostas pelo Presidente da República e pelo Partido Progressistas (PP) contra atos das Mesas Diretores da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que disciplinam o Sistema de Deliberação Remota (SDR) durante o contexto da pandemia do Covid-19.

Em síntese, tais atos normativos dispensam as deliberações de comissões legislativas na hipótese de acionamento do Sistema de Deliberação Remota – “*medida excepcional a ser determinada pelo Presidente da Câmara dos Deputados para viabilizar o funcionamento do Plenário durante a emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19)*” (art. 2º, caput, da Res. 14/2020). Além disso, as normas, ao estabelecerem medidas relacionadas ao funcionamento parlamentar durante a crise de saúde pública decorrente da pandemia de COVID-19, dispensam o comparecimento de parlamentares em situações de vulnerabilidade (idosos, gestantes, imunodeprimidos, portadores de doenças crônicas), bem como restringem o acesso às dependências físicas do Parlamento.

Na ADPF 661, o Partido Progressistas argumenta que o SDR exclui a possibilidade de regular tramitação de propostas de Medidas Provisórias apresentadas pelo Poder Executivo, em vista da suspensão do funcionamento das comissões mistas e, sobretudo, em vista do decurso do prazo constitucional para deliberação pelo Congresso Nacional, com a consequente perda de eficácia. Diante desse contexto, sustenta violação aos preceitos fundamentais do Devido Processo Legislativo e da separação dos Poderes, motivo pelo qual requer, em sede de medida cautelar, a “*paralisação da contagem regressiva à perda da eficácia das Medidas Provisórias que não versem sobre a pandemia de COVID-19, a contar do dia 17 de março de*

ADPF 663 MC-REF / DF

2020, quando foram publicadas as normas já citadas das Casas do Congresso Nacional”.

Na ADPF 663, o Presidente da República indica que houve violação aos preceitos fundamentais do devido processo legislativo, do poder de agenda do Congresso Nacional, da soberania popular e da segurança jurídica – arts. 1º, I, 5º, XXXVI e LIV, e 62, §§ 3º e 6º, todos da Constituição Federal. Assim, postula a concessão de medida cautelar para “*determinar a suspensão da contagem dos prazos de conversão de medidas provisórias durante a situação de excepcionalidade dos trabalhos do Congresso Nacional, até a retomada das condições de normalidade para obtenção do quórum para deliberação*”.

Em informações conjuntas, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal noticiam que “*têm envidado todos os esforços possíveis para a continuidade do processo legislativo na modalidade eletrônica, com sistema remoto de deliberação, de maneira a cumprir suas competências constitucionais*”. Assim, refutam a tese de inviabilidade do funcionamento parlamentar, inclusive no tocante ao alegado prejuízo ao trâmite das medidas provisórias. Afirmam, ainda, que a suspensão do prazo de tramitação das medidas provisórias é flagrantemente inconstitucional e significaria, na prática, a revogação do princípio da separação de poderes, subtraindo do Legislativo a possibilidade de controle das mesmas. Transcrevo trecho pertinente da manifestação do Congresso Nacional:

“O silêncio é uma forma legítima de o Poder Legislativo rejeitar in totum uma medida provisória, ex vi do disposto no § 3º do art. 62 da Constituição da República, estratégia de economia processual que se tornou mais premente diante da enxurrada de medidas provisórias em tramitação (doc. 7) e do atual quadro de restrições extraordinárias.

A suspensão do prazo de tramitação de medidas provisórias seria um fantástico incentivo ao abuso na edição desses atos excepcionais, à moda do que ocorria no período anterior à promulgação da Emenda Constitucional 32 e colocava em xeque a democracia brasileira”.

ADPF 663 MC-REF / DF

Diante desse quadro, o Congresso Nacional apresenta pedido de medida cautelar contraposta para *“autorizar a imediata aplicação do procedimento definido no ato conjunto da Mesa do Senado Federal e da Mesa da Câmara dos Deputados, nos termos da minuta anexa, em atenção ao princípio da segurança jurídica, para viabilizar a imediata apreciação e deliberação das Medidas Provisórias em curso, até que as ferramentas tecnológicas existentes seja aperfeiçoadas para viabilizar a apreciação da matéria pelo Plenário do Congresso Nacional em sessão conjunta”*.

Ao apreciar os pedidos, o relator dos feitos, Min. Alexandre de Moraes, ponderou que a *“hipótese trazida aos autos não é de recesso parlamentar (CF, § 4º, art. 62), mas, sim, de alterações no funcionamento regimental das Casas Legislativas, em virtude da grave pandemia do COVID-19. O Congresso Nacional continuará a funcionar e exercer todas suas competências constitucionais, como não poderia deixar de ser em uma Estado Democrático de Direito”*. Por outro lado, identificou que houve alterações no funcionamento das Comissões e do Plenário, que demandam adequações no procedimento de análise e votação de medidas provisórias, de modo a compatibilizar constitucionalmente as competências do Presidente (edição no caso de relevância e urgência) e do Congresso Nacional (aprovação ou rejeição) no tocante ao processo legislativo das medidas provisórias. Indicou, ainda, que o Congresso Nacional apresentou proposta de deliberação da medidas provisórias nesse contexto de exceção. Diante de todo esse quadro, sua excelência concedeu pedida cautelar, *ad referendum* do Plenário, nos seguintes termos:

“CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, *ad referendum* do Plenário desta SUPREMA CORTE, com base no art. 21, V, do RISTF, para evitar grave lesão a preceitos fundamentais da Constituição Federal, em especial dos artigos 2º e 37, *caput*, e, **AUTORIZO, nos termos pleiteados pelas Mesas da Casas Legislativas, que, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de**

ADPF 663 MC-REF / DF

3

calamidade pública decorrente da COVID-19, as medidas provisórias sejam instruídas perante o Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ficando, excepcionalmente, autorizada a emissão de parecer em substituição à Comissão Mista por parlamentar de cada uma das Casas designado na forma regimental; bem como, que, em deliberação nos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, operando por sessão remota, as emendas e requerimentos de destaque possam ser apresentados à Mesa, na forma e prazo definidos para funcionamento do Sistema de Deliberação Remota (SDR) em cada Casa; sem prejuízo da possibilidade das Casas Legislativas regulamentarem a complementação desse procedimento legislativo regimental”
(grifei).

Feito esse breve relatório, passo às considerações de meu voto.

Inicialmente, verifico que o principal dispositivo constitucional que pode ser considerado violado é o art. 62, § 9º, segundo o qual *“cabera à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional”*. Isso porque os atos normativos em questão dispensam as deliberações de comissões legislativas na hipótese de acionamento do Sistema de Deliberação Remota.

Segundo o art. 1º, parágrafo único, do Ato da Comissão Diretora 7/2020, do Senado Federal, o SDR é definido como *“solução tecnológica que viabilize a discussão e votação de matérias, a ser usado exclusivamente em situações de guerra, convulsão social, calamidade pública, pandemia, emergência epidemiológica, colapso do sistema de transportes ou situações de força maior que impeçam ou inviabilizem a reunião presencial dos Senadores no edifício do Congresso Nacional ou em outro local físico”*.

Nesse contexto, verifico que as Casas Legislativas do Congresso Nacional continuam em funcionamento, de modo que podem deliberar inclusive sobre as medidas provisórias editadas pelo Presidente da República. Por outro lado, diante da suspensão de atividades das

ADPF 663 MC-REF / DF

4

comissões legislativas, as deliberações estão sendo conduzidas pelos Plenários de cada uma das Casas do Congresso. Assim, para respeitar a determinação do art. 62, § 9º, da Constituição, Senado Federal e Câmara dos Deputados apresentaram proposta para que, durante o estado de emergência decretado em face de grave pandemia, seja possibilitado ao Congresso Nacional, temporariamente, estabelecer a apresentação de parecer sobre as medidas provisórias diretamente em Plenário, por parlamentar designado na forma regimental, em virtude da impossibilidade momentânea de atuação da comissão mista do Congresso Nacional.

Não se pode olvidar que o agravamento da crise de saúde pública está a demandar a implementação das necessárias e imperiosas medidas de distanciamento e isolamento social recomendadas pela Organização Mundial da Saúde (OMS). Diante dessa conjuntura, atuação do Supremo Tribunal Federal nesse contexto inequivocamente demanda uma abertura hermenêutica da jurisdição constitucional à compreensão e conformação da realidade econômica e social experimentada. Invoco mais uma vez a célebre expressão em alemão cunhada por Konrad Hesse: "Not kennt kein Gebot": necessidade não conhece princípio. Daí a sua defesa enfática para que o texto constitucional contemple uma disciplina adequada do Estado de necessidade ou do estado de emergência (Cf. HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991. p. 24-27.).

Experiências recentes do Direito Comparado, embora não equiparáveis à magnitude global da situação vivenciada na crise do Coronavírus, ilustram as tensões entre o constitucionalismo e a necessária proteção de direitos sociais em regimes de excepcionalidade financeira. Destaco, no ponto, a experiência Portuguesa em que a Corte Constitucional, em meados de 2011, em casos relacionados a políticas de austeridade, passou a produzir o que se tem chamado jurisprudência da crise.

ADPF 663 MC-REF / DF

De fato, a Administração Pública precisa agir rapidamente, o que muitas vezes pode levar a ações pouco usuais e até mesmo questionáveis

5

do ponto de vista estrito da lei e da Constituição Federal. Em verdade, essas situações provavelmente se multiplicarão, conforme exemplos recentes. No grande esforço de se combater a epidemia e seus efeitos, severas medidas de restrição de circulação de pessoas e de funcionamento do comércio foram tomadas por governadores e prefeitos de todo o país. No âmbito econômico, tem sido debatida a aprovação de socorros a trabalhadores — formais e informais — e a empresas.

Em meio a esse complexo quadro, parece evidente que as normas jurídicas soam, em um ponto de vista estritamente pragmático, um mero detalhe no debate sobre a aprovação de medidas essenciais ao combate a uma epidemia que se alastra em progressão geométrica e vem vitimando milhares de pessoas pelo mundo. Entretanto, mesmo nesses momentos, as normas jurídicas — em especial a Constituição — não podem ser encaradas como um obstáculo, mas como um caminho necessário e seguro para a solução da crise. É fundamental prezar pela compatibilização de aparentes contradições e abertura à busca por alternativas a uma leitura fria e seca da lei, distante de uma realidade que, muitas vezes, não poderia sequer ser imaginada pelo legislador ou pelo constituinte.

A questão, nessa perspectiva teórica, não é nova e já é há muito debatida no constitucionalismo, como nas reflexões de Gustavo Zagrebelsky sobre o ethos da Constituição na sociedade moderna. Diz aquele eminente professor italiano, no seu celebrado trabalho sobre o direito dúctil — *il diritto mitte* — que a Constituição desempenha, em meio a sociedades dotadas de grande diversidade, não a “tarefa de estabelecer diretamente um projeto predeterminado de vida em comum, senão a de realizar as condições de possibilidade da mesma” (Cf. ZAGREBELSKY, Gustavo. *El Derecho Dúctil: Ley, derechos, justicia*. Trad. de Marina Gascón. Madrid: Trotta, 3a ed., 1999. p. 13).

Para o professor Zagrebelsky, seria importante, nesse contexto de grande complexidade, a tentativa de se buscar, na prática, a proteção dos

ADPF 663 MC-REF / DF

princípios de forma simultânea, ainda que, em teoria, esteja-se diante de valores em contradição. Daí porque afirma a importância de uma

6

“concordância prática”, a qual se realiza não por meio da “simples amputação de potencialidades constitucionais, senão principalmente mediante soluções acumulativas, combinatórias, compensatórias, que conduzam os princípios constitucionais a um desenvolvimento conjunto e não a um declínio conjunto” (Cf. ZAGREBELSKY, Gustavo. *El Derecho Dúctil: Ley, derechos, justicia*. Trad. de Marina Gascón. Madrid: Trotta, 3a ed., 1999. p. 16).

Por isso, o autor conclui que o pensamento a ser adotado, predominantemente em sede constitucional, há de ser o “pensamento do possível”, conforme expõe na seguinte passagem:

“Da revisão do conceito clássico de soberania (interna e externa), que é o preço a pagar pela integração do pluralismo em uma única unidade possível — uma unidade dúctil, como se afirmou — deriva também a exigência de que seja abandonada a soberania de um único princípio político dominante, de onde possam ser extraídas, dedutivamente, todas as execuções concretas sobre a base do princípio da exclusão do diferente, segundo a lógica do aut-aut, do ‘ou dentro ou fora’. A coerência ‘simples’ que se obteria deste modo não poderia ser a lei fundamental intrínseca do direito constitucional atual, que é, precipuamente, a lógica do et-et e que contém por isso múltiplas promessas para o futuro. Neste sentido, fala-se com acerto de um ‘modo de pensar do possível’ (Möglichkeitsdenken), como algo particularmente adequado ao direito do nosso tempo. Esta atitude mental ‘possibilista’ representa para o pensamento o que a ‘concordância prática’ representa para a ação” (Cf. ZAGREBELSKY, Gustavo. *El Derecho Dúctil: Ley, derechos, justicia*. Trad. de Marina Gascón. Madrid: Trotta, 3a ed., 1999. p. 17).

ADPF 663 MC-REF / DF

Nessa perspectiva, adota-se um modelo fundado na dúvida, que não pensa de forma absoluta, mas busca encontrar diversas alternativas à questão que pretende solucionar. Talvez seja Peter Häberle o mais expressivo defensor dessa forma de pensar o direito constitucional nos

7

tempos hodiernos. Ao conceber o direito constitucional como disciplina diretamente vinculada à cultura, à filosofia e à realidade contemporânea a qual se vincula, entende que todas as situações relacionadas ao texto constitucional não podem ser interpretadas de modo isolado. Para o autor, “pensamento jurídico do possível” é expressão, consequência, pressuposto e limite para uma interpretação constitucional aberta (Cf. HÄBERLE, P. Demokratische Verfassungstheorie im Lichte des Möglichkeitsdenken, in: Die Verfassung des Pluralismus, Königstein/TS, 1980. p. 9). Trata-se de pensar a partir e em novas perspectivas e realidades, questionando-se: “que outra solução seria viável para uma determinada situação?”

Nessa medida, e essa parece ser uma das importantes consequências da orientação perfilhada por Häberle, “uma teoria constitucional das alternativas” pode converter-se numa “teoria constitucional da tolerância”. Daí perceber-se também que “alternativa enquanto pensamento possível afigura-se relevante, especialmente no evento interpretativo: na escolha do método, tal como verificado na controvérsia sobre a tópica enquanto força produtiva de interpretação”.

A propósito, anota Häberle:

“O pensamento do possível é o pensamento em alternativas. Deve estar aberto para terceiras ou quartas possibilidades, assim como para compromissos. Pensamento do possível é pensamento indagativo (fragendes Denken). Na res publica existe um ethos jurídico específico do pensamento em alternativa, que contempla a realidade e a necessidade, sem se deixar dominar por elas. O pensamento do possível ou o pensamento pluralista de alternativas abre suas perspectivas para ‘novas’ realidades, para o fato de que a realidade de hoje

ADPF 663 MC-REF / DF

pode corrigir a de ontem, especialmente a adaptação às necessidades do tempo de uma visão normativa, sem que se considere o novo como o melhor” HÄBERLE, P. Demokratische Verfassungstheorie im Lichte des Möglichkeitsdenken, in: Die Verfassung des Pluralismus, Königstein/TS, 1980. p. 3).

8

Nessa linha, observa Häberle, *“para o estado de liberdade da res publica afigura-se decisivo que a liberdade de alternativa seja reconhecida por aqueles que defendem determinadas alternativas”*. Daí ensinar que *“não existem apenas alternativas em relação à realidade, existem também alternativas em relação a essas alternativas”*.

O pensamento do possível tem uma dupla relação com a realidade. Uma é de caráter negativo: o pensamento do possível indaga sobre o também possível, sobre alternativas em relação à realidade, sobre aquilo que ainda não é real. O pensamento do possível depende também da realidade em outro sentido: possível é apenas aquilo que pode ser real no futuro (Möglich ist nur was in Zukunft wirklich sein kann). É a perspectiva da realidade (futura) que permite separar o impossível do possível (Cf. HÄBERLE, P. Demokratische Verfassungstheorie im Lichte des Möglichkeitsdenken, in: Die Verfassung des Pluralismus, Königstein/TS, 1980. p. 10).

A importância da abertura da Constituição — pensada e definida em um momento histórico específico — para situações futuras pode ser vista em interessante caso julgado pela Corte de Cassação da Bélgica, mencionado por Perelman em “Lógica Jurídica”. Anota Perelman:

“Durante a guerra de 1914-1918, como a Bélgica estava quase toda ocupada pelas tropas alemãs, com o Rei e o governo belga no Havre, o Rei exercia sozinho o poder legislativo, sob forma de decretos-leis.

‘A impossibilidade de reunir as Câmaras, em consequência da guerra, impedia incontestavelmente que se respeitasse o

ADPF 663 MC-REF / DF

artigo 26 da Constituição (O poder legislativo é exercido coletivamente pelo Rei, pela câmara dos Representantes e pelo Senado). Mas nenhum dispositivo constitucional permitia sua derrogação, nem mesmo em circunstâncias tão excepcionais. O artigo 25 enuncia o princípio de que os poderes 'são exercidos da maneira estabelecida pela Constituição', e o artigo 130 diz expressamente que 'a Constituição não pode ser suspensa nem no todo nem em parte.' (A. *Vanwelkenhuyzen*, 'De quelques lacunes du droit constitutionnel belge, em Le problème des

9

lacunes en droit', p. 347).

Foi com fundamento nestes dois artigos da Constituição que se atacou a legalidade dos decretos-leis promulgados durante a guerra, porque era contrária ao artigo 26 que precisa como se exerce o poder legislativo (Cf. PERELMAN, Chaïm. *Lógica Jurídica*. trad. Vergínia K. Pupi. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 105). Perelman responde à indagação sobre a legitimidade da decisão da Corte, com base nos argumentos do Procurador-Geral Terlinden. É o que se lê na seguinte passagem do seu trabalho:

“Como pôde a Corte chegar a uma decisão manifestamente contrária ao texto constitucional? Para compreendê-lo, retomemos as conclusões expostas antes do aresto pelo procurador-geral Terlinden, em razão de seu caráter geral e fundamental. 'Uma lei sempre é feita apenas para um período ou um regime determinado. Adapta-se às circunstâncias que a motivaram e não pode ir além. Ela só se concebe em função de sua necessidade ou de sua utilidade; assim, uma boa lei não deve ser intangível pois vale apenas para o tempo que quis reger. A teoria pode ocupar-se com abstrações. A lei, obra essencialmente prática, aplica-se apenas a situações essencialmente concretas. Explica-se assim que, embora a jurisprudência possa estender a aplicação de um texto, há limites a esta extensão, que são atingidos toda vez que a situação prevista pelo autor da lei venha a ser substituída por outras fora de suas previsões. Uma lei —

ADPF 663 MC-REF / DF

constituição ou lei ordinária — nunca estatui senão para períodos normais, para aqueles que ela pode prever. Obra do homem, ela está sujeita, como todas as coisas humanas, à força dos acontecimentos, à força maior, à necessidade. Ora, há fatos que a sabedoria humana não pode prever, situações que não pôde levar em consideração e nas quais, tornando-se inaplicável a norma, é necessário, de um modo ou de outro, afastando-se o menos possível das prescrições legais, fazer frente às brutais necessidades do momento e opor meios provisórios à força

10

invencível dos acontecimentos.’ (A. Vanwelkenhuyzen, ‘De quelques lacunes du droit constitutionnel belge, em Le problème des lacunes en droit’, pp. 348-349). [...]” (PERELMAN, Chaïm. *Lógica Jurídica*. trad. Vergínia K. Pupi. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 106).

Nessa linha, conclui Perelman: *“Se devêssemos interpretar ao pé da letra o artigo 130 da Constituição, o acórdão da Corte de Cassação teria sido, sem dúvida alguma, contra legem. Mas, limitando o alcance deste artigo às situações normais e previsíveis, a Corte de Cassação introduz uma lacuna na Constituição, que não teria estatuído para situações extraordinárias, causadas ‘pela força dos acontecimentos’, ‘por força maior’, ‘pela necessidade’”* (PERELMAN, Chaïm. *Lógica Jurídica*. trad. Vergínia K. Pupi. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 107).

Portanto, desde essa perspectiva de análise, a interpretação das normas constitucionais em questão, no sentido de um pensamento jurídico de possibilidades, pode fornecer soluções adequadas nesse momento de crise e de incertezas quanto aos efeitos da Covid-19 na população brasileira.

Como já destacado, a Constituição não pode ser vista como um obstáculo à implementação de medidas essenciais, que podem proteger vidas e diminuir o impacto da pandemia. Antes disso, é preciso enxergá-la como um caminho necessário a tais políticas públicas, buscando-se

ADPF 663 MC-REF / DF

alternativas que contemplem os valores constitucionais, dentre os quais se destacam a função do Estado de proteger a vida e a saúde pública.

Evidentemente, a leitura da norma não deve criar um impasse que, no limite, poderia colocá-la em contradição com as próprias finalidades de um Estado Democrático de Direito. No caso julgado pela corte belga, a aplicação estrita da Constituição poderia gerar o quase fim do Estado ao paralisá-lo. No caso da Covid-19, interpretações frias da normas e sem se sopesar a grande excepcionalidade da situação podem igualmente levar a situações catastróficas, com uma enorme perda de vidas.

Por óbvio, defender tal posição não significa permitir toda sorte de ações, até mesmo porque, em diversos momentos, o próprio texto

11

constitucional excepciona a aplicação de determinadas normas em situações emergenciais. De fato, o debate deve ser sério e fundamentado em alternativas que contemplem os valores essenciais da Constituição e do Estado Democrático de Direito.

No caso sob exame, concordo com o Min. Alexandre de Moraes que a previsão regimental excepcional de deliberação do Congresso pelo Plenário das Casas Legislativas possibilitará, em sua plenitude e com eficiência, a análise congressional das medidas provisórias editadas pelo Presidente da República, respeitando a competência do chefe do Executivo para sua edição e do Congresso Nacional para sua análise e deliberação e, dessa forma, concretizando a harmonia estabelecida constitucionalmente no artigo 2º do texto constitucional.

Registro, ainda, que o acolhimento do pedido formulado pela Presidência da República e pelo Partido Progressistas, no sentido de suspender o prazo para deliberação das medidas provisórias durante o estado de calamidade, com a manutenção da eficácia dos atos normativos, poderia comprometer o equilíbrio entre os poderes, na medida em que fortaleceria o poder normativo do Presidente da República e esvaziaria a possibilidade de deliberação de medidas provisórias pelo Congresso Nacional.

ADPF 663 MC-REF / DF

As medidas provisórias são instrumentos de exercício de função atípica do Poder Executivo para a edição de atos normativos primários, que inovam na ordem jurídica. Como se sabe essa função normativa é precipuamente desenvolvida pelo Congresso Nacional e, apenas excepcionalmente, em contexto de relevância e urgência – e também com certa limitação temática (art. 62, § 1º) – fica o Poder Executivo autorizado a editar esse atos normativos primários. Assim, o acolhimento dos pedidos formulados pelos autores dessas ADPFs poderia acarretar uma inversão – ainda que temporária – da lógica de separação de poderes delineada pela Constituição, na medida em que se daria primazia ao instituto da medida provisória para a condução do processo legislativo nacional.

Finalmente, relembro que a Emenda Constitucional 32/2001, surgiu

12

justamente para limitar o período de eficácia das medidas provisórias e coibir práticas abusivas do Poder Executivo que vinham sendo cometidas até então. Assim, prolongar o período de eficácia das medidas provisórias, conforme requerido, poderia significar um retrocesso em relação ao processo legislativo disciplinado pela Constituição.

Ante todo o exposto, acompanho integralmente o Min. Alexandre de Moraes.

É como voto.

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 95 de 119

ADPF 663 MC-REF / DF

13

22/04/2020

PLENÁRIO

REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 663 DISTRITO FEDERAL

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, faz-se em jogo a atuação dos Poderes: do Poder Executivo, do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. São eles independentes e harmônicos entre si. Não cabe ao Supremo dizer do alcance ou dos parâmetros de normas procedimentais das duas Casas do Congresso. Não cabe ao Tribunal reescrever essas normas procedimentais, muito menos reescrever a própria Constituição para, em vez de cogitar-se de parecer de comissão, aludir-se a parecer de um único integrante de cada Casa legislativa. A hora, a meu ver, é de temperança, de agir-se com imensa cautela. A arguição de descumprimento de preceito fundamental não pode servir para, simplesmente, sinalizar-se às Casas do Congresso como devem proceder em termos de normas instrumentais.

Entendo incabíveis as duas arguições. E o convencimento é harmônico com o que foi ressaltado pelo ministro Luiz Edson Fachin. Ainda que cabíveis, na dicção da sempre ilustrada maioria, essas ações de descumprimento de preceito fundamental, conluo pela improcedência do que pedido nas iniciais, em verdadeira antecipação, como já foi ressaltado, até mesmo, à atuação das Casas legislativas.

É como voto, Presidente, acompanhando o voto proferido pelo ministro Luiz Edson Fachin.

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 97 de 119

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp> sob o código B2B8-EF5B-54B5-87A4 e senha AC41-0BF0-83D5-A2A8

22/04/2020

PLENÁRIO

REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 663 DISTRITO FEDERAL

ESCLARECIMENTO

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Senhor Presidente, eu acompanhei o Ministro Alexandre de Moraes quanto ao indeferimento, porque eu entendo que seja o mérito das ADPFs. E apenas não referendei a decisão...

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):

Apenas no ponto em que o Ministro referendava Vossa Excelência não acompanhou.

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Não, mas é porque compreendo que esse deferimento por ele feito diz respeito a um pedido contraposto nas informações prestadas. Agora, com relação aos pedidos deduzidos nas duas ADPFs, acompanho o indeferimento do Ministro Alexandre de Moraes.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):

É que o formato da proclamação tem uma dialética, e nessa dialética está compreendida essa dimensão que Vossa Excelência acaba de expor.

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Eu compreendi, Presidente, só quis deixar bem claro, porque Vossa Excelência chamou a atenção de que todos nós estávamos aqui aparecendo no painel e poderia haver um entendimento diverso do voto que proferi.

Os dois pedidos que dizem com suspensão de prazo ou reedição de medidas provisórias na mesma sessão legislativa são, entendo eu, os veiculados nas duas ADPFs, com relação a eles, eu acompanhei integralmente o Ministro Alexandre de Moraes.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 98 de 119

Eu entendo que está claro na proclamação feita, na medida em que eu disse que Vossa Excelência indefere, inclusive na parte em que Sua Excelência deferia.

Evidentemente que, se isso estava contido na inicial ou em pedido

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp> sob o código 8A4A-599C-404A-001F e senha E5C0-EBA8-97E6-21A1

ADPF 663 MC-REF / DF

contraposto, isso é fundamento de voto. Não deve ser parte, a meu ver, da proclamação, ainda provisória no momento. O que importa é que Vossa Excelência não deferiu, em nenhuma parte, qualquer tipo de medida cautelar.

Penso que isso está claro, com a devida vênia.

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp> sob o código 8A4A-599C-404A-001F e senha E5C0-EBA8-97E6-21A1

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 663

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES

REQTE. (S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC. (A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO. (A/S) : CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROC. (A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO. (A/S) : SENADO FEDERAL

PROC. (A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS - FIEMG

ADV. (A/S) : TIAGO GOMES DE CARVALHO PINTO (71905/MG) E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : PARTIDO DOS TRABALHADORES - (PT)

ADV. (A/S) : EUGÊNIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO (DF004935/) E

OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : GRUPO DE PESQUIS CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA: DIREITOS DEVERES E RESPONSABILIDADE NOS SISTEMAS, FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS

ADV. (A/S) : RAFAEL DA SILVA MENEZES E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DIREITOS HUMANOS EM REDE - CONECTAS DIREITOS HUMANOS

ADV. (A/S) : MARCOS ROBERTO FUCHS (101663/SP) E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL - ISA

ADV. (A/S) : JULIANA DE PAULA BATISTA (60748/DF) E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA - MÁRCIO THOMAZ BASTOS (IDDD)

ADV. (A/S) : ELAINE ANGEL E OUTRO(S) (SP130664/)

AM. CURIAE. : INSTITUTO ALANA

ADV. (A/S) : PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG (329833/SP) E OUTRO(A/S)

Decisão: Preliminarmente, após os votos dos Ministros Alexandre de Moraes (Relator), Roberto Barroso, Luiz Fux, Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski e Gilmar Mendes, que conheciam da arguição de descumprimento de preceito fundamental; e dos votos dos Ministros Edson Fachin, Rosa Weber e Marco Aurélio, que não conheciam da arguição; e, no mérito, após os votos dos Ministros Alexandre de

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 100 de 119

Moraes, Luiz Fux, Ricardo Lewandowski e Gilmar Mendes, que referendavam a cautelar para autorizar que, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente do COVID-19, as medidas provisórias sejam instruídas perante o Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, autorizando a emissão de parecer em substituição a Comissão Mista, por parlamentar de cada uma das Casas designado de forma regimental, bem como, que, em deliberação nos plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, operando por sessão

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp> sob o código 502F-4A87-75E1-E463 e senha 6566-A74A-BD1F-5785

remota, na forma e prazo definidos para funcionamento do Sistema de Deliberação Remota (SDR) em cada casa; dos votos dos Ministros Edson Fachin, Rosa Weber e Marco Aurélio, que indeferiram os pedidos e divergiam do Relator no ponto em que referendava a cautelar; e dos votos dos Ministros Roberto Barroso e Cármen Lúcia, que adotavam como *obiter dictum* a parte do referendo da cautelar, pediu vista dos autos o Ministro Dias Toffoli (Presidente). Falaram: pelo interessado Senado Federal, o Dr. Fernando César de Souza Cunha; pelo *amicus curiae* Partido dos Trabalhadores - PT, o Dr. Eugênio José Guilherme de Aragão; e, pelo *amicus curiae* Associação Direitos Humanos em Rede - Conectas Direitos Humanos, o Dr. Gabriel de Carvalho Sampaio. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Plenário, 22.04.2020 (Sessão realizada inteiramente por videoconferência - Resolução 672/2020/STF).

Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 101 de 119

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp> sob o código 502F-4A87-75E1-E463 e senha 6566-A74A-BD1F-5785

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 102 de 119

21/12/2020

PLENÁRIO

REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 663 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**

REQTE.(S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : SENADO FEDERAL

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE MINAS
GERAIS - FIEMG

ADV.(A/S) : TIAGO GOMES DE CARVALHO PINTO E
OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : PARTIDO DOS TRABALHADORES - (PT)

ADV.(A/S) : EUGÊNIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO E
OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : GRUPO DE PESQUIS CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA:
DIREITOS DEVERES E
RESPONSABILIDADE NOS SISTEMAS, FACULDADE
DE DIREITO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO
AMAZONAS

ADV.(A/S) : RAFAEL DA SILVA MENEZES E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DIREITOS HUMANOS EM REDE -
CONNECTAS DIREITOS HUMANOS

ADV.(A/S) : MARCOS ROBERTO FUCHS E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL - ISA

ADV.(A/S) : JULIANA DE PAULA BATISTA E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA -
MÁRCIO THOMAZ BASTOS (IDDD)

ADV.(A/S) : ELAINE ANGEL E OUTRO(S)

AM. CURIAE. : INSTITUTO ALANA

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 103 de 119

ADPF 663 MC-REF / DF

ADV.(A/S) :PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG E
OUTRO(A/S) V

O T O

O Senhor Ministro Edson Fachin: Senhor presidente, eminente Relator, Min. Alexandre de Moraes, eminentes Ministros.

Divirjo do relator por entender não ser cabível a presente ADPF. Adianto que, se vencido na preliminar, com o devido respeito ao e. Ministro Relator apresento voto, desde logo, pelo indeferimento do pedido contraposto. Portanto, exporei as razões pelas quais, quer na preliminar, quer no mérito, com expresse pedido de vênha, não referendo a liminar deferida.

Retomo brevemente os pedidos deduzidos: na ADPF n. 661, o Partido Progressista requer medida cautelar para suspensão dos prazos de vigência, sem perda de eficácia, de Medidas Provisórias que não versem sobre a contenção e controle dos efeitos da pandemia de COVID19; enquanto na ADPF n. 663, o Presidente da República, diante da situação de excepcionalidade instaurada pela pandemia do COVID-19, requer seja aplicado o prazo de suspensão previsto para o recesso parlamentar, no intuito de evitar a caducidade das medidas provisórias que se encontrem ou venham a se encontrar na situação do art. 62, §3º, da Constituição, inclusive com a possibilidade de prorrogação por 30 dias.

Por sua vez, o Congresso Nacional, em manifestação conjunta das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, informou as medidas adotadas a fim de evitar a transmissão do vírus em suas dependências e, ao mesmo tempo, preservar a continuidade das atividades, em especial, o Sistema de Deliberação Remota. Refuta, assim, a inviabilidade do funcionamento parlamentar, propondo, em relação à tramitação das Medidas Provisórias, uma minuta de ato conjunto a ser editado com o aval do Supremo Tribunal Federal para este fim.

O ministro relator anotou que a *“a hipótese trazida aos autos não é de recesso parlamentar”* e entendeu que a proposta do Congresso Nacional é *“razoável e atende ao princípio da eficiência”* e autorizou, *“nos termos pleiteados pelas Mesas*

ADPF 663 MC-REF / DF

da Casas Legislativas, que, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente da COVID-

2

19, as medidas provisórias sejam instruídas perante o Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ficando, excepcionalmente, autorizada a emissão de parecer em substituição à Comissão Mista por parlamentar de cada uma das Casas designado na forma regimental; bem como, que, em deliberação nos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, operando por sessão remota, as emendas e requerimentos de destaque possam ser apresentados à Mesa, na forma e prazo definidos para funcionamento do Sistema de Deliberação Remota (SDR) em cada Casa; sem prejuízo da possibilidade das Casas Legislativas regulamentarem a complementação desse procedimento legislativo regimental.”

Penso, porém, que todos os pedidos, inclusive o do Congresso Nacional, esbarram nos limites da cognição da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

A arguição de descumprimento de preceito fundamental tem por objetivo evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público, sendo certo que, nos termos do art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/99, “*não será admitida ADPF quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade*”.

Com base no texto legal, é possível identificar três requisitos para a propositura da arguição: a legitimidade para agir; a controvérsia judicial ou jurídica, nos casos em que a doutrina tem denominado de “arguição incidental”; e a subsidiariedade.

Nos termos da legislação pertinente, a petição inicial deve, portanto, não apenas atender aos requisitos da propositura, como também deve demonstrar a utilidade da intervenção do Supremo Tribunal Federal. Noutras palavras, a petição inicial deve conter: (i) a indicação do preceito fundamental que se entende violado; (ii) a indicação do ato questionado; (iii) a prova da violação do preceito fundamental; (iv) o pedido com suas especificações; e (v) a comprovação, se for o caso, da existência de controvérsia judicial relevante sobre a aplicação do preceito fundamental que se considera violado.

ADPF 663 MC-REF / DF

Para além dos requisitos explícitos, a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal também tem reconhecido limites implícitos à utilização

3

da ADPF que decorrem, por sua vez, do próprio limite da atuação do Poder Judiciário. Assim, em alguns precedentes, o Tribunal assentou que não se admitiria a ação quando a declaração de inconstitucionalidade parcial implicasse inversão do sentido da lei, porquanto “*não é permitido ao Poder Judiciário agir como legislador positivo*” (ADI 1.949-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Pleno, DJ 25.11.2005).

Os requisitos de cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental não traduzem mera formalidade jurídica que possa ser dispensada quando o direito material, por relevante, assim o exigir. As formalidades exigidas pela lei servem de amparo para o funcionamento das instituições constitucionais e, por isso, são parâmetros estruturantes do Estado Democrático de Direito que visam preservar a competência própria de cada um de seus órgãos.

Ao Supremo, cabe o exame da violação, ou de sua ameaça, de um preceito fundamental. Ao arguente, cabe a demonstração dessa violação ou do justo receio de que ela venha a ocorrer. A adequada definição do ato violador é indispensável para que o Supremo não avance nas esferas de atribuições de outros poderes.

E isso deve persistir mesmo – e, quiçá, especialmente – no período marcado juridicamente pela excepcionalidade do estado de calamidade pública. Como escrevi recentemente, “*a fortaleza da Constituição também deve resistir ao assédio que se quer se alavancar, insuscetível, no caso da pandemia, a justificar um regime extravagante.*” (FACHIN, Edson. A esperança não é um estado de exceção. Folha de São Paulo, São Paulo, ano 100, n. 33.230, 26 de mar. 2020, Tendências/debates, p. A2)

Os atos questionados seriam os atos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados (Ato da Comissão Diretora do Senado Federal n.º 7/2020, IN da Mesa do Senado Federal n.º 13/2020 e a Resolução da Câmara dos Deputados n.º 14/2020) que dispensaram o trabalho presencial dos congressistas e servidores e instituíram o sistema de deliberação remoto,

ADPF 663 MC-REF / DF

postulando-se, ainda, a interpretação conforme do art. 62, §4º, da Constituição, a fim de que seja aplicado o prazo de suspensão previsto para o recesso parlamentar. A cumulação de pedidos implicaria o

4

cabimento, pela subsidiariedade, da ADPF. Como preceitos fundamentais, citam o devido processo legislativo, bem como a soberania e a segurança jurídica.

No entanto, os atos questionados tratam especificamente do pleno funcionamento do processo legislativo.

Os fundamentos servem, não à suspensão que pleiteiam – com a conseqüente perpetuação da eficácia das Medidas Provisórias –, e sim à necessária preservação do devido processo legislativo constitucional, no qual não há qualquer previsão fundada nessa excepcionalidade. Eis o que prescreve o artigo 62 da Constituição da República, destacando-se os parágrafos 3º e 4º que tratam dos prazos:

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

I - relativa a: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

b) direito penal, processual penal e processual civil; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o

ADPF 663 MC-REF / DF

previsto no art. 167, § 3º; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

II - que vise a detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

III- reservada a lei complementar; (Incluído pela Emenda

5

Constitucional nº 32, de 2001)

IV- já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 2º Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 4º O prazo a que se refere o § 3º contar-se-á da publicação da medida provisória, suspendendo-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 5º A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em

ADPF 663 MC-REF / DF

regime de urgência, subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 7º Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias,

6

contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 8º As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 9º Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 10. É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 11. Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 12. Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

O recesso parlamentar, por sua vez, é determinado por exclusão do período de reunião, previsto no art. 57: *“O Congresso Nacional reunir-se-á,*

ADPF 663 MC-REF / DF

anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro.”

A atividade legislativa do Poder Executivo é, num Estado Democrático de Direito, uma função atípica e, portanto, excepcional. A excepcionalidade está a indicar que as regras instituídas pelo constituinte (originário e reformador) para o seu exercício devem ser compreendidas como imprescindíveis, afinal:

7

"o procedimento democrático não é uma atividade espontânea, senão um produto de regras. Estas regras não são arbitrárias, mas sim estão desenhadas para maximizar o valor epistêmico daquele processo." (Tradução livre de NINO, Carlos Santiago. *La Constitución de la Democracia Deliberativa*. Barcelona: Gedisa Editorial, 1997. p. 273)

A relação entre os poderes Executivo e Legislativo não é estanque, e apresenta variações formais importantes ao longo da história. Bastaria lembrar, por exemplo, como ao final do séc. XVIII os revolucionários dos dois lados do Atlântico desconfiavam fortemente do Poder Executivo. A memória do poder ministerial do Antigo Regime inspirava reticência nos atores políticos, e o pensamento constitucional refletia em larga medida o teor de famosa passagem do Contrato social, na qual Jean-Jacques Rousseau marginalizava o Executivo como o ‘reino dos atos particulares’: *“O poder executivo não pode pertencer à generalidade como legislador ou soberano; porque esse poder consiste apenas em atos particulares que não pertencem à ordem da lei nem tampouco, por conseguinte, à ordem da soberania, cujos atos só podem ser leis”* (ROUSSEAU, J-J. *Du contrat social*. In: *Oeuvres complètes*, t.3. Paris: Gallimard, 1964, p. 395-396).

Como relembra o eminente Relator, min. Alexandre de Moraes, a distância entre o conceito de “lei” e o do Poder Executivo será reduzida para responder a crescentes demandas de atuação em casos de excepcional necessidade e urgência. Se, de fato, é possível reconhecer na teoria constitucional da Restauração monárquica um novo equilíbrio de forças

ADPF 663 MC-REF / DF

entre os poderes, vai ser sobretudo a exigência de novas funções do Estado que catalisará a elaboração dos contornos de um poder normativo primário do Executivo. A passagem do séc. XIX ao séc. XX, na Europa, testemunha o que o historiador e sociólogo francês Pierre Rosanvallon chamou de “A era da reabilitação”, isto é, uma reformulação radical do papel do poder Executivo em regimes constitucionais, com conseqüente extensão de suas competências e reforço de mecanismos de produção de legitimidade (ROSANVALLON, Pierre. *Le bon gouvernement*. Paris:

8

Seuil, 2015, p. 90).

Se tomarmos o caso dos decretos-lei italianos, que estão na origem da concepção que hoje temos das nossas Medidas Provisórias, veremos que a competência legislativa do Poder Executivo caminhará da pura excepcionalidade, fundada apenas na necessidade de defesa do Estado, à institucionalização constitucional. É o que nota José Levi Mello do Amaral Júnior em seu comentário ao Art. 62. da Constituição:

“Inicialmente, sem nenhuma previsão no Direito positivo; a seguir, como fonte normal do Direito, por ele próprio prevista” (AMARAL JÚNIOR, J. L. M. Art. 62. In: CANOTILHO, J. J. G., et al. *Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 1.234). Essa situação corresponde à formação de certo senso comum, durante a primeira metade do séc. XX, de que a teoria da separação dos poderes teria sido superada: *“a função do Governo, afirmou Carlos Medeiros Silva, se confunde cada vez mais com a legislação”* (SILVA, Carlos Medeiros. *As atribuições constitucionais do poder executivo*. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 31, p. 1-9, jan. 1953, p. 9).

Não se pode, contudo, descurar de dois fatores decisivos para a análise dessa transição de paradigmas. Em primeiro lugar, é preciso ter em mente que a assunção de funções legislativas pelo Governo jamais foi feita sem ressalvas pela doutrina, e encontrou importante resistência entre os autores a ela contemporâneos. O jurista italiano Luigi Rossi resumiu a questão em frase basilar: o poder do governo de decretar em regime de urgência é uma questão *“juridicamente importante,*

ADPF 663 MC-REF / DF

constitucionalmente vital e politicamente espinhosa” (ROSSI, Luigi. *Il decretollegge sui Provvedimenti politici davanti al diritto e al potere giudiziario. Temi veneta*, n. 42, 509-513, 1899, p. 509).

Em segundo lugar, a Teoria Constitucional se mobilizou para identificar os mecanismos de controle aos atos normativos primários do Poder Executivo. Nas palavras de Clemerson Merlin Clève, professor na Universidade Federal do Paraná, minha alma mater, e que tanto se dedicou ao tema: *“cumpre trabalhar juridicamente (e politicamente, por que não?) no sentido de fulminar o abuso da atividade legiferante do Governo, em*

9

benefício da plena efetividade da Constituição e para proveito da democracia” (CLÈVE, Clemerson Merlin, *Medidas provisórias*. 3ª ed., São Paulo: RT, 2010, p. 23). Essa será a marca de um constitucionalismo não mais centrado na preponderância de um Poder sobre os demais, mas no equilíbrio justo e constitucionalmente regulado entre as funções executiva, legislativa e judicial.

A partir de artigo seminal do professor da Universidade de Oregon, Hans Linde, a doutrina passou a conceber a necessidade de um *Due process of Lawmaking*, isto é, a aplicação da cláusula do “devido processo” à produção legislativa. Isso significa algo mais que a ideia de que ninguém será privado de sua vida, de sua liberdade ou de sua propriedade sem um devido processo legal. Aqui, a palavra “processo” se amplia para referir à própria noção de legislação. Segundo Linde: *“o ponto é que o processo é governado, em todas as suas partes, por regras; que essas regras são dirigidas a fins e que, de tempos em tempos, são modificadas; e que a maioria das regras é suficientemente concreta, de modo que participantes e observadores reconheçam quando um corpo legislativo está seguindo o devido processo legislativo ou não”* (LINDE, H. *Due process of Lawmaking*. *Nebraska Law Review*, vol 55, p. 197-255, 1976, p. 242).

Assim, a relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, no marco da Constituição de 1988, depende, portanto, dos princípios e regras que garantem as condições procedimentais para uma gênese democrática do Direito. O devido processo legislativo exerce, neste sentido, não apenas

ADPF 663 MC-REF / DF

uma função de mediação entre os vetores de poder que emanam do Executivo e do Legislativo, senão antes representa uma cláusula de garantia da orientação democrática da produção normativa. Como assevera Marcelo Cattoni: “devido processo legislativo democrático, ou seja, democracia e abertura nos discursos legislativos de justificação das normas jurídicas do agir” (CATTONI, Marcelo. Teoria da constituição. Belo Horizonte: Initia Via, 2012, p. 208).

Assim, as limitações, formais e materiais, à edição e perpetuação das Medidas Provisórias, visam justamente a amoldar o sistema de freios e contrapesos necessário à separação de Poderes no Estado Democrático de

10

Direito inaugurado pela Constituição de 1988 e aprimorado pela Emenda Constitucional nº 32/2001. Sobre o tema, assim decidiu esta Corte na ADI nº 5.127:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE CONVERSÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA EM LEI. CONTEÚDO TEMÁTICO DISTINTO DAQUELE ORIGINÁRIO DA MEDIDA PROVISÓRIA. PRÁTICA EM DESACORDO COM O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E COM O DEVIDO PROCESSO LEGAL (DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO). 1. Viola a Constituição da República, notadamente o princípio democrático e o devido processo legislativo (arts. 1º, caput, parágrafo único, 2º, caput, 5º, caput, e LIV, CRFB), a prática da inserção, mediante emenda parlamentar no processo legislativo de conversão de medida provisória em lei, de matérias de conteúdo temático estranho ao objeto originário da medida provisória. 2. Em atenção ao princípio da segurança jurídica (art. 1º e 5º, XXXVI, CRFB), mantém-se hígidas todas as leis de conversão fruto dessa prática promulgadas até a data do presente julgamento, inclusive aquela impugnada nesta ação. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente por maioria de votos. (ADI 5127, Relator(a): Min.

ADPF 663 MC-REF / DF

ROSA WEBER, Relator(a) p/ Acórdão: Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 15/10/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-094 DIVULG 10-05-2016 PUBLIC 11-05-2016)

Na ocasião, ponderei:

“Não é possível na ambiência histórica atual sucumbir a argumentos fatalistas que aprisionem as potencialidades democráticas do futuro, negando-as em razão de um modo de agir que demonstra desrespeito sistemático à moldura institucional construída pela Constituição da República.

O desvirtuamento dos mecanismos constitucionais que

11

permitem o excepcional exercício de funções atípicas pelos diversos braços do Estado brasileiro pode desembocar em respostas dos demais em um subseqüente turno de fala que, a fim de reequilibrar e acomodar os embates institucionais, não raras vezes resulte em distorções da arena democrática.

Tais leituras da ordem constitucional brasileira amesquinham cotidianamente os poderes da República, notadamente o Legislativo,

Poder que deve - à luz da sempre presente tensão entre constitucionalismo e democracia - prestar papel relevante na construção diuturna da narrativa constitucional brasileira.

Lidas sob esse enfoque, as regras formais que regulamentam o devido processo legislativo podem ser desveladas em seu pleno potencial democrático, como arcabouço construído mediante escolhas fundamentais da comunidade nos momentos constituintes (feliz expressão cunhada por Bruce Ackerman) de modo a canalizar os futuros julgamentos políticos e as futuras tomadas de decisão.

Tais questões não passaram despercebidas em sede doutrinária. Em seu livro *Living Originalism*, Jack M. Balkin, não obstante deixe claro apresentar, de um lado, uma teoria constitucional, e, de outro, uma teoria da interpretação e

ADPF 663 MC-REF / DF

construção constitucionais, bastante específicas – todas elas pensadas a partir da peculiar realidade dos Estados Unidos da América -, traz ao debate a interessante chave de leitura do denominado originalismo de moldura (framework originalism), que, ao mesmo tempo em que reconhece um dever de fidelidade às escolhas fundamentais, não ignora a noção de disputabilidade de sentido e de novas construções a serem realizadas no marco da moldura constitucional (BALKIN, Jack M. Living Originalism. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2011, passim).

Sob essas lentes devem ser lidos os pedidos ora analisados. Nada autoriza a suspensão pleiteada. Pelo contrário. A ressalva ao procedimento de deliberação das Medidas Provisória, tal como a

12

interpretação conforme procedida ao art. 62, § 6º, pela decisão do Mandado de Segurança n.º 27.931, citada pelo relator, deve ser lida como exceção, não permitindo relativizar as demais exigências procedimentais a depender de circunstâncias concretas. É justamente nesses momentos que a supremacia da Constituição deve preponderar.

Sobrepor à exceção do Art. 62, §6º uma outra equivale, na prática, a criar hipótese de suspensão da Constituição não prevista pelo próprio texto. Tratar-se-ia, em última análise, de mitigação do princípio da separação dos poderes em prol de um regime jurídico derogatório alheio ao sistema constitucional de crises (CORRÊA, Oscar Dias. A defesa do Estado de direito e a emergência constitucional. Rio de Janeiro: Imprensa, 1957). As fronteiras entre norma e exceção se tornariam ainda menos claras, e as possibilidade de controle por parte do Poder Legislativo se reduziria drasticamente. O conceito de “estado de crise”, cunhado por Karl Loewenstein para unificar os fenômenos de regulação dos poderes excepcionais em face dos princípios da necessidade, temporalidade e proporcionalidade (LOEWENSTEIN, Karl. Political power and the government process. Chicago: The University of Chicago Press, 1957) perderia o sentido. Afinal, como assevera Giuseppe de Vergottini, a

ADPF 663 MC-REF / DF

situação de normalidade indicaria, aqui, “*um regime de concentração em favor do Executivo, em um contexto de compressão da autonomia*” (De VERGOTTINI, Giuseppe. *Diritto costituzionale comparato*. 9ª ed. Padova: Cedam, 491).

Assim, não havendo efetivamente ato do poder público questionado e diante da inépcia dos pedidos - “da narração dos fatos não decorrer logicamente a conclusão” (CPC, art. 330, §1º, III) – impõe-se o indeferimento da ADPF, nos termos do art. 4º da Lei n.º 9.882/99, o que, de todo modo, serve ao indeferimento do pedido liminar pela falta da probabilidade do direito.

O acolhimento pelo e. Ministro Alexandre de Moraes do pedido do Congresso Nacional percebeu essa incoerência do pedido, assentando que as limitações procedimentais são necessárias ao sistema de freios e contrapesos da separação de poderes, não tendo sido excetuadas pela

13

Constituição sequer quando regula o estado de defesa e o estado de sítio.

Embora tenha indeferido o pedido cautelar da parte autora, o e. relator deferiu o pedido contraposto do Congresso Nacional, autorizando a edição de ato com a finalidade de regular a tramitação das Medidas Provisórias no período de calamidade, o que foi efetivado por meio do Ato Conjunto nº 01, de 2020, da Mesa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Apesar de compreender incabível o controle prévio de constitucionalidade conforme a pacífica jurisprudência da Corte (ADPF 43 AgR, Relator(a): Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 20/11/2003, DJ 19-12-2003 PP-00062 EMENT VOL-02137-01 PP-00001; MS 32033, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Relator(a) p/ Acórdão: Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 20/06/2013) ou, mesmo após a superveniência do ato, o controle da constitucionalidade sem efetiva controvérsia (exigida pelo art. 14, III, da Lei n.º 9.868/99), a excepcionalidade do período tem exigido a edição de inúmeras medidas provisórias cuja constitucionalidade quanto ao rito adotado pode ser tardiamente questionada, devendo-se, assim, por razões de segurança

ADPF 663 MC-REF / DF

jurídica, princípio caro ao Estado Democrático de Direito, ser analisado o mérito do ato, especialmente por considerá-lo *prima facie* inconstitucional.

A questão constitucional do ato editado reside na exigência do art. 62, § 9º, da Constituição, de parecer elaborado pela comissão mista de Deputados e Senadores:

§ 9º Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

Previu-se, porém, no ato questionado (trecho em destaque):

Art. 1º Este Ato dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso

14

Nacional, de medidas provisórias editadas durante a vigência da Emergência em Saúde Pública e do estado de calamidade pública decorrente da COVID-19, ainda pendentes de parecer da Comissão Mista a que se refere o art. 62, § 9º, da Constituição Federal

Parágrafo único. Aplicam-se as disposições da Resolução nº 1, de 2002-CN, no que não colidir com o disposto neste Ato.

Art. 2º No primeiro dia útil seguinte à publicação, no Diário Oficial da União, de medida provisória, de que trata o art. 1º, a Presidência da Mesa do Congresso Nacional fará publicar e distribuir os respectivos avulsos eletrônicos.

Parágrafo único. Enquanto durar a Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional e o estado de calamidade pública decorrente da COVID-19 as medidas provisórias serão instruídas perante o Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ficando excepcionalmente autorizada a emissão de parecer em substituição à Comissão Mista por parlamentar de cada uma das Casas designado na forma regimental.

ADPF 663 MC-REF / DF

Art. 3º À Medida Provisória poderão ser oferecidas emendas perante o órgão competente da Secretaria Legislativa do Congresso Nacional, protocolizadas por meio eletrônico simplificado, até o segundo dia útil seguinte à publicação da medida provisória no Diário Oficial da União, sendo a matéria imediatamente encaminhada em meio eletrônico à Câmara dos Deputados após decorrido esse prazo;

§ 1º Quando em deliberação nos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, operando por sessão remota, as emendas e requerimentos de destaque deverão ser apresentados à Mesa, na forma e prazo definidos para funcionamento do Sistema de Deliberação Remota em cada Casa.

§ 2º As emendas já apresentadas durante os prazos ordinários de tramitação das medidas provisórias vigentes na data de edição deste Ato não precisarão ser reapresentadas.

§ 3º Permanecem válidos todos os atos de instrução do

15

processo legislativo já praticados em relação às medidas provisórias vigentes na data de publicação deste Ato, inclusive designação de relatores e eventuais pareceres já deliberados em comissão mista.

Art. 4º A medida provisória será examinada pela Câmara dos Deputados, que deverá concluir os seus trabalhos até o 9º (nono) dia de vigência da Medida Provisória, a contar da sua publicação no Diário Oficial da União.

Art. 5º Aprovada na Câmara dos Deputados, a matéria será encaminhada ao Senado Federal, que, para apreciá-la, terá até o 14º (décimo quarto) dia de vigência da medida provisória, contado da sua publicação no Diário Oficial da União.

§ 1º A tramitação em cada Casa atenderá às regras estabelecidas para esse período, especificamente no que se refere ao funcionamento dos Sistemas de Deliberação Remota de cada Casa.

§ 2º Havendo modificações no Senado Federal, a Câmara dos Deputados deverá apreciá-las no prazo de 2 (dois) dias úteis.

ADPF 663 MC-REF / DF

Art. 6º Ao disposto neste Ato não se aplica o art. 142 do Regimento Comum.

Art. 7º Este Ato se aplica às medidas provisórias já editadas e em curso de tramitação, observado o disposto no § 3º do art. 3º.

Parágrafo único. As medidas provisórias pendentes de parecer da Comissão Mista serão encaminhadas com as respectivas emendas para a Câmara dos Deputados, para que o parecer seja proferido em Plenário.

Art. 8º Havendo necessidade de prorrogação formal de medida provisória a que se refere este Ato, nos termos do § 1º do art. 10 da Resolução nº 1, de 2002-CN, caberá à Presidência do Congresso Nacional avaliar sua pertinência.

Art. 9º Ato interno de cada Casa poderá dispor sobre procedimentos adicionais necessários à implementação do disposto neste Ato.

Art. 10. Este Ato entra em vigor na data de sua publicação.

16

A inconstitucionalidade reside no art. 2º, parágrafo único, uma vez que os pareceres emitidos por um membro de cada Casa não substituem a exigência constitucional do art. 62, §9º, de parecer elaborado pela Comissão mista.

Essa regra, inclusive, já foi objeto de deliberação por este Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI n.º 4029, salientando a importância dos debates nas comissões e do respeito, já ressaltado aqui, do devido processo legislativo, com referência novamente à doutrina do prof. Clemerson Merlin Clève (grifei):

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI FEDERAL Nº 11.516/07. CRIAÇÃO DO INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. LEGITIMIDADE DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DO IBAMA. ENTIDADE DE CLASSE DE ÂMBITO NACIONAL. VIOLAÇÃO DO ART. 62, CAPUT E § 9º, DA CONSTITUIÇÃO.

ADPF 663 MC-REF / DF

NÃO EMISSÃO DE PARECER PELA COMISSÃO MISTA PARLAMENTAR. INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTIGOS 5º, CAPUT, E 6º, CAPUT E PARÁGRAFOS 1º E 2º, DA RESOLUÇÃO Nº 1 DE 2002 DO CONGRESSO NACIONAL. MODULAÇÃO DOS EFEITOS TEMPORAIS DA NULIDADE (ART. 27 DA LEI 9.868/99). AÇÃO DIRETA PARCIALMENTE PROCEDENTE. (...). 4. As Comissões Mistas e a magnitude das funções das mesmas no processo de conversão de Medidas Provisórias decorrem da necessidade, imposta pela Constituição, de assegurar uma reflexão mais detida sobre o ato normativo primário emanado pelo Executivo, evitando que a apreciação pelo Plenário seja feita de maneira inopinada, percebendo-se, assim, que o parecer desse colegiado representa, em vez de formalidade desimportante, uma garantia de que o Legislativo fiscalize o exercício atípico da função legiferante pelo Executivo. 5. O art. 6º da Resolução nº 1 de 2002 do Congresso Nacional, que permite a emissão do

17

parecer por meio de Relator nomeado pela Comissão Mista, diretamente ao Plenário da Câmara dos Deputados, é inconstitucional. A Doutrina do tema é assente no sentido de que "O parecer prévio da Comissão assume condição de instrumento indispensável para regularizar o processo legislativo porque proporciona a discussão da matéria, uniformidade de votação e celeridade na apreciação das medidas provisórias'. Por essa importância, defende-se que qualquer ato para afastar ou frustrar os trabalhos da Comissão (ou mesmo para substituí-los pelo pronunciamento de apenas um parlamentar) padece de inconstitucionalidade. Nessa esteira, são questionáveis dispositivos da Resolução 01/2002CN, na medida em que permitem a votação da medida provisória sem o parecer da Comissão Mista. (...) A possibilidade de atuação apenas do Relator gerou acomodação no Parlamento e ineficácia da Comissão Mista; tornou-se praxe a manifestação singular: 'No modelo atual, em que há várias Comissões Mistas (uma para cada medida provisória editada), a apreciação ocorre, na prática,

ADPF 663 MC-REF / DF

diretamente nos Plenários das Casas do Congresso Nacional. Há mais: com o esvaziamento da Comissão Mista, instaura-se um verdadeiro 'império' do relator, que detém amplo domínio sobre o texto a ser votado em Plenário'. Cumpre lembrar que a apreciação pela Comissão é exigência constitucional. Nesses termos, sustenta-se serem inconstitucionais as medidas provisórias convertidas em lei que não foram examinadas pela Comissão Mista, sendo que o pronunciamento do relator não tem o condão de suprir o parecer exigido pelo constituinte. (...) Cabe ao Judiciário afirmar o devido processo legislativo, declarando a inconstitucionalidade dos atos normativos que desrespeitem os trâmites de aprovação previstos na Carta. Ao agir desse modo, não se entende haver intervenção no Poder Legislativo, pois o Judiciário justamente contribuirá para a saúde democrática da comunidade e para a consolidação de um Estado Democrático de Direito em que as normas são frutos de verdadeira discussão, e não produto de troca entre partidos e poderes." (In:

18

CLÈVE, Clèmerson Merlin. Medidas Provisórias. 3ª ed. São Paulo: RT, 2010. p. 178-180. V. tb. CASSEB, Paulo Adib. Processo Legislativo – atuação das comissões permanentes e temporárias. São Paulo: RT, 2008. p. 285) 6. A atuação do Judiciário no controle da existência dos requisitos constitucionais de edição de Medidas Provisórias em hipóteses excepcionais, ao contrário de denotar ingerência contramajoritária nos mecanismos políticos de diálogo dos outros Poderes, serve à manutenção da Democracia e do equilíbrio entre os três baluartes da República. Precedentes (ADI 1910 MC, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 22/04/2004; ADI 1647, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 02/12/1998; ADI 2736/DF, rel. Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 8/9/2010; ADI 1753 MC, Relator Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 16/04/1998). (...) (ADI 4029, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal

ADPF 663 MC-REF / DF

Pleno, julgado em 08/03/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe125
DIVULG 26-06-2012 PUBLIC 27-06-2012 RTJ VOL-00223-01 PP-
00203)

Aqui, de igual modo, a regra questionada esvazia a atribuição deferida pela Constituição ao necessário debate das Comissões Mistas, que, no momento pandêmico, pode ser realizado de forma virtual, tal qual estamos nós a deliberar sobre a matéria. É, novamente, a imprescindível adesão ao devido processo legislativo previsto na Constituição.

O art. 7º é inconstitucional por determinar a aplicação do rito às medidas provisórias pendentes.

Ante o exposto, dirirjo do relator e voto pelo não conhecimento e consequente extinção das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 661 e n.º 663, nos termos do art. 4º, da Lei n.º 9.882/99.

Se vencido no não cabimento, acompanho o relator no indeferimento dos pedidos das iniciais, mas dirirjo do e. Ministro Relator e voto também pelo indeferimento do pedido contraposto. É como voto.

21/12/2020

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 663 DISTRITO FEDERAL**

VOTO-VISTA

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Trata-se de ação de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida liminar, em face de atos das Mesas Diretores do Senado Federal (Ato da Comissão Diretora nº 7/20) e da Câmara dos Deputados (Resolução nº 14/20) que autorizam a suspensão das deliberações de comissões legislativas na hipótese de acionamento do Sistema de Deliberação Remota (SDR) e priorizam as matérias referentes ao enfrentamento da COVID-19.

Nos termos do parágrafo único do art. 1º do Ato da Comissão Diretora nº 7/20,

“o SDR consiste em solução tecnológica que viabilize a discussão e votação de matérias, a ser usado exclusivamente em situações de guerra, convulsão social, calamidade pública, pandemia, emergência epidemiológica, colapso do sistema de transportes ou situações de força maior que impeçam ou inviabilizem a reunião presencial dos Senadores no edifício do Congresso Nacional ou em outro local físico”.

O autor questiona principalmente o art. 2º, § 1º, c/c o art. 4º, § 2º, da Resolução nº 14/20 da Câmara dos Deputados e o art. 3º do Ato da Comissão Diretora nº 7/20 do Senado Federal, transcritos abaixo:

“Art. 2º (...)

§ 1º Acionado o SDR pelo Presidente da Câmara dos Deputados, as deliberações do Plenário serão tomadas por meio de sessões virtuais e as reuniões de Comissões da Câmara dos Deputados ficarão suspensas.

ADPF 663 MC-REF / DF

Art. 4º (...)

§ 2º As sessões convocadas pelo SDR deverão apreciar preferencialmente matérias relacionadas à emergência de saúde pública internacional referente ao coronavírus (COVID-19).

Art. 3º As sessões realizadas por meio do SDR serão virtuais e serão convocadas para dia e horário previamente comunicado com antecedência de no mínimo 24 (vinte e quatro) horas, para deliberação de matéria legislativa de caráter urgente, que não possa aguardar a normalização da situação referida no parágrafo único do art. 1º.”

O requerente alega que as medidas tomadas pelas Mesas causam “prejuízos democráticos e republicanos na eternização dos efeitos econômicos e sociais advindos das medidas adotadas pelas Casas do Congresso Nacional”, porquanto afetam “de forma perene as MPVs editadas antes de seu advento, visto que esvaziar[ão] a urgência das suas deliberações diante da mais emergente de todas”.

O autor sustenta que se trata de situação excepcional que compromete o regular processo legislativo, motivo por que defende que o § 4º do art. 62 da CF seja aplicado também nos casos de período de excepcionalidade, permitindo a suspensão do trâmite das MPV, como se em recesso parlamentar estivesse o Congresso Nacional.

Requer, assim, que as MPV editadas antes da declaração emergência em Saúde Pública do estado de calamidade pública decorrente da COVID-19 e que não versem sobre o coronavírus devem ter o prazo de apreciação suspenso, “a contar do dia 17 de março de 2020, quando foram publicadas as normas já citadas das Casas do Congresso Nacional” até a “retomada dos trabalhos legislativos”.

Postula, subsidiariamente, a possibilidade de reedição, na mesma sessão legislativa, das MPV mencionadas na petição inicial.

Está em discussão o referendo da medida cautelar deferida pelo Ministro **Alexandre de Moraes**.

Eis o dispositivo da decisão:

ADPF 663 MC-REF / DF

2

“CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, ad referendum do Plenário desta SUPREMA CORTE, com base no art. 21, V, do RISTF, para evitar grave lesão a preceitos fundamentais da Constituição Federal, em especial dos artigos 2º e 37, caput, e, AUTORIZO, nos termos pleiteados pelas Mesas das Casas Legislativas, que, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente da COVID-19, as medidas provisórias sejam instruídas perante o Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ficando, excepcionalmente, autorizada a emissão de parecer em substituição à Comissão Mista por parlamentar de cada uma das Casas designado na forma regimental; bem como, que, em deliberação nos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, operando por sessão remota, as emendas e requerimentos de destaque possam ser apresentados à Mesa, na forma e prazo definidos para funcionamento do Sistema de Deliberação Remota (SDR) em cada Casa; sem prejuízo da possibilidade das Casas Legislativas regulamentarem a complementação desse procedimento legislativo regimental.”

Eis o sucinto relatório.

Passo a fundamentar o voto.

1) Da suspensão do prazo de apreciação das MPV

Conforme consignado pelo Relator, a CF/88 reforçou o sistema de freios e contrapesos ao estabelecer um prazo máximo para o Poder Legislativo apreciar a medida provisória, prevendo que, ultrapassados os 120 dias, haverá a rejeição tácita.

Por se tratar de ato excepcional no exercício de atividade atípica do Poder Executivo, a medida provisória deve obedecer rigorosamente às disposições constitucionais que regulam seu trâmite, sob pena de usurpar a competência do Poder Legislativo.

ADPF 663 MC-REF / DF

3

Nos termos do art. 62, §§ 3º e 4º, da CF, há apenas uma hipótese constitucional de suspensão da tramitação das MPV, qual seja, o recesso parlamentar.

“Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

(...)

§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 4º O prazo a que se refere o § 3º contar-se-á da publicação da medida provisória, suspendendo-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001).”

Para o Ministro **Alexandre de Moraes**, a situação de pandemia não configura hipótese de recesso parlamentar, “mas, sim, de alterações no funcionamento regimental das Casas Legislativas, em virtude da grave pandemia do COVID-19”, motivo por que não se admite a suspensão do prazo de tramitação das MPVs.

O Relator acrescenta que,

“mesmo nas mais graves hipóteses constitucionais de defesa do Estado e das Instituições Democráticas – Estado de Defesa (CF, art. 136) e Estado de Sítio (CF, art. 137) – inexistente qualquer previsão de suspensão do prazo decadencial de validade das medidas provisórias, pois o texto constitucional determina a continuidade permanente de atuação do Congresso

ADPF 663 MC-REF / DF

4

Nacional”.

Conforme destacado pelas Mesas da Câmara e do Senado, a ADPF não pode servir de “artifício para prorrogar a vigência de medidas provisórias que o Congresso Nacional tende a rejeitar por meio da ratio eternizada no brocardo **iuravi mihi liquere, atque ita iudicatu ilo solutus sum**”.

De acordo com as informações prestadas pelas Mesas, os atos impugnados foram criados

“por imperativo do princípio da continuidade dos serviços públicos, a fim de possibilitar o funcionamento das essencialíssimas atividades legislativas durante o quadro de calamidade pública provocado pela pandemia de Covid-19”.

É notável que o Congresso Nacional tem adotado as medidas necessárias, com as adaptações devidas, para manter o funcionamento do processo legislativo, mormente por meio do uso de ferramentas tecnológicas que permitem “a votação de matérias e o funcionamento de todos os órgãos [do] Congresso Nacional”.

Por exemplo, houve a realização da primeira sessão remota na história do Brasil, em 20 de março de 2020, na Câmara dos Deputados e, em 25 de março de 2020, no Senado. Nessas sessões foram aprovadas medidas emergenciais, como o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 88/20, que reconhece a calamidade pública causada pela pandemia de COVID-19.

Assim, conclui-se que a suspensão do prazo de tramitação das MPV importaria violação do princípio da separação de Poderes, porquanto esvaziaria o controle do Poder Legislativo sobre o ato do Presidente da República.

A vontade do Poder Executivo, por sua vez, não pode controlar as prioridades do Congresso Nacional nem o processo legislativo, mormente por se tratar de competência privativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal dispor sobre sua organização, seu funcionamento e o

ADPF 663 MC-REF / DF

5

desempenho de suas funções típicas (art. 51, IV e art. 52, XIII, da Constituição Federal).

2) Da reedição de MP que tenha perdido eficácia

Quanto à reedição de medida provisória, a jurisprudência do Supremo entendeu que

“é vedada reedição de medida provisória que tenha sido revogada, perdido sua eficácia ou rejeitada pelo Presidente da República na mesma sessão legislativa. Interpretação do §10 do art. 62 da Constituição Federal” (ADI nº 5.709, Rel. Min. **Rosa Weber**, DJe de 28/6/19).

Nesse sentido, destaco:

“EMENTA CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. MEDIDA PROVISÓRIA. ESTABELECIMENTO DA ORGANIZAÇÃO BÁSICA DOS ÓRGÃOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA E DOS MINISTÉRIOS. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ART. 62, CAPUT e §§ 3º e 10, CRFB. REQUISITOS PROCEDIMENTAIS. REJEIÇÃO E REVOGAÇÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA COMO CATEGORIAS DE FATO JURÍDICO EQUIVALENTES E ABRANGIDAS NA VEDAÇÃO DE REEDIÇÃO NA MESMA SESSÃO LEGISLATIVA. INTERPRETAÇÃO DO §10 DO ART. 62 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CONVERSÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA EM LEI. AUSÊNCIA DE PREJUDICIALIDADE SUPERVENIENTE. ADITAMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. PRECEDENTES JUDICIAIS DO STF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. 1. O Supremo Tribunal Federal definiu interpretação jurídica no sentido de que apenas a modificação substancial, promovida durante o procedimento de deliberação e decisão legislativa de conversão de espécies normativas,

ADPF 663 MC-REF / DF

6

configura situação de prejudicialidade superveniente da ação a acarretar, por conseguinte, a extinção do processo sem resolução do mérito. Ademais, faz-se imprescindível o aditamento da petição inicial para a convalidação da irregularidade processual. Desse modo, a hipótese de mera conversão legislativa da medida provisória não é argumento suficiente para justificar prejudicialidade processual superveniente. 2. Medida provisória não revoga lei anterior, mas apenas suspende seus efeitos no ordenamento jurídico, em face do seu caráter transitório e precário. Assim, aprovada a medida provisória pela Câmara e pelo Senado, surge nova lei, a qual terá o efeito de revogar lei antecedente. Todavia, caso a medida provisória seja rejeitada (expressa ou tacitamente), a lei primeira vigente no ordenamento, e que estava suspensa, volta a ter eficácia. 3. Conversão do exame da medida cautelar em julgamento do mérito da demanda. 4. O argumento de desvio de finalidade para justificar o vício de inconstitucionalidade de medida provisória, em razão da provável direção de cargo específico para pessoa determinada não tem pertinência e validade jurídica, porquanto, na espécie, se trata de ato normativo geral e abstrato, que estabeleceu uma reestruturação genérica da Administração Pública. Esse motivo, inclusive, autorizou o acesso à jurisdição constitucional abstrata. 5. Impossibilidade de reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória revogada, nos termos do prescreve o art. 62, §§2º e 3º. Interpretação jurídica em sentido contrário, importaria violação do princípio da Separação de Poderes. Isso porque o Presidente da República teria o controle e comando da pauta do Congresso Nacional, por conseguinte, das prioridades do processo legislativo, em detrimento do próprio Poder Legislativo. Matéria de competência privativa das duas Casas Legislativas (inciso IV do art. 51 e inciso XIII do art. 52, ambos da Constituição Federal). 6. O alcance normativo do § 10 do art. 62, instituído com a Emenda Constitucional n. 32 de 2001, foi definido no julgamento das ADI 2.984 e ADI 3.964, precedentes judiciais a serem observados no processo decisório, uma vez

ADPF 663 MC-REF / DF

7

que não se verificam hipóteses que justifiquem sua revogação. 7. Qualquer solução jurídica a ser dada na atividade interpretativa do art. 62 da Constituição Federal deve ser restritiva, como forma de assegurar a funcionalidade das instituições e da democracia. Nesse contexto, imperioso assinalar o papel da medida provisória como técnica normativa residual que está à serviço do Poder Executivo, para atuações legiferantes excepcionais, marcadas pela urgência e relevância, uma vez que não faz parte do núcleo funcional desse Poder a atividade legislativa. 8. É vedada reedição de medida provisória que tenha sido revogada, perdido sua eficácia ou rejeitada pelo Presidente da República na mesma sessão legislativa. Interpretação do §10 do art. 62 da Constituição Federal. 9. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 13.502, de 1º de novembro de 2017, resultado da conversão da Medida Provisória n. 782/2017” ADI nº 5.709, Rel. Min. **Rosa Weber**, Tribunal Pleno, DJe-140, de 28/6/19).

“MEDIDA PROVISÓRIA. REVOGAÇÃO. POSSIBILIDADE. EFEITOS. SUSPENSÃO DA TRAMITAÇÃO PERANTE A CASA LEGISLATIVA. IMPOSSIBILIDADE DE RETIRADA DE MP DA APRECIÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 32. IMPOSSIBILIDADE DE REEDIÇÃO DE MP REVOGADA. 1. Porque possui força de lei e eficácia imediata a partir de sua publicação, a Medida Provisória não pode ser "retirada" pelo Presidente da República à apreciação do Congresso Nacional. Precedentes. 2. Como qualquer outro ato legislativo, a Medida Provisória é passível de ab-rogação mediante diploma de igual ou superior hierarquia. Precedentes. 3. A revogação da MP por outra MP apenas suspende a eficácia da norma ab-rogada, que voltará a vigorar pelo tempo que lhe reste para apreciação, caso caduque ou seja rejeitada a MP ab-rogente. 4. Conseqüentemente, o ato revocatório não subtrai ao Congresso Nacional o exame da matéria contida na MP revogada. 5. O

ADPF 663 MC-REF / DF

8

sistema instituído pela EC nº 32 leva à impossibilidade - sob pena de fraude à Constituição - de reedição da MP revogada, cuja matéria somente poderá voltar a ser tratada por meio de projeto de lei. 6. Medida cautelar indeferida” ((ADI nº 2.984MC, Rel. Min. **Ellen Gracie**, Tribunal Pleno, DJ de 14/5/04).

Conforme bem acentuaram as Mesas,

“em períodos de gravidade institucional, como o atualmente em curso no Brasil, a possibilidade de controle recíproco na atuação dos poderes da República é fundamental para se preservar – dentro do possível – a normalidade das instituições e as soluções equilibradas e consensuais para os problemas enfrentados”.

Por fim, destaco que as Mesas do Senado e da Câmara dos Deputados editaram ato conjunto, com autorização cautelar do STF, para permitir “a continuidade de apreciação das medidas provisórias”.

No tocante à suposta violação do § 9º do art. 62, o Relator entendeu razoável substituir as reuniões presenciais das comissões em estado de emergência por “apresentação de parecer sobre as medidas provisórias diretamente em Plenário, por parlamentar designado na forma regimental, em virtude da impossibilidade momentânea de atuação da comissão mista”.

Ante o exposto, **acompanho** o Relator e voto pelo referendo da medida cautelar.

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 131 de 119

ADPF 663 MC-REF / DF

9

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 132 de 119

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 663

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES

REQTE.(S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : SENADO FEDERAL

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS - FIEMG

ADV.(A/S) : TIAGO GOMES DE CARVALHO PINTO (71905/MG) E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : PARTIDO DOS TRABALHADORES - (PT)

ADV.(A/S) : EUGÊNIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO (DF004935/) E

OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : GRUPO DE PESQUIS CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA: DIREITOS DEVERES E RESPONSABILIDADE NOS SISTEMAS, FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS

ADV.(A/S) : RAFAEL DA SILVA MENEZES E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DIREITOS HUMANOS EM REDE - CONECTAS DIREITOS HUMANOS

ADV.(A/S) : MARCOS ROBERTO FUCHS (101663/SP) E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL - ISA

ADV.(A/S) : JULIANA DE PAULA BATISTA (60748/DF) E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA - MÁRCIO THOMAZ BASTOS (IDDD)

ADV.(A/S) : ELAINE ANGEL E OUTRO(S) (SP130664/)

AM. CURIAE. : INSTITUTO ALANA

ADV.(A/S) : PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG (329833/SP) E OUTRO(A/S)

Decisão: Preliminarmente, após os votos dos Ministros Alexandre de Moraes (Relator), Roberto Barroso, Luiz Fux, Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski e Gilmar Mendes, que conheciam da arguição de descumprimento de preceito fundamental; e dos votos dos Ministros Edson Fachin, Rosa Weber e Marco Aurélio, que não conheciam da arguição; e, no mérito, após os votos dos Ministros Alexandre de Moraes, Luiz Fux, Ricardo Lewandowski e Gilmar Mendes, que referendavam a cautelar para autorizar que, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente do COVID-19, as medidas provisórias sejam instruídas perante o Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, autorizando a emissão de parecer em substituição a Comissão

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 133 de 119

Mista, por parlamentar de cada uma das Casas designado de forma regimental, bem como, que, em deliberação nos plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, operando por sessão remota, na forma e prazo definidos para funcionamento do Sistema de Deliberação Remota (SDR) em cada casa; dos votos dos Ministros

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp> sob o código 46C8-AD77-F4C8-1304 e senha F376-79AA-9183-C382

Edson Fachin, Rosa Weber e Marco Aurélio, que indeferiram os pedidos e divergiam do Relator no ponto em que referendava a cautelar; e dos votos dos Ministros Roberto Barroso e Cármen Lúcia, que adotavam como *obiter dictum* a parte do referendo da cautelar, pediu vista dos autos o Ministro Dias Toffoli (Presidente). Falaram: pelo interessado Senado Federal, o Dr. Fernando César de Souza Cunha; pelo *amicus curiae* Partido dos Trabalhadores - PT, o Dr. Eugênio José Guilherme de Aragão; e, pelo *amicus curiae* Associação Direitos Humanos em Rede - Conectas Direitos Humanos, o Dr. Gabriel de Carvalho Sampaio. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Plenário, 22.04.2020 (Sessão realizada inteiramente por videoconferência - Resolução 672/2020/STF).

Decisão: O Tribunal, por maioria, conheceu da arguição e referendou a medida cautelar deferida, para autorizar, nos termos pleiteados pelas Mesas das Casas Legislativas, que, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente da COVID-19, as medidas provisórias sejam instruídas perante o Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ficando, excepcionalmente, autorizada a emissão de parecer em substituição à Comissão Mista por parlamentar de cada uma das Casas designado na forma regimental; bem como que, em deliberação nos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, operando por sessão remota, as emendas e requerimentos de destaque possam ser apresentados à Mesa, na forma e prazo definidos para funcionamento do Sistema de Deliberação Remota (SDR) em cada Casa; sem prejuízo da possibilidade das Casas Legislativas regulamentarem a complementação desse procedimento legislativo regimental, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Edson Fachin, Rosa Weber e Marco Aurélio. Os Ministros Roberto Barroso e Cármen Lúcia adotavam como *obiter dictum* a parte do referendo da cautelar. Plenário, Sessão Virtual de 11.12.2020 a 18.12.2020.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Nunes Marques.

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 134 de 119
Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp> sob o código 46C8-AD77-F4C8-1304 e senha F376-79AA-9183-C382



31 Março 2020

Terça-feira 5

%

§

Nº 1, DE 2020

-63F)62&5)2 5)+-0)() 75%0-7%@?212 21+5)662%'-21%/1%

>0%5% (26)387%(26) 12)1%(2)()5%/ ()0)-(%6

3529-6D5-%6(85%17)%3%1()0-%()29-(

M!

48)2*81'-21%0)1723/)12(2%5/%0)172A 5)48-6-72-1(-63)16<9)/0)6021%6'5-
6)6)(9)56-(%)6(%1250%/-(%())02'5<7-'%

268')66248)%>0%5%(26)387%(26)2)1%(2)()5%/2&7-9)5%012()6)192/9-0)172)1%-
03/%17%@?2()68%6 62/8@F)6()/-&)5%@?25)027%L

% 0%187)1@?2 (%6 5)'20)1(%@F)6 (%6
%8725-(%)66%1-7<5-%6-17)51%'-21%-6()-62/%0)17262'-%/

48) %6 0)-(%6 3529-6D5-%6 5)'17)0)17)
)(-7%(%635)'-6%06)5()/-&)5%(%6%17)6()68%3)5(%())*-'<-%)48)2
6-67)0%()/-&)5%@?25)027%-1(%1?2%/'%1@%6'20-66F)6





)62/9)0

!#67)72(-63F)62&5)%%35)'-%@?23)/221+5)662%'21%/ ()0)(-%63529-6D5-%6)(-
7%(85%17)%9--+B1'-%(%0)5+B1'-%)0
%G()G&/-'%)(2)67%(2)'%/0-(%)3G&/-'%('255)17)(%"

6 Terça-feira

31 Março 2020

%

%-1(%3)1()17)6()3%5)'5(%20-66?2-67%%48)6)5)*5)2%57 H J(%2167-78-
@?2)()5%/

3/'-%06) %6 (-6326-@F)6 (%)62/8@?2 1J ()
1248)1?2'2/-(-5'202(-6326721)67)72

!#235-0)-52(-%G7-/6)+8-17)=38&/-'%@?212-<5-2*-'-%/ (%11-?2()0)(-
(%3529-6D5-%()48)75%7%2%57J%5)6-(B1'-%(%)6% (2 21+5)662 %'-21%/ *%5<
38&/-'%5) (-675-&8-5 26 5)63)'7-926 %98/626)/)75E1-'26

148%172(85%5%0)5+B1'-%)0%G()G&/-'%() 03257>1'-% %'-
21%/) 2)67%(2 () '%/0-(%) 3G&/-'% ('255)17) (% " %60)(-%63529-6D5-
%66)5?2-16758C(%63)5%17)2/)1<5-2(% >0%5%(26)387%(26)(2)1%(2)()5%/*-
'%1(2:)'3'-21%/0)17) %8725-;%(%)0-66?2()3%5)'5)068&67-78-@?2=20-66?2-
67%325 3%5/%0)17%5()'%(%80%(6%6%6()6-+1%(21%*250%5)+-0)17%/

! # K)(-(% 529-6D5-% 32()5?2 6)5 2*)5)'-(%6)0)1(%6 3)5%17) 2 D5+?2
'203)7)17) (%)'5)7%5-%)+-6/%7-9% (2 21+5)662 %'-21%/35272'2/-;%(63250)-
2)/)75E1-'26-03/-*-'%(2%7A26)+81(2 (-%G7-/6)+8-17)=38&/-'%@?2(%0)(-%3529-





6D5-%12-<5-2*-'-%/(% !1-?26)1(2%0%7A5-%-0)(-%7%0)17))1'0-1,(%)00)-
2)/75E1-'2=

>0%5%(26)387%(26%3D6()255-(2)66)35%;2

H J 8%1(2)0 (/-&)5%@?2 126 /)1<5-26 (% >0%5% (26
)387%(26)(2)1%(2)()5%/23)5%1(23256)66?25)027%%6)0)1(%6)5)48)5-
0)1726()67%48)(9)5?26)5%35)6)17%(26=)6%1%*250%) 35%;2()*-1-(263%5%*81'-21%0)172(2-
67)0%()/-&)5%@?2)027%

)0'(%%6%

H J6)0)1(%6.<%35)6)17%(6(85%17)2635%;2625(-1<5-26()
75%0-7%@?2(%60)(-%63529-6D5-%69+)17)61%(67%())(-@?2()67)72
1?235)'-6%5?26)55)%35)6)17%(6

H J)50%1')09</-(2672(2626%726()-16758@?2(2352')662
)+-6/%7-92 .< 35%7-'%(26)0 5)/%@?2 =6 0)(-%6 3529-6D5-%6 9-+)17)6 1%

31 Março 2020

Terça-feira 7

%

(%7%()38&/-'%@?2()67)72-1'/86-9)(6-+1%@?2()5)/%725)6))9)178%-6
3%5')5)6.<()/-&)5%(26)0'20-66?20-67%

! # 0)(-% 3529-6D5-% 6)5<):%0-1%(6 3)/% >0%5% (26
)387%(2648)(9)5<'21'/8-5266)8675%&%,26%7A2 J1212(-%() 9-+B1'-%)(-
(%529-6D5-%'217%5(%68%38&/-'%@?212-<5-2*-'-%/ (%!1-?2





! # 3529(% 1% >0%5% (26)387%(26 % 0%7A5-% 6)5<)1'0-1,%(% %2
)1%(2)(5%/ 48) 3%5% %35)'-</% 7)5< %7A 2 J (A'-02 48%572 (-% () 9-+B1'-% (%
 0)(-(% 3529-6D5-% '217%(2 (% 68%
 38&/-'@?212-<5-2*-'-%/(%!1-?2

H J75%0-7%@?2)0'(%(%6%7)1()5<=65)+5%6)67%&/)'-(%6
 3%5%)66)3)5C2(2)63)'-*-'%0)17)1248)6)5)*5)%2*81'-21%0)172(26
 -67)0%6()/-&)5%@?2)027%()'(%%6%

H J %9)1(2 02(-*-'@F)6 12)1%(2)(5%/ % >0%5% (26
)387%(26(9)5<%35)'-</%61235%;2() (2-6(-%6G7)-6

! #2(-6326721)67)721?26)%3/'-%2%57 (2)+-0)172
 2080

! #67)726)%3/'%=60)(-(%63529-6D5-%6.<)(-7%(6))0 '8562(75%0-
 7%@?22&6)59%(22(-63267212H (2%57

%5<+5%*2G1-'260)(-(%63529-6D5-%63)1()17)6(3%5)'5(% 20-66?2-67%6)5?2)1'0-
 1,%(%6'20%65)63)'7-9%6)0)1(%63%5%% >0%5%(26)387%(263%5%48)23%5)'56).%352*)5-
 (2)0/)1<5-2

!# %9)1(2 1)'66-(%) () 352552+%@?2 *250%/ () 0)(-(% 3529-6D5-% % 48)
 6) 5)*5))67) 72 126 7)5026 (2 H (2 %57 (%)62/8@?21 '%&)5<=5)6-(B1'-
 %(221+5)662%'-21%/ %9%/-%568%3)57-1B1'-%



Questão de Ordem 411 / 2009

53ª Legislatura (11/03/2009)

Autor: REGIS DE OLIVEIRA (PSC-SP)

Presidente: MICHEL TEMER (PMDB-SP)

Ementa: Defende a tese de que as resoluções previstas no inciso VII do art. 59, C.F. não estão subordinadas ao trancamento da pauta, pois não se incluiriam na definição da expressão "deliberações legislativas", sujeitas a sobrestamento por medidas provisórias, nos termos do § 6º do art. 62 da Constituição; alega que as resoluções podem ser caracterizadas como matéria administrativa, interna corporis, que se excluem do âmbito da lei; conclui afirmando que toda matéria administrativa afeta ao conhecimento do Plenário da Câmara não fica inibida em face de medida provisória aguardando deliberação.

| Dispositivos Regimentais | Dispositivos Constitucionais | Outros Dispositivos |
|---------------------------------|-------------------------------------|----------------------------|
|---------------------------------|-------------------------------------|----------------------------|

- | | | |
|--|---|---|
| | <ul style="list-style-type: none">• Art.62º (§6º)• Art.59º (VII) | <ul style="list-style-type: none">• |
|--|---|---|

Observação: Decisão proferida no MS 27931: O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Ministro Celso de Mello (Relator), indeferiu o mandado de segurança e deu, ao § 6º do art. 62 da Constituição, na redação resultante da EC 32/2001, interpretação conforme à Constituição, para, sem redução de texto, restringir-lhe a exegese, em ordem a que, afastada qualquer outra possibilidade interpretativa, seja fixado entendimento de que o regime de urgência previsto em tal dispositivo constitucional - que impõe o sobrestamento das deliberações legislativas das Casas do Congresso Nacional - refere-se, tão somente, àquelas matérias que se mostram passíveis de regramento por medida provisória, excluídos, em consequência, do bloqueio imposto pelo mencionado § 6º do art. 62 da Lei Fundamental, as propostas de emenda à Constituição e os projetos de lei complementar, de decreto legislativo, de resolução e, até mesmo, tratando-se de projetos de lei ordinária, aqueles que veiculem temas pré-excluídos do âmbito de incidência das medidas provisórias (CF, art. 62, § 1º, I, II e IV). Vencido o Ministro Marco Aurélio. Impedido o Ministro Dias Toffoli. Ausente o Ministro Ricardo Lewandowski, participando do Seminário de Verão 2017, na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, em Portugal. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 29.6.2017.

Indexação: medidas provisórias; sobrestamento; deliberações legislativas; pauta; resoluções; trancamento; novas regras.

Decisão

Presidente: MICHEL TEMER (PMDB-SP)

Ementa decisão: Responde à questão de ordem do Deputado Regis de Oliveira com uma reformulação e ampliação da interpretação sobre quais são as matérias abrangidas pela expressão "deliberações legislativas" para os fins de sobrestamento da pauta por medida provisória nos termos da Constituição; entende que, sendo a medida provisória um instrumento que só pode dispor sobre temas atinentes a leis ordinárias, apenas os projetos de lei ordinária que tenham por objeto matéria passível de edição de medida provisória estariam por ela sobrestados; desta forma, considera não estarem sujeitas às regras de sobrestamento, além das propostas de emenda à constituição, dos projetos de lei complementar, dos decretos legislativos e das resoluções - estas objeto inicial da questão de ordem - as matérias elencadas no inciso I do art. 62 da Constituição Federal, as quais tampouco podem ser objeto de medidas provisórias; decide, ainda, que as medidas provisórias continuarão sobrestando as sessões deliberativas ordinárias da Câmara dos Deputados, mas não trancarão a pauta das sessões extraordinárias.

Indexação: medidas provisórias; reformulação; sobrestamento; deliberações legislativas; lei ordinária; projeto de lei ordinária.

Recurso

Ementa recurso: Recorre, nos termos do art. 95, § 8º do Regimento Interno, da decisão da Presidência na Questão de Ordem n. 411, de 2009, sobre a interpretação do termo "deliberações legislativas", para os fins de sobrestamento da pauta por medida provisória.

Inteiro Teor

O SR. REGIS DE OLIVEIRA - SR. PRESIDENTE, PEÇO A PALAVRA PARA UMA QUESTÃO DE ORDEM.

O SR. PRESIDENTE (MICHEL TEMER) - TEM V.EXA. A PALAVRA.

O SR. REGIS DE OLIVEIRA (BLOCO/PSC-SP. QUESTÃO DE ORDEM. SEM REVISÃO DO ORADOR.) - SR. PRESIDENTE, CITO UMA QUESTÃO DE ORDEM COM BASE NO ART. 95, ENTENDENDO QUE QUANDO O § 6º DO ART. 62 DA CONSTITUIÇÃO FALA EM SOBRESTAMENTO DE TODAS AS DELIBERAÇÕES LEGISLATIVAS DA CASA QUANDO HOVER O TRANCAMENTO POR MEDIDA PROVISÓRIA, AS RESOLUÇÕES PREVISTAS NO INCISO VII DO ART. 59 NÃO ESTÃO AÍ COMPREENDIDAS.

FIZ UMA PESQUISA SOBRE ISSO, SR. PRESIDENTE. CITO UM GRANDE JURISTA CHAMADO MICHEL TEMER E SEUS ELEMENTOS DE DIREITO

CONSTITUCIONAL, E OUTROS JURISTAS, MANOEL GONÇALVES FILHO, PONTES DE MIRANDA E JOSÉ AFONSO DA SILVA, TODOS ELES ENTENDEM QUE O PROJETO DE RESOLUÇÃO NÃO FAZ PARTE DO PROCESSO LEGISLATIVO.

DIANTE DESSE OBSERVAÇÃO, QUERO INDAGAR À MESA QUESTÃO DE ORDEM SOBRE SE, PARA EFEITO DE TRANCAMENTO DA PAUTA, TODOS OS ITENS DO ART. 59 REALMENTE TRANCAM A PAUTA, SALVO AS RESOLUÇÕES. POIS ASSIM PODERÍAMOS TRABALHAR TRANQUILAMENTE EM TERMOS DE ALTERAÇÃO REGIMENTAL E QUESTÕES DE ORDEM QUE PODEM SER SOLUCIONADAS PELO PLENÁRIO.

ENTENDO QUE PODEMOS DELIBERAR SOBRE RESOLUÇÕES E TODA MATÉRIA ADMINISTRATIVA, COMO A QUE ONTEM DELIBERAMOS SOBRE A PRORROGAÇÃO DE PRAZO PARA TÉRMINO DE CPI.

POR CONSEQUÊNCIA, A INDAGAÇÃO OU A QUESTÃO DE ORDEM QUE SUSCITO, SR. PRESIDENTE, É QUE O PLENÁRIO NÃO FICA COM A SUA PAUTA FECHADA. CLARO QUE FICA COM A PAUTA FECHADA EM TODAS AS MATÉRIAS, COMO VEMOS AQUI, MAS RESOLUÇÕES NÃO ESTÃO SUBORDINADAS AO TRANCAMENTO DA PAUTA.

ESTA É A QUESTÃO DE ORDEM QUE COLOCO A V.EXA.

O SR. PRESIDENTE (MICHEL TEMER) RECOLHO A QUESTÃO DE ORDEM DE V.EXA. E LOGO DE INÍCIO JÁ ME CONVENÇO DAS PRIMEIRAS RAZÕES DE V.EXA., MAS EXAMINAREI COM MAIOR VAGAR, PARA DAR A SOLUÇÃO À QUESTÃO DE ORDEM QUE ORA SUSCITA.

QUESTÃO DE ORDEM APRESENTADA PELO AUTOR:

EXMO. SR. DEPUTADO MICHEL TEMER, DD. PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

REGIS FERNANDES DE OLIVEIRA, DEPUTADO FEDERAL, VEM, RESPEITOSAMENTE, À PRESENÇA DE V. EXA. SUSCITAR A PRESENTE QUESTÃO DE ORDEM, FAZENDO-O COM BASE NO ART. , PELOS MOTIVOS QUE A SEGUIR ARROLA:

OL. DISPÕE O PARÁGRAFO 6º DO ART. 62 QUE SE A MEDIDA PROVISÓRIA NÃO FOR APRECIADA EM ATÉ QUARENTA E CINCO (45) DIAS, ENTRARÁ EM REGIME DE URGÊNCIA, "FICANDO SOBRESTADAS, ATÉ QUE SE ULTIME A VOTAÇÃO, TODAS AS DEMAIS DELIBERAÇÕES LEGISLATIVAS DA CASA EM QUE ESTIVER TRANSITANDO".

02. CONSEQÜÊNCIA ÓBVIA DO TEXTO É QUE NADA SE PODE DECIDIR, SALVO DELIBERAR SOBRE A MEDIDA PROVISÓRIA QUE SOBRESTA A PAUTA.
03. DENTRO DO PROCESSO LEGISLATIVO, HÁ DIVERSOS TIPOS DE EDIÇÃO DE NORMAS JURÍDICAS, TAL COMO DEVIDAMENTE MENCIONADAS PELOS INCISOS DO ART. 59.
04. O PROCESSO LEGISLATIVO ENGLOBA OS ITENS I A VI QUE, REALMENTE ESTÃO COMPREENDIDAS NA EXPRESSÃO DELIBERAÇÕES LEGISLATIVAS, EXCEPTUANDO-SE O ITEM VII QUE CUIDA DAS RESOLUÇÕES.
05. TODAS SÃO ESPÉCIES NORMATIVAS. A LEI É, CONCEITUALMENTE, UM ATO GERAL E ABSTRATO EDITADO PELO ÓRGÃO PARLAMENTAR E IMPOSTO, OBRIGATORIAMENTE, À OBEDIÊNCIA DE TODOS. RESSALTA: A) O CARÁTER DE GENERALIDADE E ABSTRAÇÃO E B) A IMPOSIÇÃO À OBEDIÊNCIA DE TODOS. EVIDENTE QUE O PROCEDIMENTO PARA ELABORAÇÃO DA LEI OBEDECE A RITOS ESPECIFICADOS, SEJA NA CONSTITUIÇÃO SEJA NAS LEIS QUE DISCIPLINAM A MATÉRIA.
06. A LEI PRODUZ, POIS, EFEITOS EXTERNOS, ISTO É, ALCANÇA TERCEIROS. NÃO É ATO INTERNA CORPORIS, MAS, UMA VEZ APROVADA PELO ÓRGÃO PARLAMENTAR E SANCIONADA PELO ÓRGÃO EXECUTIVO, INGRESSA NO MUNDO JURÍDICO (PROMULGAÇÃO E PUBLICAÇÃO), IMPONDO-SE À OBEDIÊNCIA DE TODOS. NÃO SE IRÁ CUIDAR DE SEU ASPECTO PATOLÓGICO, QUAL SEJA, O DE VÍCIO EM SUA PRODUÇÃO.
07. DE SEU TURNO, A RESOLUÇÃO NÃO PRODUZ EFEITOS EXTERNOS, MAS INTERNOS, NA FORMA DELIMITADA PELO ILUSTRE PROF. MICHEL TEMER ("ELEMENTOS DE DIREITO CONSTITUCIONAL", ED. MALHEIROS, 22ª. ED., PÁG. 157).
08. A PROPÓSITO DO ASSUNTO, O PROF. MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO AFIRMA: "SE, COM BOA VONTADE, AINDA SE PODE DIZER QUE A INCLUSÃO DO DECRETO LEGISLATIVO NO "PROCESSO NORMATIVO" APRESENTA UM TÊNUE FUNDAMENTO, BEM MAIS DIFÍCIL É ADMITI-LO EM RELAÇÃO ÀS RESOLUÇÕES, TAMBÉM INCLUÍDAS PELO ART. 59 NO "PROCESSO LEGISLATIVO" ("DO PROCESSO LEGISLATIVO", SARAIVA, 4ª. ED., 2001, PÁG.198, ITEM 113).
- MAIS CONTUNDENTE É PONTES DE MIRANDA AO AFIRMAR QUE "RESOLUÇÃO É A DELIBERAÇÃO QUE UMA DAS CÂMARAS DO PODER LEGISLATIVO, OU O PRÓPRIO CONGRESSO NACIONAL TOMA, FORA DO

PROCESSO DE ELABORAÇÃO DAS LEIS E SEM SER LEI" ("COMENTÁRIOS À CONSTITUIÇÃO DE 1967", TOMO 3, PÁG. 89, RIO, 1960).

09. NA CONSTITUIÇÃO ANTERIOR, A RESOLUÇÃO NÃO ERA PREVISTA COMO DIGNIDADE CONSTITUCIONAL E DESTINAVA A "REGULAMENTAR MATÉRIA DE INTERESSE INTERNO (POLÍTICO OU ADMINISTRATIVO) DE AMBAS AS CASAS EM CONJUNTO OU DE CADA UMA DELAS EM PARTICULAR" (JOSÉ AFONSO DA SILVA, "PRINCÍPIOS...", 182).

MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO CONCLUI DIZENDO QUE NO ÂMBITO DE SUAS COMPETÊNCIAS INTERNAS AS CASAS DO CONGRESSO "PODEM DELIBERAR, POR RESOLUÇÕES, PARA DISPOR SOBRE ASSUNTOS POLÍTICOS E ADMINISTRATIVOS, EXCLUÍDOS DO ÂMBITO DA LEI" (OB. CIT., PÁG. 198). FULMINA, AO FINAL, ESCLARECENDO QUE "CLARAMENTE SE INFERE QUE A RESOLUÇÃO NÃO TEM POR QUE SER INCLUÍDA NO PROCESSO NORMATIVO STRICTU SENSU" (OB. CIT., PÁG. 199).

10. FORA DA DÚVIDA, POIS, QUE A MATÉRIA QUE DEVE SER APRECIADA POR RESOLUÇÃO NÃO PODE SER COMPREENDIDA NA EXPRESSÃO "DELIBERAÇÕES LEGISLATIVAS" DA PARTE FINAL DO PARÁGRAFO 6º. DO ART. 62 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

11. RESULTA ÓBVIO, POIS, QUE, QUANDO DA MEDIDA PROVISÓRIA TRANCAR A PAUTA DE DELIBERAÇÕES DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, NÃO HÁ TAL PROVIDÊNCIA EM RELAÇÃO ÀS RESOLUÇÕES, QUE PROSEGUEM SUA TRAMITAÇÃO NORMAL, INCLUSIVE INCLUSÃO NA ORDEM DO DIA DO PLENÁRIO, SEM QUALQUER RESTRIÇÃO.

12. DIZER-SE O CONTRÁRIO É ACEITAR A AFIRMATIVA QUE TODAS AS DELIBERAÇÕES DA CASA, ISTO É INCLUSIVE O PROCEDIMENTO QUE SE OPERA JUNTO ÀS COMISSÕES, TAMBÉM NÃO PODEM OBJETO DE DELIBERAÇÃO. HAVERIA PARALISAÇÃO TOTAL DE TODAS AS DELIBERAÇÕES EM TODAS AS COMISSÕES E NÃO APENAS NO PLENÁRIO. O ABSURDO DA AFIRMATIVA É QUE EMBASA A OPINIÃO DE QUE AS MATÉRIAS TRAZIDAS À PAUTA POR FORÇA DE RESOLUÇÃO, NÃO FICAM OBSTADAS POR FORÇA DO TRANCAMENTO DA PAUTA DETERMINADO PELO VENCIMENTO DO PRAZO DE TRAMITAÇÃO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS.

DAÍ A QUESTÃO DE ORDEM, A FIM DE QUE SE ENTENDA QUE O TRANCAMENTO DE PAUTA A QUE ALUDE O PARÁGRAFO 6º. DO ART. 62 NÃO ALCANÇA A DELIBERAÇÃO, EM PLENÁRIO, DA MATÉRIA QUE DEVA SER APRECIADA ATRAVÉS DE RESOLUÇÃO, O

MESMO SUCEDENDO COM AS QUESTÕES DE ORDEM. EM SUMA, TODA MATÉRIA ADMINISTRATIVA AFETA AO CONHECIMENTO DO PLENÁRIO DA CÂMARA NÃO FICA INIBIDA EM FACE DE MEDIDA PROVISÓRIA QUE AGUARDE DELIBERAÇÃO.

É O QUE SE AGUARDA E ESPERA.

BRASÍLIA, 11 DE MARÇO DE 2009.

DEPUTADO REGIS DE OLIVEIRA

SESSÃO DO DIA 17 DE MARÇO DE 2009

O SR. PRESIDENTE (MICHEL TEMER) - NATURALMENTE NÃO VAMOS VOTAR NADA, MAS PODEMOS COMEÇAR A DISCUSSÃO.

E ANTES MESMO DE COMEÇAR A DISCUSSÃO, PEÇO A ATENÇÃO DOS SENHORES MEMBROS DO PLENÁRIO E DAQUELES QUE AINDA ESTÃO NO GABINETE, JÁ FIZEMOS UMA COMUNICAÇÃO AOS SRS. LÍDERES SOBRE ISSO, POIS QUERO RESPONDER A UMA QUESTÃO DE ORDEM FORMULADA ANTERIORMENTE. É A QUESTÃO DE ORDEM PROPOSTA PELO DEPUTADO REGIS DE OLIVEIRA, EM QUE S.EXA. SUSTENTA QUE NÃO SE APLICA AO CASO DAS RESOLUÇÕES AQUELE FINAL DO §6º, DO ART. 62, DIZENDO QUE FICAM SOBRESTADAS, ATÉ QUE SE ULTIMEM À VOTAÇÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA, NATURALMENTE, TODAS AS DEMAIS DELIBERAÇÕES LEGISLATIVAS DA CASA EM QUE ESTIVER TRAMITANDO A MEDIDA PROVISÓRIA.

ESTE TEMA QUE VOU ABORDAR, SRAS. DEPUTADAS, SRS. DEPUTADOS, DIZ RESPEITO ÀS MEDIDAS PROVISÓRIAS. AO RESPONDER A ESSA QUESTÃO DE ORDEM, E VOU FAZÊ-LO PARA CONSTAR DAS NOTAS TAQUIGRÁFICAS DESTA CASA, PARA QUE EVENTUALMENTE OS ARGUMENTOS AQUI EXPEDINDOS POSSAM SER OBJETO DE CONTESTAÇÃO, CONTESTAÇÃO DA MAIS VARIADA NATUREZA, MESMO DE ORDEM JUDICIAL. PORTANTO, PASSANDO A RESPONDER A QUESTÃO DE ORDEM DO DEPUTADO REGIS DE OLIVEIRA, QUERO DIZER -- JÁ FAÇO UMA SÍNTESE PRELIMINAR -- QUE ALÉM DAS RESOLUÇÕES, QUE PODEM SER VOTADAS APESAR DO TRANCAMENTO DA PAUTA POR UMA MEDIDA PROVISÓRIA, TAMBÉM ASSIM PODE OCORRER COM AS EMENDAS À CONSTITUIÇÃO, COM A LEI COMPLEMENTAR, COM OS DECRETOS LEGISLATIVOS E, NATURALMENTE, COM AS RESOLUÇÕES.

DOU UM FUNDAMENTO PARA ESTA MINHA POSIÇÃO.

O PRIMEIRO FUNDAMENTO É DE NATUREZA MERAMENTE POLÍTICA. OS SENHORES SABEM O QUANTO ESTA CASA TEM SIDO CRITICADA, PORQUE PRATICAMENTE PARALISAMOS AS VOTAÇÕES EM FACE DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS. BASTA REGISTRAR QUE TEMOS HOJE 10 MEDIDAS PROVISÓRIAS E UMA DÉCIMA PRIMEIRA QUE VOLTOU DO SENADO FEDERAL, PORQUE LÁ HOUVE EMENDA, QUE TRANCAM A PAUTA DOS NOSSOS TRABALHOS. NUM CRITÉRIO TEMPORAL BASTANTE OTIMISTA, ESSA PAUTA SÓ SERÁ DESTRANCADA NO MEIO OU NO FINAL DE MAIO, ISSO SE AINDA NÃO VOLTAREM PARA CÁ OUTRAS MEDIDAS PROVISÓRIAS DO SENADO FEDERAL, COM EVENTUAIS EMENDAS, OU AINDA OUTRAS VIEREM A SER EDITADAS DE MODO A TRANCAR A PAUTA.

PORTANTO, SE NÃO ENCONTRARMOS UMA SOLUÇÃO NO CASO INTERPRETATIVO DO TEXTO CONSTITUCIONAL QUE NOS PERMITA O DESTRANCAMENTO DO PAUTA, NÓS VAMOS PASSAR, DEPUTADAS E DEPUTADOS, PRATICAMENTE ESSE ANO SEM CONSEGUIR LEVAR ADIANTE AS PROPOSTAS QUE TRAMITAM POR ESTA CASA QUE NÃO SEJAM AS MEDIDAS PROVISÓRIAS. AQUI, ESTOU ME CINGINDO A COLOCAÇÕES DE NATUREZA POLÍTICA. EU QUERO, PORTANTO, DAR UMA RESPOSTA À SOCIEDADE BRASILEIRA, DIZENDO QUE NÓS ENCONTRAMOS AQUI UMA SOLUÇÃO QUE VAI NOS PERMITIR LEGISLAR.

QUERO DIZER, REGISTRAR, RESSALTAR QUE NÃO FALO ISSO COMO LÍDER DO GOVERNO, NEM COMO LÍDER DA OPOSIÇÃO, FAÇO-O COMO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DISPOSTO A SOFRER TODA E QUALQUER CONSEQUÊNCIA DESSE ATO QUE AGORA ESTOU PRATICANDO.

FECHADA A EXPLICAÇÃO DE NATUREZA POLÍTICA, EU QUERO DAR UMA EXPLICAÇÃO DE NATUREZA JURÍDICA QUE ME LEVA A ESSA DESTRANCAMENTO. A PRIMEIRA AFIRMAÇÃO QUE QUERO FAZER, AGORA SOB O FOCO JURÍDICO, É UMA AFIRMAÇÃO DE NATUREZA GENÉRICA. ALIÁS, 2 AFIRMAÇÕES DE NATUREZA GENÉRICA.

UMA PRIMEIRA É QUE ESTA CONSTITUIÇÃO - SABEMOS TODOS INAUGUROU POLÍTICA E JURIDICAMENTE, UM ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO. NÃO PRECISAMOS RESSALTAR QUE NASCEU COMO FRUTO DO COMBATE AO AUTORITARISMO. NÃO PRECISAMOS RESSALTAR QUE SURTIU PARA DEBELAR O CENTRALISMO. NÃO PRECISAMOS REPISAR QUE SURTIU PARA IGUALAR OS PODERES E, PORTANTO, PARA IMPEDIR QUE UM DOS PODERES TIVESSE UMA ATUAÇÃO POLÍTICA E JURIDICAMENTE SUPERIOR A DE OUTRO PODER, O QUE OCORRIA NO PERÍODO ANTERIOR À CONSTITUINTE DE 1988.

QUANDO DIGO QUE SE QUIS UM ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO,

ESTOU REPRODUZINDO O TEXTO CONSTITUCIONAL. A CONSTITUIÇÃO, LOGO NA SUA ABERTURA, DIZ QUE O BRASIL É UM ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO. BASTARIA DIZER ESTADO DEMOCRÁTICO. BASTARIA DIZER ESTADO DE DIREITO, MAS REPISOU: "É UM ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO."

E, NA SEQUÊNCIA, ESTABELECEU UMA IGUALDADE ABSOLUTA ENTRE OS PODERES DO ESTADO, OU SEJA, ELIMINOU AQUELA ORDEM JURÍDICA ANTERIOR QUE DAVA PREVALÊNCIA AO PODER EXECUTIVO E, NO PARTICULAR, AO PRESIDENTE DA REPÚBLICA.

FEITA ESSA EQUAÇÃO, PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, DA REPARTIÇÃO DAS FUNÇÕES DO ESTADO, FALO ENTRE PARÊNTESES, O PODER NÃO É NOSSO, NÃO É DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA, NÃO É DO JUDICIÁRIO; O PODER É DO POVO. SOMOS MEROS ÓRGÃOS EXERCENTES DO PODER QUE NOS FOI ATRIBUÍDO.

AO DISTRIBUIR ESSAS FUNÇÕES, A SOBERANIA POPULAR, EXPRESSADA NA CONSTITUINTE, ESTABELECEU FUNÇÕES DISTINTAS PARA ÓRGÃOS DISTINTOS. PARA DIZER UMA OBVIDADE, EXECUTIVO EXECUTA, LEGISLATIVO LEGISLA E JUDICIÁRIO JULGA.

PORTANTO, A FUNÇÃO PRIMACIAL, PRIMEIRA, TÍPICA, IDENTIFICADORA DE CADA UM DOS PODERES É ESTA: EXECUÇÃO, LEGISLAÇÃO E JURISDIÇÃO.

NO CASO DO LEGISLATIVO, ATIVIDADE ENTREGA AO ÓRGÃO DO PODER CHAMADO PODER LEGISLATIVO.

PODE HAVER EXCEÇÃO A ESSE PRINCÍPIO? DIGO EU: PODE E HÁ. TANTO QUE, EM MATÉRIA LEGISLATIVA, O PODER EXECUTIVO, POR MEIO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA, PODE EDITAR MEDIDAS PROVISÓRIAS COM FORÇA DE LEI, NA EXPRESSÃO CONSTITUCIONAL.

É UMA EXCEÇÃO AO PRINCÍPIO SEGUNDO O QUAL AO LEGISLATIVO INCUMBE LEGISLAR.

SABEMOS QUE QUANDO HÁ EXCEÇÃO A UM DETERMINADO PRINCÍPIO, TODA E QUALQUER EXCEÇÃO, PEÇO LICENÇA PARA DIZER QUE ESTOU SENDO UM POUCO DIDÁTICO PORQUE SEI QUE ISSO SERÁ OBJETO DE CONTESTAÇÃO E QUERO DAR TODOS OS ELEMENTOS PARA AS NOTAS TAQUIGRÁFICAS.

ENTÃO, VOLTO A DIZER: TODA VEZ QUE HÁ UMA EXCEÇÃO ESTA INTERPRETAÇÃO NÃO PODE SER AMPLIATIVA. AO CONTRÁRIO. A INTERPRETAÇÃO É RESTRITIVA. TODA E QUALQUER EXCEÇÃO RETIRANTE DE UMA PARCELA DE PODER DE UM DOS ÓRGÃOS DE GOVERNO, DE UM DOS ÓRGÃOS DE PODER, PARA OUTRO ÓRGÃO DE GOVERNO SÓ PODE SER INTERPRETADA RESTRITIVAMENTE.

MUITO BEM. ENTÃO, REGISTRADO QUE HÁ UMA EXCEÇÃO, NÓS VAMOS AO ART. 62 E LÁ VERIFICAMOS O SEGUINTE: QUE A MEDIDA PROVISÓRIA, SE NÃO EXAMINADA NO PRAZO DE 45 DIAS, SOBRESTA TODAS AS DEMAIS DELIBERAÇÕES LEGISLATIVAS NA CASA EM QUE ESTIVER TRAMITANDO A MEDIDA PROVISÓRIA. MAS, AÍ SURGE UMA PERGUNTA: DE QUE DELIBERAÇÃO LEGISLATIVA ESTÁ TRATANDO O TEXTO CONSTITUCIONAL? E EU AQUI FAÇO MAIS UMA CONSIDERAÇÃO GENÉRICA.

A INTERPRETAÇÃO MAIS PRESTANTE NA ORDEM JURÍDICA DO TEXTO CONSTITUCIONAL É A INTERPRETAÇÃO SISTÊMICA. QUER DIZER, EU SÓ CONSIGO DESVENDAR OS SEGREDOS DE UM DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL SE EU ENCAIXÁ-LO NO SISTEMA. É O SISTEMA QUE ME PERMITE A INTERPRETAÇÃO CORRETA DO TEXTO. A INTERPRETAÇÃO LITERAL - PARA USAR UM VOCÁBULO MAIS FORTE - É A MAIS PEDESTRE DAS INTERPRETAÇÕES.

ENTÃO, SE EU FICAR NA INTERPRETAÇÃO LITERAL "TODAS AS DELIBERAÇÕES LEGISLATIVAS", EU DIGO, NENHUMA DELAS PODE SER OBJETO DE APRECIÇÃO. MAS NÃO É ISSO QUE DIZ O TEXTO. EU PERGUNTO, E A PERGUNTA É IMPORTANTE: UMA MEDIDA PROVISÓRIA PODE VERSAR SOBRE MATÉRIA DE LEI COMPLEMENTAR? NÃO PODE. HÁ UMA VEDAÇÃO EXPRESSA NO TEXTO CONSTITUCIONAL. A MEDIDA PROVISÓRIA PODE MODIFICAR A CONSTITUIÇÃO? NÃO PODE. SÓ A EMENDA CONSTITUCIONAL PODE FAZÊ-LO. A MEDIDA PROVISÓRIA PODE TRATAR DE UMA MATÉRIA REFERENTE A DECRETO LEGISLATIVO, POR EXEMPLO, DECLARAR A GUERRA OU FAZER A PAZ, QUE É OBJETO DE DECRETO LEGISLATIVO? NÃO PODE. A MEDIDA PROVISÓRIA PODE EDITAR UMA RESOLUÇÃO SOBRE O REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA OU DO SENADO? NÃO PODE. ISTO É MATÉRIA DE DECRETO LEGISLATIVO E DE RESOLUÇÃO. ALIÁS AQUI FAÇO UM PARÊNTESE: IMAGINEM OS SENHORES O QUE SIGNIFICA O TRANCAMENTO DA PAUTA. SE HOJE ESTOURASSE UM CONFLITO ENTRE O BRASIL E UM OUTRO PAÍS, E O PRESIDENTE MANDASSE UMA MENSAGEM PARA DECLARAR A GUERRA, NÓS NÃO PODERÍAMOS EXPEDIR O DECRETO LEGISLATIVO, PORQUE A PAUTA ESTÁ TRANCADA ATÉ MAIO. ENTÃO NÓS MANDARÍAMOS AVISAR: SÓ A PARTIR DO DIA 15 OU 20 DE MAIOR NÓS VAMOS PODER APRECIAR ESSE DECRETO LEGISLATIVO. NÃO É?

ENTÃO, EM FACE DESSAS CIRCUNSTÂNCIAS, A INTERPRETAÇÃO QUE SE DÁ A ESSA EXPRESSÃO "TODAS AS DELIBERAÇÕES LEGISLATIVAS" SÃO TODAS AS DELIBERAÇÕES LEGISLATIVAS ORDINÁRIAS. APENAS AS LEIS ORDINÁRIAS É QUE NÃO PODEM TRANCAR A PAUTA. E ADEMAIS DISSO, MESMO NO TOCANTE ÀS LEIS ORDINÁRIAS, ALGUMAS DELAS, ESTÃO EXCEPCIONADAS. O ART. 62, NO INCISO I, AO TRATAR DAS LEIS ORDINÁRIAS QUE NÃO PODEM SER OBJETO DE MEDIDA PROVISÓRIA ESTABELECE AS LEIS ORDINÁRIAS SOBRE NACIONALIDADE, CIDADANIA, E OUTROS TANTOS TEMAS QUE ESTÃO ELENCADOS NO ART. 62, INCISO I. ENTÃO, NESTAS MATÉRIAS TAMBÉM, DIGO EU, NÃO HÁ TRANCAMENTO DA PAUTA. .

ESTA INTERPRETAÇÃO, COMO V.EXAS. PERCEBEM, É UMA INTERPRETAÇÃO DO SISTEMA CONSTITUCIONAL. O SISTEMA CONSTITUCIONAL NOS INDICA ISSO, SOB PENA DE TERMOS QUE DIZER O SEGUINTE: OLHA AQUI, A CONSTITUINTE, DE 1988, NÃO PRODUZIU O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO; A CONSTITUINTE, DE 1988, NÃO PRODUZIU A IGUALDADE ENTRE OS ÓRGÃOS DO PODER. A CONSTITUINTE, DE 1988, PRODUZIU UM SISTEMA DE SEPARAÇÃO DE PODERES, EM QUE O PODER EXECUTIVO É MAIS RELEVANTE, É MAIOR POLITICAMENTE DO QUE O LEGISLATIVO, TANTO É MAIOR QUE BASTA UM GESTO EXCEPCIONAL DE NATUREZA LEGISLATIVA PARA PARALISAR AS ATIVIDADES DO PODER LEGISLATIVO. PODERÍAMOS ATÉ EXAGERAR E DIZER: NA VERDADE O QUE SE QUIS FOI APENAR O PODER LEGISLATIVO. OU SEJA, SE O LEGISLATIVO NÃO EXAMINOU ESSA MEDIDA PROVISÓRIA, QUE NASCEU DO SACROSSANTO PODER EXECUTIVO, O LEGISLATIVO PARALISA SUAS ATIVIDADES E PASSA NATURALMENTE A SER CHICOTEADO PELA OPINIÃO PÚBLICA.

POR ISSO QUE AO DAR ESTA INTERPRETAÇÃO, O QUE QUERO SIGNIFICAR É QUE AS MEDIDAS PROVISÓRIAS EVIDENTEMENTE CONTINUARÃO NA PAUTA DAS SESSÕES ORDINÁRIAS, E CONTINUARÃO TRANCANDO A PAUTA DAS SESSÕES ORDINÁRIAS, NÃO TRANCARÃO A PAUTA DAS SESSÃO EXTRAORDINÁRIAS. OU SEJA, SE CAIR A SESSÃO ... (PALMAS.)

OLHA, AGRADEÇO OS APLAUSOS, MAS CONSIDERO QUE ESTA É UMA MATÉRIA COMPLICADÍSSIMA, RECONHEÇO, TANTO QUE AO COMUNICAR AOS SRS. LÍDERES, COM MUITA DIGNIDADE, ALGUNS LÍDERES SE OPUSERAM E ATÉ FARÃO UMA COISA, PELO MENOS ANUNCIARAM, EXTREMAMENTE ÚTIL, QUE É LEVAR ESTA MATÉRIA AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA QUE O SUPREMO DECIDA.

POR ISSO ESTOU SENDO, VOLTO A DIZER, RAZOAVELMENTE DIDÁTICO NO QUE ESTOU DIZENDO. COMO NÃO ESCREVI ISSO, QUEM QUISER INTERPOR MEDIDA JUDICIAL CONTRA ESTA MINHA DECISÃO, A DECISÃO

DA PRESIDÊNCIA, RETIRARÁ AS NOTAS TAQUIGRÁFICAS E TERÁ O ELEMENTO NECESSÁRIO PARA LEVAR AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

O QUE ACHO UTILÍSSIMO, PORQUE A PALAVRA FINAL DO SUPREMO... PRECISAMOS ACABAR COM ESSA HISTÓRIA DO LITÍGIO PERMANENTE ENTRE O EXECUTIVO, O LEGISLATIVO E O JUDICIÁRIO, PORQUE ESTAMOS, NA VERDADE, PRATICANDO UM GESTO INCONSTITUCIONAL. QUEM DISSE QUE OS PODERES DEVEM SER HARMÔNICOS NÃO FOMOS NÓS, FOI A SOBERANIA POPULAR, HARMÔNICOS E INDEPENDENTES. ENTÃO, NÃO TEM NADA DEMAIS QUE O SUPREMO, NESSA MATÉRIA, SE PROVOCADO, VENHA A DIZER: O ATO DA PRESIDÊNCIA ESTÁ CORRETO, O ATO DA PRESIDÊNCIA ESTÁ INCORRETO.

O QUE EU QUERO, AO FECHAR ESTAS CONSIDERAÇÕES DE NATUREZA JURÍDICA, É DIZER QUE ESTOU CONVENCIDÍSSIMO DESTA INTERPRETAÇÃO. FUI PROVOCADO PELA QUESTÃO DE ORDEM LEVANTADA PELO DEPUTADO REGIS DE OLIVEIRA, QUE SE CINGIA À QUESTÃO DAS RESOLUÇÕES, AO FUNDAMENTO DE QUE ELAS TRATAM DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA. ISSO AGUÇOU NOSSO RACIOCÍNIO PARA CHEGAR À CONCLUSÃO QUE AGORA CHEGO, OU SEJA, AS PAUTAS SERÃO TRANCADAS NAS SESSÕES ORDINÁRIAS, NADA IMPEDINDO, NADA IMPEDINDO, QUE EM SESSÕES EXTRAORDINÁRIAS VOTEMOS EMENDAS À CONSTITUIÇÃO, LEI COMPLEMENTAR, DECRETO LEGISLATIVO E RESOLUÇÃO.

PORTANTO, AO PROFERIR ESTA DECISÃO E DAR PROVIMENTO À QUESTÃO DE ORDEM DO DEPUTADO REGIS DE OLIVEIRA NO TOCANTE ÀS RESOLUÇÕES, E AMPLIANDO ESSA SIGNIFICAÇÃO, QUERO DIZER QUE COM ISSO PRETENDO - VOU USAR A EXPRESSÃO ENTRE ASPAS "LEVANTAR A CABEÇA" DO PODER LEGISLATIVO, MOSTRAR QUE TEMOS CONDIÇÕES DE DAR UMA INTERPRETAÇÃO CONSEQUENTE QUE NOS PERMITE ESSA ATIVIDADE.

ENTRETANTO, QUERO ACRESCENTAR QUE EU RESOLVI, ANTES COMUNICAR AOS SRS. LÍDERES, PARA DEPOIS TRAZER A MATÉRIA AO PLENÁRIO, E NATURALMENTE TODOS SE SURPREENDERAM, RECONHEÇO A OUSADIA DESSA COLOCAÇÃO. MAS EU ACHO QUE O BRASIL, O LEGISLATIVO, ESTÃO PRECISANDO DESSA OUSADIA.

ENTÃO, EU TOMO ESSA OUSADIA COMO PRESIDENTE DA CÂMARA, MAS COM SABOR, CONVENHAMOS, EXTREMAMENTE ACADÊMICO. EU NÃO TENHO NENHUMA PREOCUPAÇÃO SE NUM DADO MOMENTO, AQUELES QUE SE OPÕEM, LEVAREM A QUESTÃO AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, E O SUPREMO DISSER: NÃO SENHOR, O LEGISLATIVO NÃO PODE LEGISLAR ENQUANTO HOVER MEDIDA PROVISÓRIA

TRANCANDO A PAUTA, O LEGISLATIVO QUE SE CALE, SILENCIE E PRESTE OBEDIÊNCIA A ESTE PODER EXTRAORDINÁRIO, ENALTECIDO, QUE É O PODER EXECUTIVO. NÃO TENHO NENHUMA PREOCUPAÇÃO EM RELAÇÃO A ISSO.

ENTÃO, QUERO DIZER DESDE LOGO, QUE EU ESPERO QUE SE ISTO FOR AO SUPREMO, QUE ESTA TESE SEJA VITORIOSA, É CLARO. ESTOU AGORA EXPENDENDO-A MAS SE FOR DERROTADA, EU NÃO ME SENTIREI DERROTADO, MAS EU SENTIREI QUE TEREI DADO A MINHA OPINIÃO COMO PRESIDENTE DA CÂMARA E COMO ALGUÉM QUE MILITA NESSA ÁREA, QUE PODE TER SE EQUIVOCADO, E SE EQUIVOCO HOVER, QUE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL A CORRIJA.

ADEMAIS DISSO, A PRUDÊNCIA RECOMENDA QUE EU AGUARDE UMA DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA CONVOCAR AS SESSÕES EXTRAORDINÁRIAS. SE HOVER UMA LIMINAR PARALISANDO ESTE MEU ATO, MUITO BEM, EU NÃO TENHO O QUE FAZER. SE NÃO HOVER UMA LIMINAR NÃO PARALISANDO O ATO, EU VOLTO A REUNIR OS SRS. LÍDERES PARA DISCUTIR ESTA MATÉRIA.

ESTA A DECISÃO PROFERIDA.

O SR. RONALDO CAIADO - SR. PRESIDENTE, PEÇO A PALAVRA PARA UMA QUESTÃO DE ORDEM.

O SR. PRESIDENTE (MICHEL TEMER) - COMO LÍDER, QUESTÃO DE ORDEM, DEPUTADO RONALDO CAIADO.

O SR. RONALDO CAIADO (DEM-GO. SEM REVISÃO DO ORADOR.) - ANTES DE ...

O SR. MIRO TEIXEIRA - QUERO REQUERER COMO QUESTÃO DE ORDEM UMA PREFERÊNCIA. PORQUE É PARA ADITAR, E AÍ AS OUTRAS PODERÃO INCLUSIVE ...

O SR. RONALDO CAIADO - SR. PRESIDENTE, GARANTA-ME NA QUALIDADE DE LÍDER A QUESTÃO DE ORDEM.

O SR. MIRO TEIXEIRA - NÃO, AÍ A QUESTÃO DE ORDEM NÃO É NA QUALIDADE DE LÍDER.

O SR. PRESIDENTE (MICHEL TEMER) - VAMOS FAZER UMA HARMONIA AQUI.

O SR. MIRO TEIXEIRA - V.EXA. ESTÁ AÍ PARA HARMONIZAR.

O SR. RONALDO CAIADO - A PERGUNTA QUE FAÇO A V.EXA.

O SR. PRESIDENTE (MICHEL TEMER) - V.EXA. CEDE AO LÍDER RONALDO CAIADO?

O SR. RONALDO CAIADO - V.EXA. DISSE QUE AGUARDARÁ A DECISÃO DO SUPREMO.

O SR. PRESIDENTE (MICHEL TEMER) - ISTO.

O SR. RONALDO CAIADO - PORQUE NÓS RECORREREMOS AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ANTES DE CONVOCAR SESSÕES EXTRAORDINÁRIAS E FAZER UMA PAUTA COM PECS OU LEIS COMPLEMENTARES.

É EXATAMENTE ISSO, SR. PRESIDENTE?

O SR. PRESIDENTE (MICHEL TEMER) - EXATAMENTE.

O SR. RONALDO CAIADO - SR. PRESIDENTE, SENDO ASSIM, GOSTARIA ENTÃO QUE V.EXA. ME CONCEDESSE O TEMPO NA QUALIDADE DE LÍDER PARA EU PODER REALMENTE COLOCAR A POSIÇÃO DO PARTIDO.

O SR. PRESIDENTE (MICHEL TEMER) - POIS NÃO, QUERO SÓ EXPLICAR A V.EXA. QUE A MINHA DECISÃO É A SEGUINTE, SE NÃO FOR DADA A LIMINAR NESTE MANDADO DE SEGURANÇA, SE ELE VIER A SER SOLICITADO...

O SR. MIRO TEIXEIRA - AGORA, SE NÃO FOR PEDIDA? ESSA QUE É A QUESTÃO.

O SR. PRESIDENTE (MICHEL TEMER) - SE NÃO FOR PEDIDA, CONFESSO QUE LEVAREI ADIANTE CORRENDO OS RISCOS.

O SR. MIRO TEIXEIRA - ESTA É A QUESTÃO QUE QUERIA CHAMAR A ATENÇÃO DO DEPUTADO RONALDO CAIADO. V.EXA. FOI MUITO HABILIDOSO.

O SR. PRESIDENTE (MICHEL TEMER) - SUPONHO QUE QUEM PROPUSER O MANDATO DE SEGURANÇA DESSA NATUREZA VAI PEDIR LIMINAR.

O SR. MIRO TEIXEIRA - V.EXA. FOI MUITO HABILIDOSO, QUERO CUMPRIMENTÁ-LO.

O SR. RONALDO CAIADO - A ASSESSORIA DOS DEMOCRATAS ESTÁ ELABORANDO JÁ A PEÇA JURÍDICA PARA DARMOS ENTRADA NO

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL DE IMEDIATO, SR. PRESIDENTE.

O SR. PRESIDENTE (MICHEL TEMER) - QUESTÃO DE ORDEM, O DEPUTADO MIRO TEIXEIRA HAVIA PEDIDO ANTES.

O SR. MIRO TEIXEIRA - PARA ADITAR ATÉ O QUE DISSE V.EXA. CUMPRIMENTÁ-LO PELA HABILIDADE. SE EU TIVESSE DE ME OPOR JUDICIALMENTE NÃO PEDIRIA UMA LIMINAR, NÃO TENTARIA PRECIPITAR UMA DISCUSSÃO, ATÉ PORQUE V.EXA. DISSE QUE NADA FARÁ ANTES DE UMA DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

ENTÃO, QUE NÃO SE PEÇA A LIMINAR, ESSAS PRESSAS AÍ ÀS VEZES PREJUDICAM O DEBATE. E SÓ QUERIA ACRESCENTAR DETALHES PARA O DEBATE.

MAS V.EXA. CHAMA A ATENÇÃO PARA ALGO QUE EU PENSO QUE NÃO EXISTE O RISCO DE O BRASIL PRECISAR DECRETAR A GUERRA. NÓS TEMOS AS NOSSAS SALVAGUARDAS; TEMOS AS PREVISÕES DE QUE ISSO AÍ SUPERARIA TODAS AS QUESTÕES DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS. MAS QUAL SE CONSIDERA MAIS RELEVANTE? O INSTRUMENTO QUE V.EXA. UTILIZARÁ SERÁ RESPOSTA À QUESTÃO DE ORDEM? E É SOBRE RESPOSTA À QUESTÃO DE ORDEM QUE SE PRETENDE QUE SE VÁ AO SUPREMO? EU IMAGINO ATÉ QUE NESSE, EM SEDE DE RESPOSTA À QUESTÃO DE ORDEM, O SUPREMO PODERÁ DIZER QUE AINDA É MATÉRIA INTERNA CORPORIS.

QUERO SUGERIR A V.EXA., COM A DISPOSIÇÃO QUE REVELA DE COLOCAR O ASSUNTO EM DEBATE, ANTES MESMO DE APLICAR AQUI A REGRA, QUE O FAÇA COMO ATO DA MESA, PARA PERMITIR QUE OUTROS INSTRUMENTOS SEJAM USADOS, JUNTO AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ALEGANDO A TRANSGRESSÃO A TEXTO CONSTITUCIONAL.

FINALMENTE, SR. PRESIDENTE, V.EXA. FEZ MENÇÃO AO § 6º, IN FINE, DO ART. 62, NA EXPRESSÃO "TODAS AS DEMAIS DELIBERAÇÕES LEGISLATIVAS DA CASA EM QUE ESTIVER TRAMITANDO". ESSAS DELIBERAÇÕES LEGISLATIVAS, NO MEU MODESTÍSSIMO PONTO DE VISTA, TÊM DE ESTAR DISCRIMINADAS NO ATO DA MESA, PORQUE SÃO EXPRESSAMENTE ESCRITAS E PORQUE SÃO DELIBERAÇÕES LEGISLATIVAS. V.EXA. FEZ MENÇÃO AINDA HÁ POUCO.

DEPOIS TEREMOS UM AMBIENTE, QUE V.EXA. ANUNCIOU, QUASE QUE DE DEBATE ACADÊMICO SOBRE UMA MATÉRIA ANTES DE COLOCÁ-LA EM DISCUSSÃO.

V.EXA. MERECE OS CUMPRIMENTOS DA CASA, PORQUE, DEMOCRATICAMENTE, EXPÔS-SE COM UMA FORMULAÇÃO QUE PODE SOFRER CONTESTAÇÕES PESADAS. V.EXA. MERECE OS CUMPRIMENTOS POR ESSA EXPOSIÇÃO COMO PRESIDENTE DA INSTITUIÇÃO.

O SR. PRESIDENTE (MICHEL TEMER) - CONCEDO A PALAVRA AO DEPUTADO VICENTE ARRUDA.

O SR. VICENTE ARRUDA (PR-CE. SEM REVISÃO DO ORADOR.) - SR. PRESIDENTE, CUMPRIMENTO V.EXA. PELA BRILHANTE SOLUÇÃO QUE TROUXE AO GRAVE PROBLEMA DA MEDIDA PROVISÓRIA. É PRECISO QUE TENHAMOS ATENÇÃO PARA O SEGUINTE FATO: QUANDO NÓS DELIBERAMOS SOBRE EMENDAS CONSTITUCIONAIS, NÃO ESTAMOS COMO LEGISLADORES ORDINÁRIOS, MAS COMO CONSTITUINTES DERIVADOS. O MESMO SE PODE DIZER EM RELAÇÃO À LEI COMPLEMENTAR, QUE É UMA COMPLEMENTAÇÃO DO PODER CONSTITUINTE, QUE É DEFERIDO EM CARÁTER ESPECIAL. A LEGISLAÇÃO ORDINÁRIA É OUTRA COISA. NÃO SEI COMO NÃO CHEGAMOS A ESSA CONCLUSÃO A QUE V.EXA. CHEGOU, QUE É ÓBVIA. NÃO HÁ RAZÃO NENHUMA PARA SE MANTER TRANCADA A PAUTA NAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS, QUE É UM PODER CONSTITUINTE OUTORGADO AO CONGRESSO. NÃO É UM LEGISLADOR ORDINÁRIO. ISSO DEMANDA NA SISTEMÁTICA CONSTITUCIONAL.

PARABENIZO V.EXA. E A SOLUÇÃO QUE DEU É BRILHANTE E ESTÁ DE ACORDO COM OS CÂNONES CONSTITUCIONAIS.

MUITO OBRIGADO.

O SR. PRESIDENTE (MICHEL TEMER) - EMBORA TENHAM COLEGAS PEDINDO QUESTÃO DE ORDEM, MAS A LIDERANÇA TEM PREFERÊNCIA. DE MODO QUE DAREI A PALAVRA AO LÍDER RONALDO CAIADO, QUE A PEDIU COMO TAL.

O SR. FERNANDO GABEIRA - SR. PRESIDENTE, PEÇO A PALAVRA PELA ORDEM.

O SR. PRESIDENTE (MICHEL TEMER) - TEM V.EXA. A PALAVRA.

O SR. FERNANDO GABEIRA (PV-RJ. PELA ORDEM. SEM REVISÃO DO ORADOR.) - SR. PRESIDENTE, PEÇO A V.EXA. QUE A DISCUSSÃO NÃO FIQUE RESTRITA AOS LÍDERES. É UM TEMA QUE JÁ FOI DISCUTIDO ENTRE OS LÍDERES E VAMOS DEIXAR QUE A CASA SE MANIFESTE.

O SR. PRESIDENTE (MICHEL TEMER) - SEM DÚVIDA, MAS AQUI SOU OBRIGADO A CUMPRIR O REGIMENTO.

O SR. PRESIDENTE (MICHEL TEMER) - O LÍDER RONALDO CAIADO TEM A PALAVRA.

VAMOS OUVI-LO.

O SR. RONALDO CAIADO (DEM-GO. SEM REVISÃO DO ORADOR.) - SR. PRESIDENTE, SRAS. E SRS. PARLAMENTARES, TENHO QUE RECONHECER QUE, QUANDO OUVIMOS HOJE, NA REUNIÃO DE LÍDERES, A DECISÃO DO SR. PRESIDENTE, FIQUEI PERPLEXO, ATÔNITO, ATÉ PORQUE O CURRÍCULO DO PRESIDENTE DA CASA É DE UM PROFESSOR CONSTITUCIONALISTA QUE JÁ PRESIDIU ESTA CASA POR 2 MANDATOS.

QUAL É O JURAMENTO QUE NÓS PRESTAMOS AQUI AO TOMAR POSSE? É EXATAMENTE O DE RESPEITO À CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA E DE SEU CUMPRIMENTO. EU PERGUNTO AOS SRS. PARLAMENTARES AQUI PRESENTES, QUANDO DIZEM QUE A CASA NÃO PRODUZ HÁ MAIS DE 30 DIAS, QUE EXISTEM 8 MEDIDAS PROVISÓRIAS OBSTRUINDO A PAUTA A PARTIR DE QUINTA-FEIRA: QUEM TEM MAIORIA NO PLENÁRIO? É O GOVERNO. NÃO VOTA PORQUE NÃO QUER VOTAR. TRANCA A PAUTA PARA FAZER VALER A DECISÃO DE UMA MEDIDA PROVISÓRIA E LEGISLA SOBRE A CÂMARA DOS DEPUTADOS.

MAS AGORA É MAIS GRAVE. ELA TRANCAVA A PAUTA, E EXIGIA-SE A DELIBERAÇÃO. COM ESSA MODIFICAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA, UMA DECISÃO MONOCRÁTICA DO PRESIDENTE DA CASA, DIZ S.EXA.: "O QUE ESTÁ ESCRITO NO § 6º DO ART. 62 DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA NÃO VALE MAIS". O QUE É?

"SE A MEDIDA PROVISÓRIA NÃO FOR APRECIADA EM ATÉ 45 DIAS CONTADOS DE SUA PUBLICAÇÃO, ENTRARÁ EM REGIME DE URGÊNCIA, SUBSEQUENTEMENTE, EM CADA UMA DAS CASAS DO CONGRESSO NACIONAL, FICANDO SOBRESTADAS, ATÉ QUE SE ULTIMEM A VOTAÇÃO, TODAS AS DEMAIS DELIBERAÇÕES LEGISLATIVAS DA CASA EM QUE ESTIVER TRAMITANDO."

É NORMA CONSTITUCIONAL.

MAS A CONSTITUIÇÃO DE 1988 É, SIM, CLARA, GARANTIU O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E A INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. MEDIDA PROVISÓRIA SÓ PODE SER EDITADA EM CONDIÇÕES DE URGÊNCIA E RELEVÂNCIA E SOBRE OS ASSUNTOS QUE ELA ENUMERA. NO ENTANTO, MEDIDAS PROVISÓRIAS SÃO EDITADAS SOBRE TODA E QUALQUER MATÉRIA QUE DESEJE O EXECUTIVO.

NESSA HORA, O QUE ESTÁ FALTANDO É OS PRESIDENTES DA CÂMARA E DO SENADO REUNIREM-SE E DEVOLVEREM AS MEDIDAS PROVISÓRIAS PARA O EXECUTIVO. ISSO, SIM, SERIA O CUMPRIMENTO DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA.

NÃO É TRATAR O EFEITO. NÓS ESTAMOS PRIORIZANDO O ACESSÓRIO EM DETRIMENTO DO PRINCIPAL.

VEJAM, SENHORES. SE UMA NORMA CONSTITUCIONAL É REVOGADA MONOCRATICAMENTE, QUAL É A GARANTIA DO CIDADÃO COMUM E DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO, TÃO DECANTADO AQUI? A INTERPRETAÇÃO DO PRESIDENTE? DOS PRÓXIMOS? QUE GARANTIA LEGAL NÓS TEMOS?

É POR ISSO QUE TODOS NÓS QUEREMOS AVANÇAR NAS VOTAÇÕES. MAS O PRINCÍPIO MAIOR DO DEMOCRATAS É O QUE JURAMOS:

DEFENDER A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA. NÃO É PORQUE O GOVERNO E A SUA BASE OBSTRUEM AS VOTAÇÕES E NÃO DEIXAM VOTAR AS MEDIDAS PROVISÓRIAS QUE TEMOS DE REVOGAR UMA NORMA CONSTITUCIONAL OU DISCUTIR AS VOTAÇÕES SEGUINTE. É PARA ISSO QUE CHAMO A ATENÇÃO DE TODOS OS SENHORES E AS SENHORAS.

POR QUE NÃO SE PROPÕE UMA PEC, PARA DIZER QUE A MEDIDA PROVISÓRIA, A PARTIR DE AGORA, NÃO MAIS OBSTRUIRÁ A PAUTA? TUDO BEM. NÓS ACEITAREMOS, É A DECISÃO DA MAIORIA. É ASSIM QUE TRAMITA UMA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA. MAS O QUE NÃO PODEMOS ACEITAR, PARA O QUE PEÇO A ATENÇÃO DOS SENHORES, É QUE UMA MEDIDA PROVISÓRIA, EDITADA, SE TRANSFORMOU E VAI SE TRANSFORMAR A PARTIR DE AGORA NO DECRETO-LEI DA ÉPOCA DE EXCEÇÃO NESTE CONGRESSO NACIONAL.

VIRA DECRETO-LEI PORQUE TEM VIGÊNCIA POR 120 DIAS. DEPOIS O RELATOR PODERÁ APRESENTAR AQUI DECRETO LEGISLATIVO QUE, SE APROVADO, VAI MANTER TODA AQUELA VIGÊNCIA E TODOS OS ATOS PRATICADOS PELA MEDIDA PROVISÓRIA.

ISSO É GRAVÍSSIMO. ISSO É, SEM DÚVIDA NENHUMA, A DIMINUIÇÃO DESTA CASA. PEÇO A TODOS OS SENHORES QUE REAJAM, QUE APOIEM A DECISÃO DOS DEMOCRATAS. RECORREREMOS À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E TAMBÉM AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. QUEREMOS VOTAR, MAS NÃO PODEMOS ADMITIR, EM MOMENTO ALGUM, QUE SE PRATIQUE UM GOLPE CONTRA A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA, PORQUE, SIM, É DE GOLPE QUE SE TRATA, DE DESRESPEITO À CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA. NÃO SE PODE ADMITIR QUE UMA MEDIDA PROVISÓRIA COLOQUE EM RISCO O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.

ERA O QUE TINHA A DIZER.

(...)

O SR. PRESIDENTE (INOCÊNCIO OLIVEIRA) - COM A PALAVRA O DEPUTADO REGIS DE OLIVEIRA.

V.EXA. VAI FALAR. PODE FICAR TRANQUILO.

O SR. REGIS DE OLIVEIRA (BLOCO/PSC-SP. PELA ORDEM. SEM REVISÃO DO ORADOR.) - SR. PRESIDENTE, SUSCITEI UMA QUESTÃO DE ORDEM, QUE FOI RESPONDIDA HOJE PELO PRESIDENTE MICHEL TEMER. SÓ QUERO ESCLARECER O QUE SUSCITEI, QUAL FOI O PROBLEMA JURÍDICO QUE FOI COLOCADO.

O ART. 59 ESTABELECE O PROCESSO LEGISLATIVO E DÁ TODAS AS HIPÓTESES DO PROCEDIMENTO LEGISLATIVO. QUANDO FALA DA MEDIDA PROVISÓRIA, ELE DIZ QUE SUSTARÃO, SERÃO SOBRESTADAS AS DEMAIS DELIBERAÇÕES LEGISLATIVAS. A QUESTÃO QUE COLOQUEI FOI A SEGUINTE: OS PROJETOS DE RESOLUÇÃO E TODA MATÉRIA ADMINISTRATIVA NÃO SE SOBRESTAM COM O TRANCAMENTO DA PAUTA PELA MEDIDA PROVISÓRIA. ESSE FOI O EXCLUSIVO OBJETIVO DA MINHA QUESTÃO DE ORDEM. E ESTOU ABSOLUTAMENTE CONVENCIDO DISSO. NÃO PODEMOS FICAR PRIVADOS DE DELIBERAR AQUI INTERNAMENTE POR UMA MEDIDA QUE VEM DE OUTRA CASA DE PODER.

A PARTIR DAÍ, O PRESIDENTE MICHEL TEMER, COM TODA SUA CULTURA E SAPIÊNCIA, AVANÇOU NA QUESTÃO DE ORDEM. MAS QUERO DIZER QUE A MINHA QUESTÃO DE ORDEM ERA RESTRITA EXCLUSIVAMENTE AO INCISO VII DO ART. 59. E ANDOU BEM O PRESIDENTE. QUERO CUMPRIMENTAR S.EXA., PORQUE DELE AVANÇOU, É UMA QUESTÃO QUE A CASA ESTÁ PRECISANDO, LIBERAR A PAUTA PARA QUE DELIBEREMOS SOBRE MATÉRIA QUE INTERESSA À POPULAÇÃO BRASILEIRA, E NÃO FICARMOS AQUI A REBOQUE DA CASA PRESIDENCIAL, QUE IMPÕE A ESTA CASA TODA UMA PAUTA, TODA UMA PAUTA COMPLICADA. ESTÁ AÍ A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 449, QUE NINGUÉM CHEGA A SOLUÇÃO ALGUMA.

ENTÃO QUERO DEIXAR CLARO À CASA, SR. PRESIDENTE, QUE A MINHA QUESTÃO DE ORDEM REFERIA-SE EXCLUSIVAMENTE À MATÉRIA ADMINISTRATIVA E ÀS RESOLUÇÕES. MAS CUMPRIMENTO O PRESIDENTE MICHEL TEMER PELA INTERPRETAÇÃO EXTENSIVA QUE FEZ, LIBERANDO A CASA DE QUALQUER AMARRA, DE QUALQUER PEIA, POR PARTE DO PODER EXECUTIVO. A PARTIR DAÍ, TEMOS QUE DELIBERAR SOBRE ISSO E SABER O QUE ESTA CASA PRETENDE: FICAR AMARRADA PERMANENTEMENTE COM MEDIDAS PROVISÓRIAS OU PARTIR PARA AS DELIBERAÇÕES QUE REALMENTE INTERESSAM AO POVO BRASILEIRO.

MUITO OBRIGADO.

MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 27.931-1 DISTRITO FEDERAL

RELATOR: MINISTRO CELSO DE MELLO

IMPETRANTE: CARLOS FERNANDO CORUJA AGUSTINI

IMPETRANTE: RONALDO RAMOS CAIADO

IMPETRANTE: JOSÉ ANIBAL PERES DE PONTES

ADVOGADO: CESAR SIVESTRI FILHO

IMPETRADO: PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

DECISÃO: TRATA-SE DE MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO, COM PEDIDO DE LIMINAR, IMPETRADO POR ILUSTRES MEMBROS DO CONGRESSO NACIONAL CONTRA DECISÃO DO SENHOR PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS QUE " (...) FORMALIZOU, PERANTE O PLENÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, SEU ENTENDIMENTO NO SENTIDO DE QUE O SOBRESTAMENTO DAS DELIBERAÇÕES LEGISLATIVAS - PREVISTO NO § 6º DO ART. 62 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - SÓ SE APLICARIA, SUPOSTAMENTE, AOS PROJETOS DE LEI ORDINÁRIA" 9FLS.

03/04 - GRIFEI).

A DECISÃO QUESTIONADA NESTA SEDE MANDAMENTAL, PROFERIDA PELO EMINENTE SENHOR PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

ESTÁ ASSIM EMENTADA (FLS. 53):

" RESPONDE À QUESTÃO DE ORDEM DO DEPUTADO REGIS DE OLIVEIRA COM UMA REFORMULAÇÃO E AMPLIAÇÃO DA INTERPRETAÇÃO SOBRE QUAIS SÃO AS MATÉRIAS ABRANGIDAS PELA EXPRESSÃO

"DELIBERAÇÕES LEGISLATIVAS" PARA OS FINS DE SOBRESTAMENTO DA PAUTA POR MEDIDA PROVISÓRIA NOS TERMOS DA CONSTITUIÇÃO; ENTENDE QUE, SENDO A MEDIDA PROVISÓRIA UM INSTRUMENTO QUE SÓ PODE DISPOR SOBRE TEMAS ATINENTES A LEIS ORDINÁRIAS, APENAS OS PROJETOS DE LEI ORDINÁRIA QUE TENHAM POR OBJETO MATÉRIA PASSÍVEL DE EDIÇÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA ESTARIAM POR ELA SOBRESTADOS; DESTA FORMA, CONSIDERA NÃO ESTAREM SUJEITAS ÀS REGRAS DE SOBRESTAMENTO, ALÉM DAS PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO, DOS PROJETOS DE LEI COMPLEMENTAR, DOS DECRETOS LEGISLATIVOS E DAS RESOLUÇÕES - ESTAS OBJETO INICIAL DA QUESTÃO DE ORDEM - AS MATÉRIAS ELENCADAS NO INCISO I DO ART. 62 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, AS QUAIS TAMPOUCO PODEM SER OBJETO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS; DECIDE, AINDA,

QUE AS MEDIDAS PROVISÓRIAS CONTINUARÃO SOBRESTANDO AS SESSÕES DELIBERATIVAS ORDINÁRIAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, MAS NÃO TRANCARÃO A PAUTA DAS SESSÕES EXTRAORDINÁRIAS." (GRIFEI)

BUSCA-SE, AGORA, COM O PRESENTE MANDADO DE SEGURANÇA, ORDEM JUDICIAL QUE DETERMINE, " (...) AO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, QUE SE ABSTENHA DE COLOCAR EM DELIBERAÇÃO QUALQUER ESPÉCIE DE PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA, ATÉ QUE SE ULTIME A VOTAÇÃO DE TODAS AS MEDIDAS PROVISÓRIAS QUE, EVENTUALMENTE, ESTIVEREM SOBRESTANDO A PAUTA, NOS TERMOS DO § 6º DO ART. 62 DA CONSTITUIÇÃO (...)" (FLS. 15 - GRIFEI).

O SENHOR PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, AO PROFERIR A DECISÃO EM REFERÊNCIA, ASSIM FUNDAMENTOU, EM SEUS ASPECTOS ESSENCIAIS, O ENTENDIMENTO ORA QUESTIONADO (FLS. 46/48):

" (...) QUERO DIZER - JÁ FAÇO UMA SÍNTESE PRELIMINAR - QUE, ALÉM DAS RESOLUÇÕES, QUE PODEM SER VOTADAS APESAR DO TRANCAMENTO DA PAUTA POR UMA MEDIDA PROVISÓRIA, TAMBÉM ASSIM PODE OCORRER COM AS EMENDAS À CONSTITUIÇÃO, COM A LEI COMPLEMENTAR, COM OS DECRETOS LEGISLATIVOS E, NATURALMENTE, COM AS RESOLUÇÕES.

DOU UM FUNDAMENTO PARA ESTA MINHA POSIÇÃO.

O PRIMEIRO FUNDAMENTO É DE NATUREZA MERAMENTE POLÍTICA. OS SENHORES SABEM O QUANTO ESTA CASA TEM SIDO CRITICADA, PORQUE PRATICAMENTE PARALISAMOS AS VOTAÇÕES EM FACE DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS. BASTA REGISTRAR QUE TEMOS HOJE 10 MEDIDAS PROVISÓRIAS E UMA DÉCIMA PRIMEIRA QUE VOLTOU DO SENADO FEDERAL, PORQUE LÁ HOUVE EMENDA, QUE TRANCAM A PAUTA DOS NOSSOS TRABALHOS. NUM CRITÉRIO TEMPORAL BASTANTE OTIMISTA, ESSA PAUTA SÓ SERÁ DESTRANCADA NO MEIO OU NO FINAL DE MAIO, ISSO SE AINDA NÃO VOLTAREM PARA CÁ OUTRAS MEDIDAS PROVISÓRIAS DO SENADO FEDERAL, COM EVENTUAIS EMENDAS, OU, AINDA, OUTRAS VIEREM A SER EDITADAS DE MODO A TRANCAR A PAUTA.

PORTANTO, SE NÃO ENCONTRARMOS UMA SOLUÇÃO, NO CASO, INTERPRETATIVA DO TEXTO CONSTITUCIONAL QUE NOS PERMITA O DESTRANCAMENTO DA PAUTA, NÓS VAMOS PASSAR, DEPUTADAS E DEPUTADOS, PRATICAMENTE ESTE ANO SEM CONSEGUIR LEVAR ADIANTE AS PROPOSTAS QUE TRAMITAM POR ESTA CASA QUE NÃO SEJAM AS MEDIDAS PROVISÓRIAS. AQUI, ESTOU ME CINGINDO A COLOCAÇÕES DE NATUREZA

POLÍTICA. EU QUERO, PORTANTO, DAR UMA RESPOSTA À SOCIEDADE BRASILEIRA, DIZENDO QUE NÓS ENCONTRAMOS, AQUI, UMA SOLUÇÃO QUE VAI NOS PERMITIR LEGISLAR.

.....

FECHADA A EXPLICAÇÃO DE NATUREZA POLÍTICA, EU QUERO DAR UMA EXPLICAÇÃO DE NATUREZA JURÍDICA QUE ME LEVA A ESSE DESTRANCAMENTO. A PRIMEIRA AFIRMAÇÃO QUE QUERO FAZER, AGORA SOB O FOCO JURÍDICO, É UMA AFIRMAÇÃO DE NATUREZA GENÉRICA. (...).

UMA PRIMEIRA É QUE ESTA CONSTITUIÇÃO - SABEMOS TODOS INAUGUROU POLÍTICA E JURIDICAMENTE, UM ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO. NÃO PRECISAMOS RESSALTAR QUE NASCEU COMO FRUTO DO COMBATE AO AUTORITARISMO. NÃO PRECISAMOS RESSALTAR QUE SURTIU PARA DEBELAR O CENTRALISMO. NÃO PRECISAMOS REPISAR QUE SURTIU PARA IGUALAR OS PODERES E, PORTANTO, PARA IMPEDIR QUE UM DOS PODERES TIVESSE UMA ATUAÇÃO POLÍTICA E JURIDICAMENTE SUPERIOR A DE OUTRO PODER, O QUE OCORRIA NO PERÍODO ANTERIOR À CONSTITUINTE DE 1988.

.....

E, NA SEQÜÊNCIA, ESTABELECEU UMA IGUALDADE ABSOLUTA ENTRE OS PODERES DO ESTADO, OU SEJA, ELIMINOU AQUELA ORDEM JURÍDICA ANTERIOR QUE DAVA PREVALÊNCIA AO PODER EXECUTIVO E, NO PARTICULAR, AO PRESIDENTE DA REPÚBLICA.

.....

AO DISTRIBUIR ESSAS FUNÇÕES, A SOBERANIA POPULAR, EXPRESSADA NA CONSTITUINTE, ESTABELECEU FUNÇÕES DISTINTAS PARA ÓRGÃOS DISTINTOS. PARA DIZER UMA OBVIDADE, EXECUTIVO EXECUTA, LEGISLATIVO LEGISLA E JUDICIÁRIO JULGA.

PORTANTO, A FUNÇÃO PRIMACIAL, PRIMEIRA, TÍPICA, IDENTIFICADORA DE CADA UM DOS PODERES É ESTA: EXECUÇÃO, LEGISLAÇÃO E JURISDIÇÃO.

.....

NO CASO DO LEGISLATIVO, ATIVIDADE ENTREGA AO ÓRGÃO DO PODER CHAMADO PODER LEGISLATIVO.

PODE HAVER EXCEÇÃO A ESSE PRINCÍPIO? DIGO EU: PODE E HÁ. TANTO QUE, EM MATÉRIA LEGISLATIVA, O PODER EXECUTIVO, POR MEIO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA, PODE EDITAR MEDIDAS PROVISÓRIAS COM FORÇA DE LEI, NA EXPRESSÃO CONSTITUCIONAL.

É UMA EXCEÇÃO AO PRINCÍPIO SEGUNDO O QUAL AO LEGISLATIVO INCUMBE LEGISLAR.

.....

ENTÃO, VOLTO A DIZER: TODA VEZ QUE HÁ UMA EXCEÇÃO ESTA INTERPRETAÇÃO NÃO PODE SER AMPLIATIVA. AO CONTRÁRIO. A INTERPRETAÇÃO É RESTRITIVA. TODA E QUALQUER EXCEÇÃO RETIRANTE DE UMA PARCELA DE PODER DE UM DOS ÓRGÃOS DE GOVERNO, DE UM DOS ÓRGÃOS DE PODER, PARA OUTRO ÓRGÃO DE GOVERNO SÓ PODE SER INTERPRETADA RESTRITIVAMENTE.

MUITO BEM. ENTÃO, REGISTRADO QUE HÁ UMA EXCEÇÃO, NÓS VAMOS AO ART. 62 E LÁ VERIFICAMOS O SEGUINTE: QUE A MEDIDA PROVISÓRIA, SE NÃO EXAMINADA NO PRAZO DE 45 DIAS, SOBRESTA TODAS AS DEMAIS DELIBERAÇÕES LEGISLATIVAS NA CASA EM QUE ESTIVER TRAMITANDO A MEDIDA PROVISÓRIA. MAS, AÍ SURGE UMA PERGUNTA: DE QUE DELIBERAÇÃO LEGISLATIVA ESTÁ TRATANDO O TEXTO CONSTITUCIONAL? E EU AQUI FAÇO MAIS UMA CONSIDERAÇÃO GENÉRICA.

A INTERPRETAÇÃO MAIS PRESTANTE NA ORDEM JURÍDICA DO TEXTO CONSTITUCIONAL É A INTERPRETAÇÃO SISTÊMICA. QUER DIZER, EU SÓ CONSIGO DESVENDAR OS SEGREDOS DE UM DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL SE EU ENCAIXÁ-LO NO SISTEMA. É O SISTEMA QUE ME PERMITE A INTERPRETAÇÃO CORRETA DO TEXTO. A INTERPRETAÇÃO LITERAL - PARA USAR UM VOCÁBULO MAIS FORTE - É A MAIS PEDESTRE DAS INTERPRETAÇÕES.

ENTÃO, SE EU FICAR NA INTERPRETAÇÃO LITERAL "TODAS AS DELIBERAÇÕES LEGISLATIVAS", EU DIGO, NENHUMA DELAS PODE SER OBJETO DE APRECIÇÃO. MAS NÃO É ISSO QUE DIZ O TEXTO. EU PERGUNTO, E A PERGUNTA É IMPORTANTE: UMA MEDIDA PROVISÓRIA PODE VERSAR SOBRE MATÉRIA DE LEI COMPLEMENTAR? NÃO PODE. HÁ UMA VEDAÇÃO EXPRESSA NO TEXTO CONSTITUCIONAL. A MEDIDA PROVISÓRIA PODE MODIFICAR A CONSTITUIÇÃO? NÃO PODE. SÓ A EMENDA CONSTITUCIONAL PODE FAZÊ-LO. A

MEDIDA PROVISÓRIA PODE TRATAR DE UMA MATÉRIA REFERENTE A DECRETO LEGISLATIVO, POR EXEMPLO, DECLARAR A GUERRA OU FAZER A PAZ, QUE É OBJETO DE DECRETO LEGISLATIVO? NÃO PODE. A MEDIDA PROVISÓRIA PODE EDITAR UMA RESOLUÇÃO SOBRE O REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA OU DO SENADO? NÃO PODE. ISTO É MATÉRIA DE DECRETO LEGISLATIVO E DE RESOLUÇÃO. ALIÁS AQUI FAÇO UM PARÊNTESE: IMAGINEM OS SENHORES O QUE SIGNIFICA O TRANCAMENTO DA PAUTA. SE HOJE ESTOURASSE UM CONFLITO ENTRE O BRASIL E UM OUTRO PAÍS, E O PRESIDENTE MANDASSE UMA MENSAGEM PARA DECLARAR A GUERRA, NÓS NÃO PODERÍAMOS EXPEDIR O DECRETO LEGISLATIVO, PORQUE A PAUTA ESTÁ TRANCADA ATÉ MAIO. ENTÃO NÓS MANDARÍAMOS AVISAR: SÓ A PARTIR DO DIA 15 OU 20 DE MAIOR NÓS VAMOS PODER APRECIAR ESSE DECRETO LEGISLATIVO. NÃO É?

ENTÃO, EM FACE DESSAS CIRCUNSTÂNCIAS, A INTERPRETAÇÃO QUE SE DÁ A ESSA EXPRESSÃO "TODAS AS DELIBERAÇÕES LEGISLATIVAS" SÃO TODAS AS DELIBERAÇÕES LEGISLATIVAS ORDINÁRIAS. APENAS AS LEIS ORDINÁRIAS É QUE NÃO PODEM TRANCAR A PAUTA. E ADEMAIS DISSO, MESMO NO TOCANTE ÀS LEIS ORDINÁRIAS, ALGUMAS DELAS, ESTÃO EXCEPCIONADAS. O ART. 62, NO INCISO I, AO TRATAR DAS LEIS ORDINÁRIAS QUE NÃO PODEM SER OBJETO DE MEDIDA PROVISÓRIA ESTABELECE AS LEIS ORDINÁRIAS SOBRE NACIONALIDADE, CIDADANIA, E OUTROS TANTOS TEMAS QUE ESTÃO ELENCADOS NO ART. 62, INCISO I. ENTÃO, NESTAS MATÉRIAS TAMBÉM, DIGO EU, NÃO HÁ TRANCAMENTO DA PAUTA. .

ESTA INTERPRETAÇÃO, COMO V. EXAS. PERCEBEM, É UMA INTERPRETAÇÃO DO SISTEMA CONSTITUCIONAL. O SISTEMA CONSTITUCIONAL NOS INDICA ISSO, SOB PENA DE TERMOS QUE DIZER O SEGUINTE: OLHA AQUI, A CONSTITUINTE, DE 1988, NÃO PRODUZIU O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO; A CONSTITUINTE, DE 1988, NÃO PRODUZIU A IGUALDADE ENTRE OS ÓRGÃOS DO PODER. A CONSTITUINTE, DE 1988, PRODUZIU UM SISTEMA DE SEPARAÇÃO DE PODERES, EM QUE O PODER EXECUTIVO É MAIS RELEVANTE, É MAIOR POLITICAMENTE DO QUE O LEGISLATIVO, TANTO É MAIOR QUE BASTA UM GESTO EXCEPCIONAL DE NATUREZA LEGISLATIVA PARA PARALISAR AS ATIVIDADES DO PODER LEGISLATIVO. PODERÍAMOS ATÉ EXAGERAR E DIZER: NA VERDADE O QUE SE QUIS FOI APENAR O PODER LEGISLATIVO. OU SEJA, SE O LEGISLATIVO NÃO EXAMINOU ESSA MEDIDA PROVISÓRIA, QUE NASCEU DO SACROSSANTO PODER EXECUTIVO, O LEGISLATIVO PARALISA SUAS ATIVIDADES E PASSA NATURALMENTE A SER CHICOTEADO PELA OPINIÃO PÚBLICA.

POR ISSO QUE AO DAR ESTA INTERPRETAÇÃO, O QUE QUERO SIGNIFICAR É QUE AS MEDIDAS PROVISÓRIAS EVIDENTEMENTE CONTINUARÃO NA PAUTA DAS SESSÕES

ORDINÁRIAS, E CONTINUARÃO TRANCANDO A PAUTA DAS SESSÕES ORDINÁRIAS, NÃO TRANCARÃO A PAUTA DAS SESSÃO EXTRAORDINÁRIAS (...) (GRIFEI)

A LEGITIMIDADE ATIVA DOS IMPETRANTES EM FACE DE SUA CONDIÇÃO DE MEMBROS DO CONGRESSO NACIONAL.

SENDO ESSE O CONTEXTO, EXAMINO, INICIALMENTE, QUESTÃO PERTINENTE À LEGITIMIDADE ATIVA DOS ILUSTRES DEPUTADOS FEDERAIS IMPETRANTES DO PRESENTE MANDADO DE SEGURANÇA.

E, AO FAZÊ-LO, RECONHEÇO, NA LINHA DO MAGISTÉRIO JURISPRUDENCIAL DESTA SUPREMA CORTE (MS 23.334/RJ), REL. MIN. CELSO DE MELLO, V. G.), QUE OS MEMBROS DO CONGRESSO NACIONAL DISPÕEM DE LEGITIMIDADE ATIVA "AD CAUSAM" PARA PROVOCAR A INSTAURAÇÃO DO CONTROLE JURISDICIONAL SOBRE O PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS E DAS EMENDAS À CONSTITUIÇÃO, ASSISTINDO-LHES, SOB TAL PERSPECTIVA, IRRECUSÁVEL DIREITO SUBJETIVO DE IMPEDIR QUE A ELABORAÇÃO DOS ATOS NORMATIVOS, PELO PODER LEGISLATIVO, INCIDA EM DESVIOS INCONSTITUCIONAIS.

É POR ESSA RAZÃO QUE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL TEM REITERADAMENTE PROCLAMADO, EM FAVOR DOS CONGRESSISTAS - E APENAS DESTES -, O RECONHECIMENTO DESSE DIREITO PÚBLICO SUBJETIVO À CORRETA ELABORAÇÃO DAS EMENDAS À CONSTITUIÇÃO, DAS LEIS, E DAS DEMAIS ESPÉCIES NORMATIVAS REFERIDAS NO ART. 59 DA CONSTITUIÇÃO:

"(...) O PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS OU DE ELABORAÇÃO DE EMENDAS À CONSTITUIÇÃO REVELA-SE SUSCETÍVEL DE CONTROLE INCIDENTAL OU DIFUSO PELO PODER JUDICIÁRIO, SEMPRE QUE, HAVENDO POSSIBILIDADE DE LESÃO À ORDEM JURÍDICO-CONSTITUCIONAL, A IMPUGNAÇÃO VIER A SER SUSCITADA POR MEMBRO DO PRÓPRIO CONGRESSO NACIONAL, POIS, NESSE DOMÍNIO, SOMENTE AO PARLAMENTARA - QUE DISPÕE DO DIREITO PÚBLICO SUBJETIVO À CORRETA OBSERVÂNCIA DAS CLÁUSULAS QUE COMPÕEM O DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO - ASSISTE LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM PARA PROVOCAR A FISCALIZAÇÃO JURISDICIONAL.
(...)."

(MS 23.565/DF, REL. MIN. CELSO DE MELLO).

NÃO SE PODE IGNORAR QUE A ESTRITA OBSERVÂNCIA DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS CONDICIONA A PRÓPRIA VALIDADE DOS ATOS NORMATIVOS

EDITADOS E/OU EXAMINADOS PELO PODER LEGISLATIVO (CARL SCHMITT, "TEORIA DE LA CONSTITUCIÓN", P. 166, 1934; PAOLO BISCARETTI DI RUFFIA, "DIRITTO COSTITUZIONALE", VOL. I/433-434, 1949; JULIEN LAFERRIÈRE, "MANUEL DE DROIT CONSTITUTIONNEL", P. 330, 1947; A.ESMEIN, "ELEMENTS DE DROIT CONSTITUTIONNEL FRANÇAIS ET COMPARÉ", VOL. I/643, 1027; SERIO GALEOTTI, "CONTRIBUTO ALLA TEORIA DEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO", P. 241). DESSE MODO, TORNA-SE POSSÍVEL, EM PRINCÍPIO, A FISCALIZAÇÃO JURISDICIONAL DO PROCESSO DE CRIAÇÃO E DE FORMAÇÃO DOS ATOS NORMATIVOS, DESDE QUE - INSTAURADA PARA VIABILIZAR, "INCIDENTER TANTUM", O EXAME DA COMPATIBILIDADE DAS PROPOSIÇÕES COM O TEXTO DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA - VENHA A SER INICIADA POR PROVOCAÇÃO FORMAL DE QUALQUER DOS INTEGRANTES DAS CASAS LEGISLATIVAS.

BEM POR ISSO, O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, NA ANÁLISE DESSA ESPECÍFICA QUESTÃO, CONSAGROU ORIENTAÇÃO JURISPRUDENCIAL QUE RECONHECE A POSSIBILIDADE DO CONTROLE INCIDENTAL DE CONSTITUCIONALIDADE DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS, DESDE QUE INSTAURADO POR INICIATIVA DE MEMBROS DO ÓRGÃO PARLAMENTAR PERANTE O QUAL SE ACHAM EM CURSO OS PROJETOS DE LEI, AS PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO OU AS MEDIDAS PROVISÓRIAS, P. EX.

A POSSIBILIDADE EXTRAORDINÁRIA DESSA INTERVENÇÃO JURISDICIONAL, AINDA QUE NO PRÓPRIO MOMENTO DE PRODUÇÃO DAS NORMAS PELO CONGRESSO NACIONAL, TEM POR FINALIDADE ASSEGURAR, AO PARLAMENTAR (E A ESTE, APENAS), O DIREITO PÚBLICO SUBJETIVO - QUE LHE É INERENTE (RTJ 139/783) - DE VER ELABORADOS PELO LEGISLATIVO, ATOS ESTATAIS COMPATÍVEIS COM O TEXTO CONSTITUCIONAL, GARANTINDO-SE, DESSE MODO ÀQUELES QUE PARTICIPAM DO PROCESSO LEGISLATIVO (MAS SEMPRE NO ÂMBITO DA CASA LEGISLATIVA A QUE PERTENCE O CONGRESSISTA IMPETRANTE), A CERTEZA DE OBSERVÂNCIA DA EFETIVA SUPREMACIA DA CONSTITUIÇÃO, RESPEITADOS, NECESSARIAMENTE, NO QUE SE REFERE À EXTENSÃO DO CONTROLE JUDICIAL, OS ASPECTOS DISCRICIONÁRIOS CONCERNENTES ÀS QUESTÕES POLÍTICAS E AOS ATOS "INTERNA CORPORIS" (RTJ 102/27 - RTJ 112/598 - RTJ 112/1023).

TITULARES DO PODER DE AGIR EM SEDE JURISDICIONAL, PORTANTO, TRATANDO-SE DE CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL INSTAURADA AINDA NO MOMENTO FORMATIVO DO PROJETO DE LEI (INCLUSIVE DO PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO) OU DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO, HÃO DE SER OS PRÓPRIOS MEMBROS DO CONGRESSO NACIONAL, A QUEM SE RECONHECE, COMO LÍQUIDO E CERTO, O

DIREITO PÚBLICO SUBJETIVO À CORRETA OBSERVÂNCIA DA DISCIPLINA JURÍDICA IMPOSTA PELA CARTA POLÍTICA EM SEDE DE CONDIÇÃO DE CO-PARTÍCIPE DO PROCEDIMENTO DE FORMAÇÃO DAS NORMAS ESTATAIS, DISPÕE, POR TAL RAZÃO, DA PRERROGATIVA IRRECUSÁVEL DE IMPUGNAR, EM JUÍZO, O EVENTUAL DESCUMPRIMENTO, PELA CASA LEGISLATIVA, DAS CLÁUSULAS CONSTITUCIONAIS QUE LHE CONDICIONAM, NO DOMÍNIO MATERIAL OU NO PLANO FORMAL, A ATIVIDADE DE POSITIVAÇÃO DOS ATOS NORMATIVOS.

POSSIBILIDADE DE CONTROLE JURISDICIONAL DA DELIBERAÇÃO PARLAMENTAR QUESTIONADA, POR OCORRENTE SITUAÇÃO CONFIGURADORA DE LITÍGIO CONSTITUCIONAL.

RECONHECIDA, ASSIM, A LEGITIMIDADE DOS ORA IMPETRANTES PARA AGIR NA PRESENTE SEDE MANDAMENTAL, PASSO A EXAMINAR A ADMISSIBILIDADE, NO CASO, DESTA AÇÃO DE MANDADO DE SEGURANÇA, POR ENTENDER QUE A DECISÃO ORA IMPUGNADA NÃO SE QUALIFICA COMO ATO "INTERNA CORPORIS".

TENHO PARA MIM, EM JUÍZO DE SUMÁRIA COGNIÇÃO, QUE A PRESENTE CAUSA REVELA-SE SUSCETÍVEL DE CONHECIMENTO POR ESTA SUPREMA CORTE, EM FACE DA EXISTÊNCIA, NA ESPÉCIE, DE LITÍGIO CONSTITUCIONAL - INSTAURADO ENTRE OS ORA IMPETRANTES, EM SUA CONDIÇÃO DE MEMBROS DO CONGRESSO NACIONAL, E O SENHOR PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS - REFERENTE À INTERPRETAÇÃO DO § 6º DO ART. 62 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ACRESCIDO PELA EC Nº 32/2001.

ESSE PARTICULAR ASPECTO DA CONTROVÉRSIA AFASTA O CARÁTER "INTERNA CORPORIS" DO PROCEDIMENTO EM QUESTÃO, LEGITIMANDO-SE, DESSE ANO, TAL COMO TEM SIDO RECONHECIDO PELA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (RTJ 173/805-810, 806 - RTJ 175/253 - RTJ 176/718, V.G.), O EXERCÍCIO, POR ESTA SUPREMA CORTE, DA JURISDIÇÃO QUE LHE É INERENTE, EM RAZÃO DA NATUREZA JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DO LITÍGIO EM CAUSA.

VÊ-SE, PORTANTO, QUE A EXISTÊNCIA DE CONTROVÉRSIA JURÍDICA IMPREGNADA DE RELEVO CONSTITUCIONAL LEGITIMA O EXERCÍCIO, POR ESTA SUPREMA CORTE, DE SUA ATIVIDADE DE CONTROLE, QUE SE REVELA ÍNSITA AO ÂMBITO DE COMPETÊNCIA QUE A PRÓPRIA CARTA POLÍTICA LHE OUTORGOU.

ISSO SIGNIFICA RECONHECER, CONSIDERADOS OS FUNDAMENTOS QUE DÃO SUPORTE A ESTA IMPETRAÇÃO, QUE A PRÁTICA DO "JUDICIAL REVIEW" - AO CONTRÁRIO DO

QUE MUITOS ERRONEAMENTE SUPÕEM E AFIRMAM - NÃO PODE SER CONSIDERADA UM GESTO DE INDEVIDA INTERFERÊNCIA JURISDICIONAL NA ESFERA ORGÂNICA DO PODER LEGISLATIVO.

É QUE A JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL QUALIFICA-SE COMO IMPORTANTE FATOR DE CONTENÇÃO DE EVENTUAIS EXCESSOS, ABUSOS OU OMISSÕES ALEGADAMENTE TRANSGRESSORES DO TEXTO DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, NÃO IMPORTANDO A CONDIÇÃO INSTITUCIONAL QUE OSTENTE O ÓRGÃO ESTATAL - POR MAIS ELEVADA QUE SEJA SUA POSIÇÃO NA ESTRUTURA INSTITUCIONAL DO ESTADO - DE QUE EMANEM TAIS CONDUTAS.

NÃO CUSTA REMEMORAR, NESTE PONTO, QUE TAL ENTENDIMENTO PLENAMENTE LEGITIMADO PELOS PRINCÍPIOS QUE INFORMAM O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E QUE REGEM, EM NOSSO SISTEMA INSTITUCIONAL, AS RELAÇÕES ENTRE OS PODERES DA REPÚBLICA NADA MAIS REPRESENTA SENÃO UM EXPRESSIVO REFLEXO HISTÓRICO DA PRÁTICA JURISPRUDENCIAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (RTJ 142/88-89 - RTJ 167/792-793 - RTJ 175-253 - RTJ 176/718, V.G.).

ESSA VISÃO É TAMBÉM COMPARTILHADA PELO MAGISTÉRIO DA DOUTRINA (PEDRO LESSA, "DO PODER JUDICIÁRIO", P. 65/66, 1915, LIVRARIA FRANCISCO ALVES; RUI BARBOSA, "OBRAS COMPLETAS DE RUI BARBOSA", VOL. XLI, TOMO III, P.L 255/261, FUNDAÇÃO CASA DE RUI BARBOSA; CASTRO NUNES, "DO MANDADO DE SEGURANÇA", P. 223, ITEM N. 103, 5ª ED., 1956, FORENSE; PONTES DE MIRANDA, "COMENTÁRIOS À CONSTITUIÇÃO DE 1967 COM A EMENDA N. 1, DE 1969", TOMO III,/644, 3ª ED., 1987, FORENSE; JOSÉ ELAERES MARQUES TEIXEIRA, "A DOUTRINA DAS QUESTÕES POLÍTICAS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL" 2005, FABRIS EDITOR; DERLY BARRETO E SILVA FILHO, "CONTROLE DOS ATOS PARLAMENTARES PELO PODER JUDICIÁRIO", 2003, MALHEIROS; OSCAR VILHENA VIEIRA, "SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: JURISPRUDÊNCIA E POLÍTICA", 2ª ED., 2002, MALHEIROS, V.G.), CUJA ORIENTAÇÃO, NO TEMA, TEM SEMPRE RESSALTADO, NA LINHA DE DIVERSAS DECISÕES DESTA CORTE, QUE "O PODER JUDICIÁRIO, QUANDO INTERVÉM PARA ASSEGURAR AS FRANQUIAS CONSTITUCIONAIS E PARA GARANTIR A INTEGRIDADE E A SUPREMACIA DA CONSTITUIÇÃO, DESEMPENHA, DE MANEIRA PLENAMENTE LEGÍTIMA, AS ATRIBUIÇÕES QUE LHE CONFERIU A PRÓPRIA CARTA DA REPÚBLICA" (RTJ 173/806, REL. MIN. CELSO DE MELLO).

ENTENDO COGNOSCÍVEL, DESSE MODO, SALVO MELHOR JUÍZO, O PRESENTE MANDADO DE SEGURANÇA, EIS QUE CONFIGURADA A EXISTÊNCIA, NA ESPÉCIE, DE LITÍGIO DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL.

SUPERADAS AS QUESTÕES PRÉVIAS QUE VENHO DE REFERIR, PASSO A APRECIAR A POSTULAÇÃO CAUTELAR FORMULADA PELOS ILUSTRES IMPETRANTES.

A COMPETÊNCIA EXTRAORDINÁRIA DE EDITAR MEDIDAS PROVISÓRIAS NÃO PODE LEGITIMAR PRÁTICAS DE CESARISMO GOVERNAMENTAL NEM INIBIR O EXERCÍCIO, PELO CONGRESSO NACIONAL, DE SUA FUNÇÃO PRIMÁRIA DE LEGISLAR.

QUERO REGISTRAR, DESDE LOGO, UMA VEZ MAIS, A MINHA EXTREMA PREOCUPAÇÃO - QUE JÁ EXTERNARA, EM 1990, QUANDO DO JULGAMENTO DA ADI 293-MC/DF, DE QUE FUI RELATOR - COM O EXCESSO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS QUE OS SUCESSIVOS PRESIDENTES DA REPÚBLICA TÊM EDITADO, TRANSFORMANDO A PRÁTICA EXTRAORDINÁRIA DESSA COMPETÊNCIA NORMATIVA PRIMÁRIA EM EXERCÍCIO ORDINÁRIO DO PODER DE LEGISLAR, COM GRAVE COMPROMETIMENTO DO POSTULADO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DE PODERES.

O EXAME DA PRESENTE CONTROVÉRSIA MANDAMENTAL SUSCITA REFLEXÃO EM TORNO DE MATÉRIA IMPREGNADA DO MAIS ALTO RELEVO JURÍDICO, POIS ESTÁ EM DEBATE, NESTE PROCESSO, PARA ALÉM DA DEFINIÇÃO DO ALCANCE DE UMA REGRA DE CARÁTER PROCEDIMENTAL (CF, ART. 62, § 6º), A PRÓPRIA INTEGRIDADE DO SISTEMA DE PODERES, NOTADAMENTE O EXERCÍCIO, PELO CONGRESSO NACIONAL, DA FUNÇÃO PRIMÁRIA QUE LHE FOI CONSTITUCIONALMENTE ATRIBUÍDA: A FUNÇÃO DE LEGISLAR.

AO JULGAR A ADI 2.213-MC/DF, DE QUE SOU RELATOR, SALIENTEI, ENTÃO, A PROPÓSITO DA ANÔMALA SITUAÇÃO INSTITUCIONAL QUE RESULTA DO EXERCÍCIO COMPULSIVO DO PODER (EXTRAORDINÁRIO) DE EDITAR MEDIDAS PROVISÓRIAS, QUE O POSTULADO DA SEPARAÇÃO DE PODERES, QUE IMPÕE O CONVÍVIO HARMONIOSO ENTRE OS ÓRGÃOS DA SOBERANIA NACIONAL, ATUA, NO CONTEXTO DA ORGANIZAÇÃO ESTATAL, COMO UM EXPRESSIVO MEIO DE CONTENÇÃO DOS EXCESSOS, QUE, PRATICADOS POR QUALQUER DOS PODERES, CULMINAM POR SUBMETER OS DEMAIS À VONTADE HEGEMÔNICA DE UM DELES APENAS.

A DECISÃO ORA IMPUGNADA NESTA SEDE MANDAMENTAL, CONSIDERADOS OS FUNDAMENTOS QUE LHE DÃO SUPORTE LEGITIMADOR, REFLERE, APARENTEMENTE, A JUSTA PREOCUPAÇÃO DA AUTORIDADE APONTADA COMO COATORA - QUE ASSOCIA, À SUA CONDIÇÃO DE POLÍTICO ILUSTRE, O PERFIL DE CONSTITUCIONALISTA EMINENTE - COM O PROCESSO DE PROGRESSIVO

(E PERIGOSO) Esvaziamento das funções legislativas, que devem residir, primariamente, como típica função da instituição parlamentar, no Congresso Nacional (Michel Temer, "Elementos de Direito Constitucional", p. 133, item n. 1, 22ª

ed./2ª tir., 2008, Malheiros), em ordem a neutralizar ensaios de centralização orgânica capazes de submeter, ilegitimamente, o parlamento à vontade unipessoal do presidente da República, cuja hegemonia no processo legislativo, degradando-o, enquanto instituição essencial ao regime democrático, à condição de aparelho estatal inteiramente subordinado aos desígnios do executivo, precisamente em decorrência da prática imoderada do poder de editar medidas provisórias.

Na realidade, a deliberação ora questionada busca reequilibrar as relações institucionais entre a presidência da República e o Congresso Nacional, fazendo-o mediante interpretação que destaca o caráter fundamental que assume, em nossa organização política, o princípio da divisão funcional do poder, cuja essencialidade - ressaltada por ilustres doutrinadores (José Antônio Pimenta Bueno, "Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império", p. 32/33, item ns. 27/28, 1958, reedição do Ministério da Justiça, Rio de Janeiro; Miguel Reale, "Figuras da Inteligência Brasileira", p. 45/50, 2ª ed., 1994, Siciliano; Cármen Lúcia Antunes Rocha,

"Medidas Provisórias e Princípio da Separação de Poderes", in "Direito Contemporâneo/ Estudos em homenagem a Oscar Dias Corrêa", p. 44/69, 2001, Forense Universitária; John Locke, "Segundo Tratado sobre o Governo", p. 89/92, itens ns. 141/144, 1963, IBRASA; James Madison, "O Federalista", p. 394/399, e 401/405,

401, arts. ns. 47 e 48, 1984, Editora UNB, v.g.) - foi expressamente destacada pelo eminente senhor presidente da Câmara dos Deputados, que acentuou as gravíssimas consequências que necessariamente derivam da transgressão a esse postulado básico que rege o modelo político-institucional vigente em nosso país (Fls 48):

"Esta interpretação (...) é uma interpretação do sistema constitucional. O sistema constitucional nos indica isso, sob pena de termos que dizer o seguinte: (...) a Constituinte de 1988 não produziu o estado democrático de direito; a Constituinte de 1988 não produziu a igualdade entre os órgãos do poder. A Constituinte de 1988 produziu um sistema de separação de poderes, em que o poder executivo é mais relevante, é maior,

POLITICAMENTE, DO QUE O LEGISLATIVO." (GRIFEI).

AS RAZÕES EXPOSTAS PELO SENHOR PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS PÕEM EM EVIDÊNCIA UM FATO QUE NÃO PODEMOS IGNORAR: O DE QUE A CRESCENTE APROPRIAÇÃO INSTITUCIONAL DO PODER DE LEGISLAR, POR PARTE DOS SUCESSIVOS PRESIDENTES DA REPÚBLICA, TEM CAUSADO PROFUNDAS DISTORÇÕES QUE SE PROJETAM NO PLANO DAS RELAÇÕES POLÍTICAS ENTRE OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO.

OS DADOS PERTINENTES AO NÚMERO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS EDITADAS E REEDITADAS PELO VÁRIOS PRESIDENTES DA REPÚBLICA, DESDE 05 DE OUTUBRO DE 1988 ATÉ A PRESENTE DATA, EVIDENCIAM QUE O EXERCÍCIO COMPULSIVO DA COMPETÊNCIA EXTRAORDINÁRIA DE EDITAR MEDIDA PROVISÓRIA CULMINOU POR INTRODUIR, NO PROCESSO INSTITUCIONAL BRASILEIRO, VERDADEIRO CESARISMO GOVERNAMENTAL EM MATÉRIA LEGISLATIVA, PROVOCANDO GRAVES DISTORÇÕES NO MODELO POLÍTICO E GERANDO SÉRIAS DISFUNÇÕES COMPROMETEDORAS DA INTEGRIDADE DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DE PODERES.

DESSE MODO, E MESMO QUE O EXERCÍCIO (SEMPRE EXCEPCIONAL) DA ATIVIDADE NORMATIVA PRIMÁRIA PELO PODER EXECUTIVO POSSA JUSTIFICAR-SE EM SITUAÇÕES ABSOLUTAMENTE EMERGENCIAIS, ABRANDANDO, EM TAIS HIPÓTESES, "O MONOPÓLIO LEGISLATIVO DOS PARLAMENTOS" (RAUL MACHADO HORTA, "MEDIDAS PROVISÓRIAS", "IN" REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA, VOL. 107/5), AINDA ASSIM REVELAR-SE-Á PROFUNDAMENTE INQUIETANTE, - NA PERSPECTIVA DA EXPERIÊNCIA INSTITUCIONAL BRASILEIRA - O PROGRESSIVO CONTROLE HEGEMÔNICO DO APARELHO DE ESTADO, DECORRENTE DA SUPERPOSIÇÃO DA VONTADE UNIPESSOAL DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA, EM FUNÇÃO DO EXERCÍCIO IMODERADO DA COMPETÊNCIA EXTRAORDINÁRIA QUE LHE CONFERIU O ART. 62 DA CONSTITUIÇÃO.

A FÓRMULA INTEPRETATIVA ADOTADA PELO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS: UMA REAÇÃO LEGÍTIMA AO CONTROLE HEGEMÔNICO, PELO PRESIDENTE DA REPÚBLICA, DO PODER DE AGENDA DO CONGRESSO NACIONAL?

TODAS ESSAS CIRCUNSTÂNCIAS E FATORES - QUE TÃO PERIGOSAMENTE MINIMIZAM A IMPORTÂNCIA POLÍTICO-INSTITUCIONAL DO PODER LEGISLATIVO - PARECEM HAVER JUSTIFICADO A REAÇÃO DO SENHOR PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS CONSUBSTANCIADA NA DECISÃO EM CAUSA.

PARECE-ME, AO MENOS EM JUÍZO DE ESTRITA DELIBAÇÃO, CONSIDERADA A RATIO SUBJACENTE À DECISÃO ORA IMPUGNADA, QUE A SOLUÇÃO INTERPRETATIVA DADA PELO SENHOR PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS ENCERRARIA UMA RESPOSTA JURÍDICA QUALITATIVAMENTE SUPERIOR ÀQUELA QUE BUSCA SUSTENTAR - E,

MAIS GRAVE, PRESERVAR - VIRTUAL INTERDIÇÃO DAS FUNÇÕES LEGISLATIVAS DO CONGRESSO NACIONAL.

SE É CERTO, DE UM LADO, QUE O DIÁLOGO INSTITUCIONAL ENTRE O PODER EXECUTIVO E O PODER LEGISLATIVO HÁ DE SER DESENVOLVIDO COM OBSERVÂNCIA DOS MARCOS REGULATÓRIOS QUE A PRÓPRIA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DEFINE, NÃO É MENOS EXATO, DE OUTRO, QUE A LEI FUNDAMENTAL HÁ DE SER INTERPRETADA DE MODO COMPATÍVEL COM O POSTULADO DA SEPARAÇÃO DE PODERES, EM ORDEM A EVITAR EXEGESES QUE ESTABELEÇAM A PREPONDERÂNCIA INSTITUCIONAL DE UM DOS PODERES DO ESTADO SOBRE OS DEMAIS, NOTADAMENTE SE, DE TAL INTERPRETAÇÃO, PUDER RESULTAR O COMPROMETIMENTO (OU, ATÉ MESMO A ESTERILIZAÇÃO) DO NORMAL EXERCÍCIO, PELOS ÓRGÃOS DA SOBERANIA NACIONAL, DAS FUNÇÕES TÍPICAS QUE LHE FORAM OUTORGADAS.

NA REALIDADE, A EXPANSÃO DO PODER PRESIDENCIAL, EM TEMA DE DESEMPENHO DA FUNÇÃO 9ANÔMALA) DE LEGISLAR, ALÉM DE VIABILIZAR A POSSIBILIDADE DE UMA PREOCUPANTE INGERÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DA UNIÃO NO TRATAMENTO UNILATERAL DE QUESTÕES, QUE, HISTORICAMENTE, SEMPRE PERTENCERAM À ESFERA DE ATUAÇÃO INSTITUCIONAL DOS CORPOS LEGISLATIVOS, INTRODUZ FATOR DE DESEQUILÍBRIO SISTÊMICO QUE ATINGE, AFETA E DESCONSIDERA A ESSÊNCIA DA ORDEM DEMOCRÁTICA, CUJOS FUNDAMENTOS - APOIADOS EM RAZÕES DE GARANTIA POLÍTICA E DE SEGURANÇA JURÍDICA DOS CIDADÃOS - CONFEREM JUSTIFICAÇÃO TEÓRICA AO PRINCÍPIO DA RESERVA DE PARLAMENTO E AO POSTULADO DA SEPARAÇÃO DE PODERES.

INTERPRETAÇÕES REGALISTAS DA CONSTITUIÇÃO - QUE VISEM A PRODUZIR EXEGESES SERVILMENTE AJUSTADAS À VISÃO E À CONVENIÊNCIA EXCLUSIVAS DOS GOVERNANTES E DE ESTAMENTOS DOMINANTES NO APARELHO SOCIAL - REPRESENTARIAM CLARA SUBVERSÃO DA VONTADE INSCRITA NO TEXTO DE NOSSA LEI FUNDAMENTAL E ENSEJARIAM A PARTIR DA TEMERÁRIA ACEITAÇÃO DA SOBERANIA INTERPRETATIVA MANIFESTADA PELOS DIRIGENTES DO ESTADO, A DEFORMAÇÃO DO SISTEMA DE DISCRIMINAÇÃO DE PODERES FIXADO, DE MODO LEGÍTIMO E INCONTRASTÁVEL, PELA ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE.

A INTERPRETAÇÃO DADA PELO SENHOR PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS AO § 6º DO ART. 62 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, AO CONTRÁRIO, APOIADA EM ESTRITA CONSTRUÇÃO DE ORDEM JURÍDICA, CUJOS FUNDAMENTOS REPOUSAM NO POSTULADO DA SEPARAÇÃO DE

PODERES, TERIA, APARENTEMENTE, A VIRTUDE DE FAZER INSTAURAR, NO ÂMBITO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, VERDADEIRA PRÁXIS LIBERTADORA DO DESEMPENHO, POR ESSA CASA DO CONGRESSO NACIONAL, DA FUNÇÃO PRIMÁRIA QUE, HISTÓRICA E INSTITUCIONALMENTE, SEMPRE LHE PERTENCEU: A FUNÇÃO DE LEGISLAR.

É POR ISSO QUE O EXAME DAS RAZÕES EXPOSTAS PELO SENHOR PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, NA DECISÃO EM CAUSA, LEVA-ME A TER POR DESCARACTERIZADA, AO MENOS EM JUÍZO DE SUMÁRIA COGNIÇÃO, A PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DA PRETENSÃO MANDAMENTAL ORA DEDUZIDA NESTA SEDE PROCESSUAL.

A DELIBERAÇÃO EMANADA DO SENHOR PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS PARECE REPRESENTAR U SINAL MUITO EXPRESSIVO DE REAÇÃO INSTITUCIONAL DO PARLAMENTO A UMA SITUAÇÃO DE FATO QUE SE VEM PERPETUANDO NO TEMPO E QUE CULMINA POR FRUSTAR O EXERCÍCIO, PELAS CASAS DO CONGRESSO NACIONAL, DA FUNÇÃO TÍPICA QUE LHE É INERENTE, QUAL SEJA, A FUNÇÃO DE LEGISLAR.

A CONSTRUÇÃO JURÍDICA FORMULADA PELO SENHOR PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, ALÉM DE PROPICIAR O REGULAR DESENVOLVIMENTO DOS TRABALHOS LEGISLATIVOS NO CONGRESSO NACIONAL, PARECE DEMONSTRAR REVERÊNCIA AO TEXTO CONSTITUCIONAL, POIS - RECONHECENDO A SUBSISTÊNCIA DO BLOQUEIO DA PAUTA DAQUELA CASA LEGISLATIVA QUANTO ÀS PROPOSIÇÕES NORMATIVAS QUE VEICULEM MATÉRIA PASSÍVEL DE REGULAÇÃO POR MEDIDAS PROVISÓRIAS 9NÃO COMPREENDIDAS, UNICAMENTE, AQUELAS ABRANGIDAS PELA CLÁUSULA DE PRÉ-EXCLUSÃO INSCRITA NO ART. 62, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO, NA REDAÇÃO DADA PELA EC Nº 32/2001) - PRESERVA, ÍNTEGRO, O PODER ORDINÁRIO DE LEGISLAR ATRIBUÍDO AO PARLAMENTO.

MAIS DO QUE ISSO, A DECISÃO EM CAUSA TERIA A VIRTUDE DE DEVOLVER, À CÂMARA DOS DEPUTADOS, O PODER DE AGENDA, QUE REPRESENTA PRERROGATIVA INSTITUCIONAL DAS MAIS RELEVANTES, CAPAZ DE PERMITIR, A ESSA CASA DO PARLAMENTO BRASILEIRO, O PODER DE SELECIONAR E DE APRECIAR, DE MODO INTEIRAMENTE AUTÔNOMO, AS MATÉRIAS QUE CONSIDERE REVESTIDAS DE IMPORTÂNCIA POLÍTICA, SOCIAL, CULTURAL, ECONÔMICA E JURÍDICA PARA A VIDA DO PAÍS, O QUE ENSEJARÁ - NA VISÃO E NA PERSPECTIVA DO PODER LEGISLATIVO (E NÃO NAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA_ -

A FORMULAÇÃO E A CONCRETIZAÇÃO, PELA INSTÂNCIA PARLAMENTAR, DE UMA PAUTA TEMÁTICA PRÓPRIA, SAEM PREJUÍZO DA OBSERVÂNCIA DO BLOQUEIO PROCEDIMENTAL A QUE SE REFERE O § 6º DO ART. 62 DA CONSTITUIÇÃO, CONSIDERADA, QUANTO A ESSA OBSTRUÇÃO RITUAL, A INTERPRETAÇÃO QUE LHE DEU O SENHOR PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS.

SENDO ASSIM, EM FACE DAS RAZÕES EXPOSTAS, E SEM PREJUÍZO DE ULTERIOR REEXAME DA CONTROVÉRSIA EM QUESTÃO, INDEFIRO O PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR.

2. SOLICITEM-SE INFORMAÇÕES AO EMINENTE SENHOR PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, AUTORIDADE ORA APONTADA COMO COAUTORA, ENCAMINHANDO-SE-LHES CÓPIA DA PRESENTE DECISÃO.

OBSERVO QUE A PEÇA PROCESSUAL PRODUZIDA A FLS. 36/41 PELO SENHOR PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS REFERE-SE, UNICAMENTE, À SUA EXPLÍCITA OPOSIÇÃO AO DEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR.

A ILUSTRE AUTORIDADE APONTADA COMO COAUTORA DEVERÁ, AINDA, JUNTAMENTE COM AIS INFORMAÇÕES, IDENTIFICAR, DISCRIMINANDO-AS, AS MEDIDAS PROVISÓRIAS, QUE, ORA EM TRAMITAÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS, ACHAM-SE NA SITUAÇÃO A QUE SE REFERE O § 6º DO ART. 62 DA CONSTITUIÇÃO.

PUBLIQUE-SE.

BRASÍLIA, 27 DE MARÇO DE 2009.

MINISTRO CELSO DE MELLO

RELATOR.

SESSÃO ORDINÁRIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

31/03/2009

O SR. PRESIDENTE (MICHEL TEMER) - CONCEDO A PALAVRA AO DEPUTADO

ROGÉRIO MARINHO PARA UMA BREVE MANIFESTAÇÃO.

O SR. ROGÉRIO MARINHO (BLOCO/PSB-RN. SEM REVISÃO DO ORADOR.) -

SR.

PRESIDENTE, INICIALMENTE, QUERO CONGRATULAR-ME COM V.EXA. PELO RESULTADO OBTIDO NO STF NA ÚLTIMA SEMANA, QUE POSSIBILITA O DESTRANCAMENTO DA PAUTA NO QUE TANGE À QUESTÃO DAS PECS, E REGISTRAR QUE A COMISSÃO ESPECIAL DESTA CASA APROVOU A PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 277/08 EM RELAÇÃO À DRU DA EDUCAÇÃO.

ESPERAMOS QUE, EM FUNÇÃO DA ATITUDE DO STF, ESSA EMENDA POSSA BREVEMENTE SER PAUTADA NA CASA.

É BOM QUE SE LEVE EM CONSIDERAÇÃO TAMBÉM QUE TEREMOS UMA CONDIÇÃO

ÍMPAR DE MUDAR A HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO EM NOSSO PAÍS, UMA VEZ QUE O PRÓPRIO MEC, O INEP, O IPEA E O FNDE APONTAM QUE, EM 2006, CONSEGUIMOS CHEGAR A 4,4% DO PIB. PORTANTO, ESTAMOS CAMINHANDO NA DIREÇÃO CORRETA. NÃO TENHO DÚVIDA DE QUE ESTA CASA DARÁ A RESPOSTA ADEQUADA A ESSA IMPORTANTE ASPIRAÇÃO DO POVO BRASILEIRO.

PEÇO A V.EXA. QUE O PRONUNCIAMENTO QUE ESCREVI TENHA AMPLA DIVULGAÇÃO NA CASA.

MUITO OBRIGADO.

O SR. PRESIDENTE (MICHEL TEMER) - A PRESIDÊNCIA RECEBE O PRONUNCIAMENTO ESCRITO DE V.EXA. COMUNICO AOS SRS. PARLAMENTARES QUE, EM RELAÇÃO A ESSA QUESTÃO REFERENTE AO TRANCAMENTO DA PAUTA, HOUVE A NEGATIVA DA LIMINAR, COM DENSO DESPACHO DO MINISTRO CELSO MELLO, MAS A PRESIDÊNCIA AGUARDARÁ A DECISÃO DEFINITIVA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA PÔR EM PRÁTICA A SUA DECISÃO.

(...)

O SR. BONIFÁCIO DE ANDRADA - SR. PRESIDENTE, PELA ORDEM.

O SR. PRESIDENTE (MICHEL TEMER) - PELA ORDEM, DEPUTADO BONIFÁCIO DE ANDRADA.

O SR. BONIFÁCIO DE ANDRADA (PSDB-MG. PELA ORDEM.) - SR. PRESIDENTE,

A QUESTÃO DE ORDEM A V.EXA. É A RESPEITO DA DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL,

QUE, ATRAVÉS DO MINISTRO CELSO DE MELLO, NÃO ACEITOU OS MANDADOS DE SEGURANÇA E

AS PROVIDÊNCIAS QUE FORAM LÁ LEVANTADAS QUANTO À DECISÃO DE V.EXA., A QUAL

CONSIDERAMOS HISTÓRICA E DA MAIS ALTA IMPORTÂNCIA.

EU GOSTARIA DE SABER DE V.EXA. SE SUA DECISÃO, QUE TRAZ REPERCUSSÕES MUITO

IMPORTANTES E SIGNIFICATIVAS PARA A VIDA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA, SERÁ IMEDIATAMENTE

APLICADA OU SE V.EXA. VAI ESPERAR AINDA A DECISÃO DE MÉRITO DO SUPREMO TRIBUNAL

FEDERAL.

NA REALIDADE, O MINISTRO CELSO DE MELLO, ATRAVÉS DO SEU VOTO, DÁ UMA

DEMONSTRAÇÃO INEQUÍVOCA DAS DETURPAÇÕES DA CARTA BRASILEIRA EM RELAÇÃO ÀS

MEDIDAS PROVISÓRIAS E VAI AO ENCONTRO DA DOUTRINA DE V.EXA. QUANDO DEFENDE ESTA

CASA E DEFENDE O PODER LEGISLATIVO NO TOCANTE À SUA PRODUÇÃO NORMAL E

CONSTITUCIONAL DE FAZER EMENDAS CONSTITUCIONAIS, LEIS REGULAMENTARES, RESOLUÇÕES,

DECRETOS LEGISLATIVOS.

ESSA É UMA QUESTÃO DE ALTA IMPORTÂNCIA, E DEVO DIZER QUE V.EXA., COM A SUA

DECISÃO, MARCA A HISTÓRIA PARLAMENTAR BRASILEIRA.
ALIÁS, ESTRANHO QUE OS SETORES

JURÍDICOS DESTE PAÍS NÃO TENHAM SENTIDO AS CONSEQUÊNCIAS DA
DECISÃO DE V.EXA.,

QUE CONSTITUEM UMA NOVA FASE NA VIDA PARLAMENTAR
BRASILEIRA, E SOBRETUDO

REPRESENTAM PARA OS PARLAMENTARES MELHORES CONDIÇÕES DE ATUAÇÃO, DE
VIDA

PARLAMENTAR, DE INICIATIVA E DE EXERCÍCIO DAQUILO QUE O POVO NOS DELEGOU
PARA

ELABORAR A REFORMA DA CONSTITUIÇÃO E OUTRAS MATÉRIAS DE
ALTA EXPRESSÃO PARA A

EXISTÊNCIA LEGAL DO PAÍS.

DEVO DIZER QUE ESSA TESE DE V.EXA. REALMENTE TRANSFORMOU-SE EM ALGO

CONCRETO, DECISÃO DE VALOR HISTÓRICO, E QUE NÓS, HÁ MUITO
TEMPO, JÁ DEFENDEMOS E

ENCONTRAMOS NESTA CASA ALGUNS DEFENSORES TAMBÉM.

MAS QUERO REGISTRAR, AO MESMO TEMPO EM QUE PEÇO A V.EXA. QUE ESCLAREÇA

MELHOR O ASSUNTO, AS NOSSAS HOMENAGENS PELA ATITUDE
HISTÓRICA DE V.EXA. EM

DEFESA DO PODER LEGISLATIVO.

O SR. PRESIDENTE (MICHEL TEMER) - AGRADEÇO MUITO AO DEPUTADO BONIFÁCIO

DE ANDRADA AS REFERÊNCIAS ELOGIOSAS QUE FEZ A NOSSA DECISÃO.

REALMENTE, O MINISTRO CELSO DE MELLO, AO EXAMINAR A LIMINAR, DEU UM

DESPACHO DE UMA DENSIDADE TEÓRICA EXTRAORDINÁRIA,
INCURSIONANDO, INCLUSIVE, PELO

MÉRITO. MAS ACHEI POR BEM, DEPUTADO BONIFÁCIO DE ANDRADA E COLEGAS DESTE

PARLAMENTO, AGUARDAMOS A DECISÃO DEFINITIVA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA,

DEPOIS, APLICAMOS AQUELA DECISÃO. NÃO A APLICAREI DESDE JÁ.

VOU AGUARDAR, PORTANTO, A DECISÃO DEFINITIVA, QUE, ESPERO, SIGA A PROFICIENTE

LIÇÃO QUE O MINISTRO CELSO DE MELLO EM SEU DESPACHO.

MUITO GRATO A V.EXA.

O SR. BONIFÁCIO DE ANDRADA - PEÇO A V.EXA. QUE FAÇA CONSTAR NOS

ANAIS DESTA CASA, NESTE INSTANTE, A DECISÃO DO MINISTRO CELSO DE MELLO, QUE, DE FATO,

É UMA SUBSTANCIOSA CONTRIBUIÇÃO À VIDA PARLAMENTAR BRASILEIRA.

O SR. PRESIDENTE (MICHEL TEMER) - A SECRETARIA ATENDE A V.EXA.

ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO - APRESENTA CONTESTAÇÃO

72152/2009

10/06/2009

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO, RELATOR DO MANDADO DE SEGURANÇA N. 27.931-1/DF

O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, REPRESETANDO O EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA REPÚBLICA (ART. 22 DA LEI N. 9.028/95, COM A REDAÇÃO DETERMINADA PELO ARTIGO 1º DA MEDIDA PROVISÓRIA N. 221637/2001), NOS AUTOS DO MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO POR CARLOS FERNANDO CORUJA AGUSTINI E OUTROS CONTRA O PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, VEM, À PRESENÇA DE VOSSA

EXCELÊNCIA, EM ATENÇÃO AO DESPACHO CITATÓRIO DE FLS. 113/114, APRESENTAR

CONTESTAÇÃO

FAZENDO-O PELOS FUNDAMENTOS DE FATO E DE DIREITO A SEGUIR ARTICULADOS:

I - DO CASO DOS AUTOS

TRATA-SE DE MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO, COM PEDIDO DE LIMINAR, IMPETRADO POR MEMBROS DO CONGRESSO NACIONAL CONTRA DECISÃO DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, QUE FORMALIZOU NOVO ENTENDIMENTO EM RELAÇÃO AO ALCANCE DA EXPRESSÃO "DELIBERAÇÕES LEGISLATIVAS", CONTIDA NO § 6º DO ART.

62 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, NO SENTIDO DE QUE O SOBRESTAMENTO DAS DELIBERAÇÕES LEGISLATIVAS SE REFERIRIA SOMENTE AOS PROJETOS DE LEIS ORDINÁRIAS.

EM OUTRAS PALAVRAS, PARTINDO-SE DESSA INTERPRETAÇÃO, RESTOU DEFINIDO QUE APENAS OS PROJETOS DE LEI ORDINÁRIA, CUJA MATÉRIA FOSSE PASSÍVEL DE EDIÇÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA, FICARIAM POR ELA SOBRESTADOS, UMA VEZ QUE AS DEMAIS DELIBERAÇÕES CONCERNENTES A PROPOSTAS DE EMENDAS CONSTITUICIONAIS, A PROJETOS DE LEI COMPLEMENTAR, BEM COMO DE DECRETOS LEGISLATIVOS E RESOLUÇÕES NÃO FICARIAM PARALISADAS PELO FATO DE HAVER UMA MEDIDA PROVISÓRIA PENDENTE DE APRECIÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS.

NESSE CONTEXTO, ALEGAM OS IMPETRANTES, EM SINTESE, QUE TAL INTERPRETAÇÃO DESRESPEITARIA O DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO PREVISTO NA CRFB/88, RAZÃO PELA QUAL NÃO SE PODERIA SUSTENTAR A INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA CONFERIDA PELO IMPETRADO.

APÓS AS INFORMAÇÕES PRELIMINARES APRESENTADAS PELO PRESIDENTE DA CÂMARA, HOVE O INDEFERIMENTO DA LIMINAR PLEITEADA.

POSTERIORMENTE À EXPOSIÇÃO DE NOVOS ELEMENTOS PELA AUTORIDADE IMPETRADA, O MINISTRO RELATOR DETERMINOU A CITAÇÃO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA, PARA ATUAR COMO LITICONSORTE NECESSÁRIO, EM FACE DO POSSÍVEL PREJUÍZO QUE O DESLINDE DO PROCESSO TRARIA À SUA ESFERA JURÍDICA.

NOS TERMOS DO QUE DISPÕE O § 1º DO ART. 214 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL (CPC) (1), E CONSIDERANDO QUE OS ARGUMENTOS SUSCITADOS PELOS IMPETRANTES NÃO MERECEM SER ACAGTADOS PO ESSA EXCELSA CORTE, VEM O PRESIDENTE DA REPÚBLICA APRESENTAR SUA PEÇA CONSTESTATÓRIA.

II - MÉRITO

AO DAR NOVA INTERPRETAÇÃO AO § 6º DO ART. 62 DA CRFB, VERIFICA-SE QUE A DECISÃO ORA ATACADA BUSCOU APOIO EM ARGUMENTOS POLÍTICOS E JURÍDICOS, CONSUBSTRANCIADOS NUMA INTERPRETAÇÃO SISTÊMICA DO REFERIDO ARTIGO DA CONSTITUIÇÃO.

PARA MELHOR ENTENDIMENTO DA MATÉRIA, É PRECISO DIZER, INICIALMENTE, QUE A CARTA MAGNA MENCIONOU, DE FORMA EXPRESSA EM SEU ART. 1º, SER O BRASIL UM ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO. ESTE, POR SUA VEZ, BASEADO QUE ESTÁ NO PRINCÍPIO DA SOBERANIA POPULAR, OBJETIVA "... REALIZAR O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO COMO GARANTIA GERAL DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA PESSOA HUMANA.", SEGUNDO MENCIONA JOSÉ AFONSO DA SILVA (2);

NA REALIDADE, COMO A IDEIA DE ESTADO ACIMA INCORPORA O ESTADO DE DIREITO (EM CONJUNTO COM OS VALORES ADVINDOS DO ESTADO DEMOCRÁTICO), DEPREENDE-SE QUE AS CARACTERÍSTICAS BÁSICAS QUE O COMPÕEM ESTÃO PRESENTES, QUAIS SEJAM, (I) A SUBMISSÃO AO IMPÉRIO DA LEI, (II) O ENUNCIADO E A GARANTIA DOS DIREITOS INDIVIDUAIS E, AINDA, (III) A DIVISÃO DE PODERES (3).

E É JUSTAMENTE ATRAVÉS DA COMPREENSÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO (OU DIVISÃO) DE PODERES QUE MELHOR SE COMPREENDE O ACERTADO ENTENDIMENTO CONFERIDO PELO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS AO ART. 62, § 6º DA CONSTITUIÇÃO.

MUITO EMBORA SE SAIBA QUE O PODER ESTATAL SEJA UNO, A CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA, ABARCANDO AQUILO QUE JÁ PROPUNHA MONTESQUIEU (4) EM SUA CLÁSSICA OBRA "O ESPÍRITO DAS LEIS", ENTENDEU SER NECESSÁRIA A DIVISÃO EM TRÊS PODERES, AO PRESCREVER EM SEU ART. 2º QUE "SÃO PODERES DA UNIÃO, INDEPENDENTES E HARMÔNICOS ENTRE SI, O LEGISLATIVO, O EXECUTIVO E O JUDICIÁRIO."

NESSE CONTEXTO, SERIA MAIS CORRETO DIZER QUE HÁ UMA SEPARAÇÃO DE FUNÇÕES, UMA VEZ QUE, COMO DITO, O PODER É UNO - ALÉM DE INDIVISÍVEL E INDELEGÁVEL. ACERCA DESSE PONTO E EM RAZÃO DE SUA IMPORTÂNCIA PARA O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO, VALE REGISTRAR O ENTENDIMENTO DE LEONARDO LINS MORATO (5) SOBRE A CITADA SEPARAÇÃO, VERBIS:

"A DIVISÃO DAS FUNÇÕES DO ESTADO, OU A ATRIBUIÇÃO DE CADA

FUNÇÃO A UM ÓRGÃO DIFERENTE, DENOMINADO DE PODER, ESTÁ DIRETAMENTE LIGADA AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS, PORQUANTO O EXERCÍCIO DESTES NÃO ESTARIA ASSEGURADO SEM QUE EXISTISSE A TRIPARTIÇÃO. FRISE-SE, A DENOMINAÇÃO PODER NÃO É ADEQUADA PORQUE, COMO JÁ SE DISSE, O PODER É UNO E PERTENCE AO POVO; OS DENOMINADOS PODERES (LEGISLATIVO, EXECUTIVO E JUDICIÁRIO), EM VERDADE, SÃO ÓRGÃO ESTATAIS INVESTIDOS DE FUNÇÕES DE UM MESMO ESTADO." (GRIFOU-SE)

A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA REALÇOU AINDA MAIS A IMPORTÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES, AO COLOCÁ-LO COMO EXPRESSA LIMITAÇÃO MATERIAL PARA O CONSTITUINTE DERIVADO, CONSOANTE SE EXTRAÍ DA LEITURA DO ART. 60, § 4º, INCISO III (6).

POR SEU TURNO, SE OS REFERIDOS PODERES DISPOSTOS NO ART. 2º DA LEI MAIOR SÃO INDEPENDENTES E HARMÔNICOS ENTRE SI. E, ACERCA DESSA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES, MOSTRA-SE VÁLIDA A TRANSCRIÇÃO DAS SEGUINTESS LIÇÕES DE JOSÉ AFONSO DA SILVA:

"A INDEPENDÊNCIA DOS PODERES SIGNIFICA: (A) QUE A INVESTIDURA E A PERMANÊNCIA DAS PESSOAS NUM DOS ÓRGÃOS DO GOVERNO NÃO DEPENDEM DA CONFIANÇA NEM DA VONTADE DOS OUTROS; (B) QUE, NO EXERCÍCIO DAS ATRIBUIÇÕES QUE LHESS SEJAM PRÓPRIAS, NÃO PRECISAM OS TITULARES OCNSULTAR OS OUTROS NEM NECESSITAM DE SUA AUTORIZAÇÃO; (C) QUE, NA ORGANIZAÇÃO DOS RESPECTIVOS SERVIÇOS, CADA UM É LIVRE, OBSERVADAS APENAS AS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS (...)

(...)

A HARMONIA ENTRE OS PODERES VERIFICA-SE PRIMEIRAMENTE PELAS NORMAS DE CORTESIA NO TRATO RECÍPROCO E NO RESPEITO ÀS PRERROGATIVAS E FACULDADES A QUE MUTUAMENTE TODOS TÊM DIRETO. DE OUTRO LADO, CABE ASSINALAR QUE NEM A DIVISÃO DE FUNÇÕES ENTRE OS ÓRGÃOS DO PODER NEM SUA INDEPENDÊNCIA SÃO ABSOLUTAS. HÁ INTERFERÊNCIAS, QUE VISAM AO ESTABELECIMENTO

DE UM SISTEMA DE FREIOS E CONTRAPESOS, À BUSCA DO EQUILÍBRIO NECESSÁRIO À REALIZAÇÃO DO BEM DA COLETIVIDADE E INDISPENSÁVEL PARA EVITAR O ARBÍTRIO E O DESMANDO DE UM EM DETRIMENTO DO OUTRO E ESPECIALMENTE DOS GOVERNADOS."

(GRIFOU-SE)

ASSIM, DEFLUI-SE SER A PARTIR DESSA HARMONIA ENTRE OS PODERES QUE SE CONCRETIZA O CHAMADO "SISTEMA DE FREIOS E CONTRAPESOS", O QUAL VEM A SER A FORMA COMO ESTES TRÊS PODERES SE REGULAM, A FIM DE EVITAR ABUSOS E DESMANDOS ENTRE OS ÓRGÃOS QUE EXERCEM AQUELAS FUNÇÕES (LEGISLATIVA, EXECUTIVA E JUDICIÁRIA) (7).

ENTRETANTO, NÃO BASTASSE O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES PREVER, DE UM LADO, A INDEPENDÊNCIA E, DE OUTRO, A HARMONIA ENTRE MENCIONADOS PODERES, É FATO QUE ESTE ANTIGO POSTULADO POLÍTICO VEM MUDANDO COM O TEMPO, SE AJUSTANDO CONFORME AS NOVAS REALIDADES CONSTITUCIONAIS, COMO ASSEVERA A DOUTRINA DE CÁRMEM LUCIA ANTUNES ROCHA (8) E DE INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO. (9)

É NESSE CENÁRIO DE MODERNIZAÇÃO DO REFERIDO PRINCÍPIO, REGISTRAM OS SUPRACITADOS AUTORES, QUE SE INSEREM AS MEDIDAS PROVISÓRIAS, UMA VEZ QUE CONSTITUEM EXCEÇÃO À SEPARAÇÃO DE PODERES, PELA NATUREZA DE TÍPICA FUNÇÃO LEGISLATIVA, DESEMPENHADA, EXTRAORDINARIAMENTE, PELO CHEFE DO PODER EXECUTIVO.

A PARTIR DA OBSERVÂNCIA DESSES ELEMENTOS, É QUE SE PODE CONCLUIR PELA CORREÇÃO DO ATO DO IMPETRADO, RELATIVAMENTE À SUA INTERPRETAÇÃO DO ART. 62, § 6º, DA LEI MAIOR.

A EMENDA CONSTITUCIONAL N. 32, 2001, AO DAR A REDAÇÃO QUE HOJE EXISTE NO ART. 62, ALTEROU SIGNIFICATIVAMENTE A SISTEMÁTICA DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS.

TODAVIA, A VERDADE É QUE, PRINCIPALMENTE EM RAZÃO DO § 6º DO ALUDIDO ARTIGO, REFERIDO PROCEDIMENTO ACABOU POR COMPROMETER O FUNCIONAMENTO DAS CASAS LEGISLATIVAS BRASILEIRA, QUE, AO VEREM SUAS PAUTAS TRANCADAS POR MEDIDAS PROVISÓRIAS, ACABARAM PERDENDO O SEU PODER DE AGENDA.

NESSE CONTEXTO, INSERE-SE A DECISÃO ATACADA, QUE, AO RESTRINGIR AS DELIBERAÇÕES LEGISLATIVAS QUE FICARAM TRANCADAS PELA APRECIÇÃO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS, CONFERE À CÂMARA DOS DEPUTADOS O POER DE DECIDIR ACERCA DOS DIVERSOS PROJETOS EM TRÂMITE, RESGUARDANDO A ATIVIDADE LEGIFERANTE DAQUELA CASA.

DESSARTE, LEVANDO EM CONSIDERAÇÃO A MAIOR RIGIDEZ DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES NO SISTEMA PRESIDENCIALISTA, É DE SE NOTAR QUE, DE

FATO, SE FAZ NECESSÁRIA UMA MAIOR PRESERVAÇÃO ÀS FUNÇÕES PRECÍPUAS DE CADA PODER, EM CONSONÂNCIA COM A NOVA INTERPRETAÇÃO DO § 6º DO ART. 62 DA CRFB, DADA PELO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, QUE RESGUARDA A ATIVIDADE LEGIFERANTE DAQUELA CASA.

ASSIM, POR MAIS ESSE MOTIVO, CONCLUI-SE SER PLAUSÍVEL A INTERPRETAÇÃO ADOTADA PELO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, PORQUANTO CONSENTÂNEA COM AS PARTICULAREIDADES QUE DETÉM O POSTULADO DA SEPARAÇÃO DE PODERES NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA.

DIANTE DE TODOS ESSES ELEMENTOS, EM FACE DO ACERTO DA NOVA SOLUÇÃO BUSCADA PELA REFERIDA AUTORIDADE NO TOCANTE À INTERPRETAÇÃO DO ART. 62, § 6º, DA CRFB, DEPREENDE-SE QUE NÃO MERECEM PROSPERAR OS ARGUMENTOS TRAZIDOS PELOS IMPETRANTES, MOTIVO PELO QUAL NÃO DEVE SER ACOLHIDA A PRETENSÃO.

IV - CONCLUSÃO E PEDIDOS

ANTE O EXPOSTO, REQUER-SE A DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA, POR AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO.

PEDE DEFERIMENTO.

BRASÍLIA, 1º DE JUNHO DE 2009

JOSÉ ANTONIO DIAS TOFFOLI ADVOGADO-GERAL DA
UNIÃO.

NOTAS:

(1) " ART. 214 PARA A VALIDADE DO PROCESSO, É INDISPENSÁVEL A CITAÇÃO DO RÉU.

§ 1º O COMPARECIMENTO ESPONTÂNEO DO RÉU SUPRE, ENTRETANTO, A FALTA DE CITAÇÃO.)"

(2) SILVA, JOSÉ AFONSO DA. CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL POSITIVO. 27ª ED., SÃO PAULO: MALHEIROS, 2006.

(3) ESSAS CARACTERÍSTICAS DO ESTADO DE DIREITO ENCONTRAM-SE ASSINALADAS PELO MESMO JOSÉ AFONSO DA SILVA.

(4) NA VERDADE, ESTA PROPOSTA DE DIVISÃO DE PODERES JÁ FORA SUGERIDA, ANTES, POR ARISTÓTELES, LOCKE E ROUSEEAU.

(5) MORATO, LEONARDO L., RECLAMAÇÃO E SUA APLICAÇÃO PARA O RESPEITO DA SÚMULA VINCULANTE. 1ª ED. SÃO PAULO: RT, 2007.

(6) ART. 60. A CONSTITUIÇÃO PODERÁ SER EMENDADA MEDIANTE PROPOSTA:

§ 4º - NÃO SERÁ OBJETO DE DELIBERAÇÃO A PROPOSTA DE EMENDA TENDENTE A ABOLIR:

(...)

III - A SEPARAÇÃO DOS PODERES;

(7) À LUZ DE EXEMPLO, A EDIÇÃO DE LEIS CABE, EM REGRA, AO PODER LEGISLATIVO, EM CONTRAPARTIDA, TEM O PRESIDENTE DA REPÚBLICA COMO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - O PODER DE SANÇÃO OU VETO A ESSE PROJETO DE LEI. POR OUTRO LADO, SE OS ÓRGÃOS DO PODER JUDICIÁRIO NÃO PODEM INTERVIR NA FORMAÇÃO DAS ALUDIDAS LEIS, PODEM DECLARÁ-LAS INCONSTITUCIONALIS, O QUE TAMBÉM DENOTA EXEMPLO DO REFERIDO SISTEMA DE FREIOS E CONTRAPESOS.

(8) ROCHA, CÁRMEM LÚCIA ANTUNES. "MEDIDAS PROVISÓRIAS E PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES", IN MARTINS, IVES GANDRA DA SILVA (ORG.). DIREITO CONTEMPORÂNEO - ESTUDOS EM HOMENAGEM A OSCAR DIAS CORRÊA. 1ª ED. RIO DE JANEIRO: FORENSE, 2001.

(9) COELHO, INOCÊNCIO MÁRTIRES. CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL/ GILMAR FERREIRA MENDAS, INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO, PAULO GUSTAVO GONET BRANCO. 1ª ED. SÃO PAULO: SARAIVA, 2007.

Questão de Ordem 451 / 2009

53ª Legislatura (07/05/2009)

Autor: RONALDO CAIADO (DEM-GO)

Presidente: MICHEL TEMER (PMDB-SP)

Ementa: Solicita à Mesa um esclarecimento em relação à rotina das sessões no Plenário da Câmara dos Deputados como consequência da implementação da decisão sobre o sobrestamento da pauta por medidas provisórias (QO 411/09); pergunta se é possível aprovar a inversão entre um projeto de lei e medidas provisórias que forem pautados em uma sessão extraordinária, já que, com a nova interpretação, o entendimento seria

o de que as medidas provisórias não estariam sobrestando a pauta nesse tipo de sessão; pergunta também se pode haver inversão de pauta entre medidas provisórias.

| Dispositivos Regimentais | Dispositivos Constitucionais | Outros Dispositivos |
|---------------------------------|-------------------------------------|----------------------------|
|---------------------------------|-------------------------------------|----------------------------|

- [Art.62º](#)
-

Indexação: medidas provisórias; regras de inclusão na ordem do dia; trancamento; pauta; inversão; requerimento de inversão; sessão extraordinária; sessão ordinária; mpv; novas regras.

Contradita

Ementa contradita: Em contradita, afirma que embora medidas provisórias possam ser pautadas em sessão extraordinária, não se pode fazer a inversão da pauta e trazer um projeto de lei ordinária à frente de medida provisória que está trancando a pauta.

Apoiamentos: MIRO TEIXEIRA (PDT-RJ)

Decisão

Presidente: MICHEL TEMER (PMDB-SP)

Ementa decisão: Decide a questão de ordem do Deputado Ronaldo Caiado entendendo que, nas sessões extraordinárias, é admissível a apreciação de projeto de lei que verse sobre matéria não sujeita à edição de medida provisória antes das medidas provisórias que eventualmente constarem da Ordem do Dia, mediante a aprovação de requerimento de preferência, desde que o projeto de lei tramite em regime de urgência; não estando o projeto de lei em regime de urgência, ele só poderia ser apreciado prioritariamente diante da retirada de pauta das medidas provisórias que o antecederem; a inclusão na Ordem do Dia e a deliberação sobre medidas provisórias deve respeitar a sequência em que passaram a sobrestar a pauta de deliberações da Câmara dos Deputados, razão pela qual não é admissível a inversão de pauta entre medidas provisórias em vigor há mais de 45 dias, a menos que elas tenham passado a sobrestar a pauta na mesma data.

Ofício decisão: 1036

Indexação: medidas provisórias; regras de inclusão na ordem do dia; trancamento; pauta; inversão; requerimento de inversão; sessão extraordinária; sessão ordinária; mp; novas regras.

Dispositivos
Constitucionais

- [Art.62º \(§ 6º\)](#) •

Inteiro Teor

O SR. RONALDO CAIADO - SR. PRESIDENTE, UM ESCLARECIMENTO.

O SR. PRESIDENTE (MICHEL TEMER) - POIS NÃO, LÍDER RONALDO CAIADO.

O SR. RONALDO CAIADO (DEM-GO. PELA ORDEM. SEM REVISÃO DO ORADOR.) - SR. PRESIDENTE, DIRIJO-ME A V.EXA. PARA ESCLARECERMOS A ROTINA DAS SESSÕES.

V.EXA. DEFENDEU A TESE, E FOI VITORIOSA LIMINARMENTE, DE QUE, NAS SESSÕES EXTRAORDINÁRIAS, MATÉRIAS QUE NÃO FOSSEM OBJETO DE MEDIDA PROVISÓRIA PODERIAM SER PAUTADAS - ESTANDO PRONTAS, LÓGICO - PARA SEREM DISCUTIDAS E VOTADAS.

O QUE ESTÁ ACONTECENDO É QUE NÓS HOJE RECEBEMOS UMA PAUTA DE 3 MEDIDAS PROVISÓRIAS: MP Nº 449, Nº 457 E Nº 458 E, NO ÚLTIMO ITEM, UM PROJETO DE LEI ORDINÁRIA.

BOM, SE ESSAS MEDIDAS PROVISÓRIAS, NUMA SESSÃO EXTRAORDINÁRIA, NÃO SOBRESTAREM A PAUTA, PODE ENTÃO BUSCAR, NUM REQUERIMENTO, INVERSÃO DA PAUTA E VOTAR O PROJETO DE LEI ORDINÁRIA.

PERGUNTO A V.EXA: PODE TAMBÉM TER A INVERSÃO NAS MEDIDAS PROVISÓRIAS? OU SEJA, PODERÍAMOS TAMBÉM PRIORIZAR A INVERSÃO E DISCUTIRMOS A MP Nº 457, JÁ QUE VÁRIOS PREFEITOS ESTÃO AÍ E É UMA MATÉRIA TAMBÉM QUE ESTÁ EXIGINDO RESPOSTA RÁPIDA DESTA CASA?

OUTRO PONTO TAMBÉM QUE QUERO ABORDAR, SR. PRESIDENTE, É QUE, DE REPENTE, SE NAS SESSÕES ORDINÁRIAS NÃO OBTIVER ACORDO, E OS RELATORES NÃO SE PROPUSEREM APRESENTAR O RELATÓRIO, QUE ELAS SEJAM DE PLANO CANCELADAS E IMEDIATAMENTE CONVOCADAS UMA EXTRAORDINÁRIA.

ISSO PROVOCA, SR. PRESIDENTE, UMA DIFICULDADE ENORME PARA NÓS DA OPOSIÇÃO, PRINCIPALMENTE PARA NOSSA EQUIPE TÉCNICA, PARA NOSSOS

ASSESSORES PODEREM SABER COMO É QUE VÃO NOS ASSESSORAR OU PELO MENOS TRAZER ARGUMENTOS E DADOS PARA NÓS AQUI NA CASA DEFENDERMOS E DISCUTIRMOS, PORQUE A BASE DO GOVERNO TEM TODAS ESSAS INFORMAÇÕES COM ANTECEDÊNCIA ENORME.

E NÓS RECEBEMOS, DE IMEDIATO, UMA PAUTA QUE, A PARTIR DAÍ, SE AS MEDIDAS PROVISÓRIAS NÃO SOBRESTAM A PAUTA, PODE-SE FAZER A INVERSÃO DE QUALQUER ITEM. OU TAMBÉM SE PODE BUSCAR O PROJETO DE LEI ORDINÁRIA. ENTÃO, COM ESSA SITUAÇÃO, FICA DIFÍCIL TRABALHARMOS AQUI NA CASA.

SÃO ESSAS AS PERGUNTAS QUE FORMULO A V.EXA.

MUITO OBRIGADO, SR. PRESIDENTE.

O SR. ARNALDO FARIA DE SÁ - SR. PRESIDENTE, PEÇO A PALAVRA PARA CONTRADITAR.

O SR. PRESIDENTE (MICHEL TEMER) - TEM V.EXA. A PALAVRA.

O SR. ARNALDO FARIA DE SÁ (PTB-SP. PELA ORDEM. SEM REVISÃO DO ORADOR.) - SR. PRESIDENTE, V.EXA. ENTENDEU QUE EM SESSÃO EXTRAORDINÁRIA PODE APRECIAR MATÉRIAS NÃO VEDADAS POR MEDIDAS PROVISÓRIAS. MAS ISSO NÃO IMPEDE QUE, EM SESSÕES EXTRAORDINÁRIAS, TAMBÉM APRECIEMOS MEDIDAS PROVISÓRIAS.

NA PAUTA DA ORDEM DO DIA DE HOJE, HÁ UM PROJETO DE LEI DE MATÉRIA ORDINÁRIA QUE, NA SEQUÊNCIA, RESPEITADA A ORDEM, SÓ PODERÁ SER VOTADA SE A PAUTA FOR DESTRANCADA. SÓ SE VOTADAS A 449, A 457 E A 458 É QUE PODERÍAMOS CHEGAR AO ITEM 4 DA PAUTA, QUE ENTÃO ESTARIA DESTRANCADA.

NÃO SE PODE, NO ENTANTO, RESPEITANDO A POSIÇÃO DO DEPUTADO RONALDO CAIADO, FAZER A INVERSÃO E TRAZER UM PROJETO DE LEI ORDINÁRIA À FRENTE DE MEDIDA PROVISÓRIA QUE ESTÁ TRANCANDO A PAUTA.

PORTANTO, ESSA É A CONTRADITA, SR. PRESIDENTE.

O SR. RONALDO CAIADO (DEM-GO. PELA ORDEM. SEM REVISÃO DO ORADOR.) - MAS ISSO É O QUE DEFENDEMOS, DEPUTADO ARNALDO FARIA DE SÁ. O QUE ESTAMOS QUERENDO É EXATAMENTE A POSIÇÃO DA MESA.

O SR. ARNALDO FARIA DE SÁ - SÓ ESTOU DEFENDO O REGIMENTO.

O SR. PRESIDENTE (MICHEL TEMER) - EU VOU RECOLHER A QUESTÃO DE ORDEM DO DEPUTADO RONALDO CAIADO, APENAS IMPRESSIONADO, DESDE JÁ, COM O ARGUMENTO DE QUE, EM SE TRATANDO DE SESSÃO EXTRAORDINÁRIA, E A MINHA DECISÃO SE REPORTAVA A SESSÕES ORDINÁRIAS - A TESE DELE É MUITO CLARA -, SERIA POSSÍVEL INVERTER A PAUTA PARA VOTAR AQUILO QUE EU CONSIDERO VOTÁVEL EM SESSÕES EXTRAORDINÁRIAS.

AGORA, A INVERSÃO DE UMA MEDIDA PROVISÓRIA POR OUTRA ME PARECE QUE NÃO É POSSÍVEL. ESTOU APENAS ESBOÇANDO ALGUMAS IDÉIAS A RESPEITO DISSO, MAS VOU RECOLHER A QUESTÃO DE ORDEM PARA APROFUNDAMENTO DESSA MATÉRIA.

O TERCEIRO PONTO É O SEGUINTE:

O DEPUTADO RONALDO CAIADO TEM RAZÃO COM A SURPRESA - DIGAMOS - DAS MATÉRIAS QUE VÊM PARA A SESSÃO EXTRAORDINÁRIA JÁ QUE AS ASSESSORIAS NÃO PODEM EXAMINÁ-LA COM DETENÇA.

ENTÃO, NESSA HIPÓTESE - AINDA ONTEM DEFINI ISSO COM OS LÍDERES -, VAMOS VER SE NA TERÇA-FEIRA FAZEMOS UM CALENDÁRIO PARA AS SESSÕES EXTRAORDINÁRIAS, SE AINDA HOVER TRANCAMENTO DA PAUTA, PARA QUE AS ASSESSORIAS POSSAM TRABALHAR ANTECIPADAMENTE EM RELAÇÃO AOS TEMAS.

O SR. ROBERTO MAGALHÃES - SR. PRESIDENTE, PEÇO A PALAVRA PELA ORDEM.

O SR. PRESIDENTE (MICHEL TEMER) - TEM V.EXA. A PALAVRA.

O SR. ROBERTO MAGALHÃES (DEM-PE. PELA ORDEM. SEM REVISÃO DO ORADOR.) - SR. PRESIDENTE, PEÇO VÊNIA PARA FAZER UMA OBSERVAÇÃO, JÁ QUE V.EXA RECOLHE A ARGUMENTAÇÃO DO LÍDER DO DEMOCRATAS PARA DEPOIS DECIDIR.

O SR. PRESIDENTE (MICHEL TEMER) - POIS NÃO.

O SR. ROBERTO MAGALHÃES - QUERIA FAZER UM APELO A V.EXA PARA QUE NAS SUAS REFLEXÕES LEVASSE EM CONTA QUE A PRESENÇA DE MEDIDAS PROVISÓRIAS, NAS PAUTAS EXTRAORDINÁRIAS VAI TORNANDO INEFICAZ A DECISÃO QUE V.EXA, CORAJOSAMENTE, TOMOU, DE FORMA CONVICTA, E QUE JÁ TEM UM PRIMEIRO PROVIMENTO FAVORÁVEL NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

O SR. PRESIDENTE (MICHEL TEMER) - ATÉ CONCORDO COM O DEPUTADO ROBERTO MAGALHÃES. É VERDADE.

O SR. MIRO TEIXEIRA - SR. PRESIDENTE, PEÇO A PALAVRA PELA ORDEM.

O SR. PRESIDENTE (MICHEL TEMER) - TEM V.EXA. A PALAVRA.

O SR. MIRO TEIXEIRA (PDT-RJ. PELA ORDEM. SEM REVISÃO DO ORADOR.) - SR. PRESIDENTE, V.EXA ME PERMITE CONTRADITAR?

O SR. PRESIDENTE (MICHEL TEMER) - PERDÃO?

O SR. MIRO TEIXEIRA - DESSA VEZ, EU FALARIA DE UMA VEZ SÓ.

O SR. PRESIDENTE (MICHEL TEMER) - POIS NÃO.

O SR. MIRO TEIXEIRA - PORQUE, É NA MESMA LINHA.

O SR. PRESIDENTE (MICHEL TEMER) - POIS NÃO. TEM V.EXA A PALAVRA.

O SR. MIRO TEIXEIRA - A PARTIR DO MOMENTO EM QUE V.EXA. PAUTA UMA MEDIDA PROVISÓRIA, NUMA SESSÃO EXTRAORDINÁRIA, NO MEU MODESTÍSSIMO PONTO DE VISTA, V.EXA NÃO PODE, EM OUTRA SESSÃO EXTRAORDINÁRIA, NÃO TENDO SIDO VOTADA ESSA MEDIDA PROVISÓRIA, RETIRÁ-LA DA ORDEM DO DIA DA SESSÃO EXTRAORDINÁRIA.

A MEDIDA PROVISÓRIA, NA SESSÃO EXTRAORDINÁRIA, NÃO PERDE A SUA CARACTERÍSTICA DE TRANCAR A PAUTA. É UMA CONSEQUÊNCIA REMOTA, MAS QUE NÃO ME PARECE TAMBÉM DESTITUÍDA DE FUNDAMENTO, NA HIPÓTESE DE ALGUÉM QUERER, EM OUTRA SEDE, LEVAR O ASSUNTO AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

O SR. PRESIDENTE (MICHEL TEMER) - NA VERDADE, - JÁ VOU DAR A PALAVRA AOS LÍDERES -, EM SE TRATANDO DE EXTRAORDINÁRIA, SE HOUVER UMA PAUTA, EU POSSO INCLUIR A MEDIDA PROVISÓRIA. MAS ELA NÃO É ORDINÁRIA, ELA É EXTRAORDINÁRIA. PORTANTO, UMA OUTRA EXTRAORDINÁRIA PODERIA TRATAR DE OUTROS TEMAS QUE NÃO A MEDIDA PROVISÓRIA. EU COLOQUEI NO DIA DE HOJE PORQUE ESSAS MEDIDAS PROVISÓRIAS ESTÃO PERDENDO PRATICAMENTE A SUA EFICÁCIA NA SEMANA QUE VEM, DAÍ TÊ-LAS CHAMADO PARA A SESSÃO EXTRAORDINÁRIA. MAS EU EXAMINAREI, COM MUITO VAGAR, ESSAS MATÉRIAS QUE FORAM LEVANTADAS AQUI.

O SR. PRESIDENTE (MICHEL TEMER) - COM A PALAVRA O DEPUTADO MENDES RIBEIRO FILHO.

POSSIBILIDADE, EM SESSÃO EXTRAORDINÁRIA, DE INVERSÃO DE PAUTA ENTRE PROJETO DE LEI E MEDIDAS PROVISÓRIAS, BEM COMO DE INVERSÃO DE PAUTA ENTRE MEDIDAS PROVISÓRIAS.

TAIS QUESTIONAMENTOS FORAM SUSCITADOS JUNTAMENTE COM A SOLICITAÇÃO DE ESCLARECIMENTO SOBRE A ROTINA DAS SESSÕES PLENÁRIAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS APÓS O ENTENDIMENTO MANIFESTADO PELA PRESIDÊNCIA, EM RESPOSTA À QUESTÃO DE ORDEM N. 411, DE 2009, NO SENTIDO DE QUE AS MEDIDAS PROVISÓRIAS NÃO MAIS SOBRESTAM A PAUTA DAS SESSÕES EXTRAORDINÁRIAS.

EM CONTRADITA, O DEPUTADO ARNALDO FARIA DE SÁ AFIRMA QUE A POSSIBILIDADE DE DELIBERAÇÃO DE MATÉRIAS NÃO PASSÍVEIS DE EDIÇÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA NAS SESSÕES EXTRAORDINÁRIAS NÃO IMPEDE A INCLUSÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA NA ORDEM DO DIA DESSAS SESSÕES. ACRESCENTA, NO ENTANTO, NÃO SER POSSÍVEL DELIBERAR SOBRE PROJETO DE LEI ANTES DE MEDIDA PROVISÓRIA QUE ESTÁ TRANCANDO A PAUTA.

É O RELATÓRIO.

DECIDO.

A NOVA INTERPRETAÇÃO DADA À EXPRESSÃO "DELIBERAÇÕES LEGISLATIVAS", CONSTANTE DO § 6º DO ART. 62 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, EM RESPOSTA À QUESTÃO DE ORDEM N. 411, DE 2009, FORMULADA PELO DEPUTADO REGIS DE OLIVEIRA, FEZ COM QUE O SOBRESTAMENTO DA PAUTA DECORRENTE DE MEDIDAS PROVISÓRIAS A PARTIR DO 46º DIA DE VIGÊNCIA SÓ ATINJA AS MATÉRIAS PASSÍVEIS DE EDIÇÃO DESSA ESPÉCIE NORMATIVA, OU SEJA, OS PROJETOS DE LEI QUE NÃO VERSEM SOBRE AS MATÉRIAS RELACIONADAS NO INCISO I DO § 1º DO ART. 62 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ALÉM DAS PRÓPRIAS MEDIDAS PROVISÓRIAS.

NA MESMA QUESTÃO DE ORDEM, ESTA PRESIDÊNCIA TAMBÉM DECIDIU QUE AS MEDIDAS PROVISÓRIAS CONTINUARÃO A SOBRESTAR A PAUTA DAS SESSÕES DELIBERATIVAS ORDINÁRIAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, MAS NÃO TRANCARÃO A PAUTA DAS SESSÕES EXTRAORDINÁRIAS.

EM VIRTUDE DO NOVO ENTENDIMENTO, NÃO FICAM SOBRESTADAS AS DELIBERAÇÕES DAS SESSÕES EXTRAORDINÁRIAS EM CUJA ORDEM DO DIA CONSTAREM EXCLUSIVAMENTE MATÉRIAS NÃO SUJEITAS À VEICULAÇÃO POR MEDIDA PROVISÓRIA. NADA OBSTA, NO ENTANTO, QUE MEDIDAS PROVISÓRIAS SEJAM INCLUÍDAS NA PAUTA DAS SESSÕES EXTRAORDINÁRIAS.

NESSE CASO, AS MEDIDAS PROVISÓRIAS DEVEM FIGURAR NA ORDEM DO DIA E SEREM APRECIADAS NA SEQUÊNCIA EM QUE PASSARAM A SOBRESTAR A PAUTA DAS SESSÕES ORDINÁRIAS. TAL REQUISITO

DECORRE DO DISPOSTO NO § 6º DO ART. 62 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, QUE TRATA DO SOBRESTAMENTO DE PAUTA APLICÁVEL ÀS MATÉRIAS PASSÍVEIS DE EDIÇÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA, O QUE INCLUI, POR ÓBVIO, AS PRÓPRIAS MEDIDAS PROVISÓRIAS.

ISSO IMPOSSIBILITA QUE DUAS OU MAIS MEDIDAS PROVISÓRIAS EM VIGOR HÁ MAIS DE 45 DIAS SEJAM INCLUÍDAS NA PAUTA E APRECIADAS, MESMO EM SESSÃO EXTRAORDINÁRIA, EM ORDEM DISTINTA DA DO SOBRESTAMENTO DA PAUTA DAS SESSÕES ORDINÁRIAS.

PERMANECE, POIS, A OBRIGATORIEDADE, TAL COMO OCORRIA ANTES DA NOVA INTERPRETAÇÃO DO § 6º DO ART. 62 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, DE AS MEDIDAS PROVISÓRIAS SEREM APRECIADAS NA SEQUÊNCIA EM QUE PASSARAM A SOBRESTAR A PAUTA DE DELIBERAÇÕES LEGISLATIVAS, SÓ SE ADMITINDO INVERSÃO NA ORDEM DE APRECIAÇÃO QUANDO SE TRATAR DE MEDIDAS PROVISÓRIAS QUE PASSARAM A TRANCAR A PAUTA NA MESMA DATA.

NA MESMA LINHA, PROJETO DE LEI QUE VERSE SOBRE MATÉRIA PASSÍVEL DE EDIÇÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA NÃO PODE SER APRECIADO ANTES DE MEDIDA PROVISÓRIA EM VIGOR HÁ MAIS DE 45 DIAS.

O MESMO NÃO OCORRE COM PROJETO DE LEI QUE VERSE SOBRE MATÉRIA NÃO SUJEITA À EDIÇÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA QUE, POR NÃO ESTAR SUJEITO AO SOBRESTAMENTO, ADMITE SER APRECIADO ANTES DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS QUE EVENTUALMENTE FIGURAREM NA ORDEM DO DIA DE SESSÃO EXTRAORDINÁRIA.

NESSE CASO, A REFERIDA INVERSÃO DE PAUTA PODE SER FEITA MEDIANTE A APROVAÇÃO DE REQUERIMENTO DE PREFERÊNCIA, NOS TERMOS DO CAPUT DO ART. 160 DO RICD, DESDE QUE O REFERIDO PROJETO DE LEI TRAMITE EM REGIME DE URGÊNCIA. ISSO PORQUE A CONCESSÃO DE PREFERÊNCIA PARA DELIBERAÇÃO DE UMA PROPOSIÇÃO SOBRE OUTRA SÓ SE APLICA NO ÂMBITO DO MESMO GRUPO (§ 1º DO ART. 159 DO RICD), ESTANDO AS MEDIDAS PROVISÓRIAS NO GRUPO DAS MATÉRIAS URGENTES.

NÃO ESTANDO O PROJETO DE LEI QUE VERSE SOBRE MATÉRIA NÃO SUJEITA À EDIÇÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA EM REGIME DE URGÊNCIA, ESTE SÓ PODERIA SER APRECIADO PRIORITARIAMENTE DIANTE DA RETIRADA DE PAUTA DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS QUE EVENTUALMENTE FIGURAREM NA ORDEM DO DIA.

POSTO ISSO, RESOLVO A PRESENTE QUESTÃO DE ORDEM ENTENDENDO QUE, NAS SESSÕES EXTRAORDINÁRIAS, É ADMISSÍVEL A APRECIÇÃO DE PROJETO DE LEI QUE VERSE SOBRE MATÉRIA NÃO SUJEITA À EDIÇÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA ANTES DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS QUE EVENTUALMENTE CONSTAREM DA ORDEM DO DIA, MEDIANTE A APROVAÇÃO DE REQUERIMENTO DE PREFERÊNCIA, DESDE QUE O PROJETO DE LEI TRAMITE EM REGIME DE URGÊNCIA. NÃO ESTANDO O PROJETO DE LEI EM REGIME DE URGÊNCIA, ELE SÓ PODERIA SER APRECIADO PRIORITARIAMENTE DIANTE DA RETIRADA DE PAUTA DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS QUE O ANTECEDEREM. A INCLUSÃO NA ORDEM DO DIA E A DELIBERAÇÃO SOBRE MEDIDAS PROVISÓRIAS DEVE RESPEITAR A SEQUÊNCIA EM QUE PASSARAM A SOBRESTAR A PAUTA DE DELIBERAÇÕES DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, RAZÃO PELA QUAL NÃO É ADMISSÍVEL A INVERSÃO DE PAUTA ENTRE MEDIDAS PROVISÓRIAS EM VIGOR HÁ MAIS DE 45 DIAS, A MENOS QUE ELAS TENHAM PASSADO A SOBRESTAR A PAUTA NA MESMA DATA.

PUBLIQUE-SE. OFICIE-SE.

EM: / / 2009.

MICHEL TEMER

PRESIDENTE

Questão de Ordem 43 / 2015

55ª Legislatura (07/04/2015)

Autor: LEONARDO PICCIANI (PMDB-RJ)

Presidente: EDUARDO CUNHA (PMDB-RJ)

Ementa: Formula questão de ordem, com base no art. 132 do RICD, que prevê que as matérias precisam ser lidas em plenário para terem a sua tramitação, e solicita a uniformização com o procedimento adotado pelo Senado Federal quanto à tramitação das medidas provisórias, uma vez que naquela Casa as medidas provisórias são lidas em plenário e, somente após a leitura, elas passam a trancar a pauta.

| Dispositivos Regimentais | Dispositivos Constitucionais | Outros Dispositivos |
|--------------------------|---------------------------------|---------------------|
|--------------------------|---------------------------------|---------------------|

• [Art.132º](#)

•

Decisão

Presidente: EDUARDO CUNHA (PMDB-RJ)

Ementa decisão: Afirma que é juridicamente defensável a estipulação da leitura das proposições, tal como prevista no art. 132 do RICD, como marco a partir do qual a medida provisória passaria a trancar a pauta das sessões ordinárias até que se ultime a deliberação ou que se opere a perda da eficácia por decurso de prazo, contanto que entre o recebimento e a leitura não transcorra tempo desarrazoado.

| Dispositivos Regimentais | Dispositivos Constitucionais | Outros Dispositivos |
|--------------------------|---------------------------------|---------------------|
|--------------------------|---------------------------------|---------------------|

• [Art.132º](#)

•

Recurso

Ementa recurso: Recorre, com base no art. 95 § 8º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, da Decisão do Presidente na Questão de Ordem nº 43/2015.

| Dispositivos Regimentais | Dispositivos Constitucionais | Outros Dispositivos |
|--------------------------|---------------------------------|---------------------|
|--------------------------|---------------------------------|---------------------|

• [Art.95º \(§ 8º\)](#)

•

Inteiro Teor

SESSÃO ORDINÁRIA - 07/04/2015

O SR. LEONARDO PICCIANI - SR. PRESIDENTE, QUESTÃO DE ORDEM.

[...]

O SR. PRESIDENTE (EDUARDO CUNHA) - TEM A PALAVRA PARA UMA QUESTÃO DE ORDEM O DEPUTADO LEONARDO PICCIANI, RAPIDAMENTE.

O SR. LEONARDO PICCIANI (BLOCO/PMDB-RJ. QUESTÃO DE ORDEM. SEM REVISÃO DO ORADOR.) - SR. PRESIDENTE, EU FAÇO A SEGUINTE QUESTÃO DE ORDEM, COM BASE NO ART. 132, DO REGIMENTO INTERNO, A FIM DE QUE A GENTE UNIFORMIZE COM O SENADO FEDERAL A TRAMITAÇÃO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS. AS MATÉRIAS PRECISAM, PARA TEREM A SUA TRAMITAÇÃO, SEREM LIDAS EM PLENÁRIO, CONFORME ESCRITO NO ART. 132. O SENADO FEDERAL JÁ ADOTA ESSE PROCEDIMENTO. AS MEDIDAS PROVISÓRIAS SÃO LIDAS EM PLENÁRIO E SÓ APÓS A LEITURA ELAS PASSAM A TRANCAR A PAUTA.

EU PEÇO A V.EXA. QUE DEFIRA A QUESTÃO DE ORDEM E QUE A GENTE UNIFIQUE OS PROCEDIMENTOS ADOTANDO O MESMO PROCEDIMENTO QUE O SENADO FEDERAL ADOTA, QUE ME PARECE SER O PROCEDIMENTO REGIMENTAL, DE ACORDO COM O REGIMENTO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS.

O SR. PRESIDENTE (EDUARDO CUNHA) - VOU RECOLHER A QUESTÃO DE ORDEM DE V.EXA. PARA DECIDIR POSTERIORMENTE.

.....

....

SESSÃO EXTRAORDINÁRIA - 07/04/2015:

O SR. PRESIDENTE (EDUARDO CUNHA) - ANTES DE DAR PROSEGUIMENTO À SESSÃO, ESTA MESA DÁ CONHECIMENTO AO PLENÁRIO DA SEGUINTE:

DECISÃO DA PRESIDÊNCIA

TRATA-SE DA QUESTÃO DE ORDEM N. 43/2015, LEVANTADA PELO SENHOR DEPUTADO LEONARDO PICCIANI, EM SESSÃO PLENÁRIA

OCORRIDA NO DIA 7 DE ABRIL DE 2015.

O AUTOR INDAGA A PARTIR DE QUE MOMENTO O SOBRESTAMENTO DE PAUTA DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS PRODUZIRIA EFEITOS. NARRA O NOBRE PARLAMENTAR QUE NO SENADO FEDERAL, SOMENTE APÓS SER LIDA EM PLENÁRIO, A MEDIDA PROVISÓRIA COM O PRAZO CONSTITUCIONAL ESGOTADO PASSARIA A TRANCAR A PAUTA DAQUELA CASA. ADUZ QUE ESSE ENTENDIMENTO SERIA DIVERSO DAQUELE ADOTADO NESTA CÂMARA DOS DEPUTADOS. PUGNA, POR FIM, PELA UNIFORMIDADE DE TRATAMENTO DISPENSADO À MATÉRIA NAS DUAS CASAS DO CONGRESSO NACIONAL.

É O BREVE RELATÓRIO.

DECIDO.

INICIALMENTE, IMPORTA DESTACAR QUE NÃO EXISTE NO ORDENAMENTO JURÍDICO VIGENTE NORMA QUE DISPONHA DE MODO PRECISO E INQUESTIONÁVEL ACERCA DO MOMENTO A PARTIR DO QUAL UMA MEDIDA PROVISÓRIA PASSA A TRANCAR A PAUTA DA CASA DO CONGRESSO NACIONAL EM QUE ESTEJA A TRAMITAR.

TANTO O ART. 62, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, COMO O ART. 9º DA RESOLUÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL N. 01/2002, QUE APENAS REPRODUZ AQUELE, NÃO OFERECEM CRITÉRIOS ESPECÍFICOS QUE PROPORCIONEM À CÂMARA DOS DEPUTADOS E AO SENADO FEDERAL UM GUIA SEGURO PARA QUE A PRÁTICA LEGISLATIVA SEJA IDÊNTICA NAS DUAS CASAS.

NO JULGAMENTO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 3.146, O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, CONQUANTO NÃO TENHA ENCERRADO A DISCUSSÃO, EMPRESTOU AO CITADO DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL UMA NOVA BALIZA INTERPRETATIVA, SENDO OPORTUNO REGISTRAR QUE A CORTE APENAS SE DEBRUÇOU SOBRE O TEMA POR ENTENDER QUE NÃO SE TRATAVA DE MATÉRIA 'INTERNA CORPORIS'.

NA AÇÃO, ARGUIA-SE A INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA LEI FEDERAL N. 10.828/2003, ORIGINÁRIA DO PROJETO DE LEI DA CÂMARA PLC N. 101/2003, POR TER RESULTADO DE DELIBERAÇÃO DO SENADO FEDERAL TOMADA EM SESSÃO REALIZADA NO DIA 19 DE DEZEMBRO DE 2003, SENDO QUE DESDE O DIA 17 DE DEZEMBRO DO MESMO ANO JÁ HAVIAM SIDO RECEBIDAS NAQUELA CASA AS MEDIDAS PROVISÓRIAS N. 132, N. 133 E N. 134, TODAS DE 2003, CUJOS PRAZOS DE DELIBERAÇÃO DE 45 DIAS JÁ HAVIAM TERMINADO.

CONCLUIU O PLENÁRIO DAQUELA SUPREMA CORTE QUE, A DESPEITO DE O PLC N. 101/2003 TER SIDO APROVADO PELO SENADO FEDERAL ANTES DE DELIBERAR SOBRE AS CITADAS MEDIDAS PROVISÓRIAS, O PROCESSO LEGISLATIVO DO QUAL RESULTARA A LEI FEDERAL N. 10.828/2003 NÃO PADECIA DO VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, VISTO QUE OS DOIS DIAS QUE INTERMEDIARAM O RECEBIMENTO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS E A SESSÃO EM QUE DELIBERADAS NÃO CONFIGURARAM ABUSO DO PROCESSO LEGISLATIVO, MAS LAPSO RAZOÁVEL E ADEQUADO DE PREPARAÇÃO PARA A DISCUSSÃO E A VOTAÇÃO DAS MATÉRIAS. SOMOU-SE AO FUNDAMENTO DESSA DECISÃO JUDICIAL O FATO DE AS MEDIDAS PROVISÓRIAS TEREM SIDO VOTADAS, EMBORA EM MOMENTO POSTERIOR, NA MESMA SESSÃO EM QUE APROVADO O PLC N. 101/2003, O QUE EVIDENCIOU A AUSÊNCIA DE MANIPULAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO NESTE CASO.

ASSIM, PODEMOS DEPREENDER DESSE JULGADO QUE, ENTRE O RECEBIMENTO DE MEDIDA PROVISÓRIA COM PRAZO DE APRECIAÇÃO EXPIRADO E A SUA EFETIVA DELIBERAÇÃO NO PLENÁRIO DA RESPECTIVA CASA, SÃO ADMISSÍVEIS ATOS PREPARATÓRIOS PARA A INCLUSÃO DA MATÉRIA NA ORDEM DO DIA, DURANTE OS QUAIS PODE HAVER OUTRAS DELIBERAÇÕES LEGISLATIVAS, DESDE QUE NÃO SE CONFIGURE ABUSO OU DESPROPORCIONALIDADE.

FUNDADO NESSES PARÂMETROS, É JURIDICAMENTE DEFENSÁVEL A ESTIPULAÇÃO DA LEITURA DAS PROPOSIÇÕES, TAL COMO PREVISTA NO ART. 132 DO RICD, COMO MARCO A PARTIR DO QUAL A MEDIDA PROVISÓRIA PASSARIA A TRANCAR A PAUTA DAS SESSÕES ORDINÁRIAS ATÉ QUE SE ULTIME A DELIBERAÇÃO OU QUE SE OPERE A PERDA DA EFICÁCIA POR DECURSO DE PRAZO, CONTANTO QUE ENTRE O RECEBIMENTO E A LEITURA NÃO TRANSCORRA TEMPO DESARRAZOADO.

NESSOS TERMOS, DOU POR RESOLVIDA A PRESENTE QUESTÃO DE ORDEM.

PUBLIQUE-SE.

OFICIE-SE.

EDUARDO CUNHA

PRESIDENTE.

O SR. ALESSANDRO MOLON - SR. PRESIDENTE, PEÇO A PALAVRA PELA ORDEM.

O SR. PRESIDENTE (EDUARDO CUNHA) - POIS NÃO.

O SR. LEONARDO PICCIANI - PEÇO A PALAVRA COMO LÍDER, SR. PRESIDENTE.

O SR. ALESSANDRO MOLON (PT-RJ. PELA ORDEM. SEM REVISÃO DO ORADOR.) - SR. PRESIDENTE, PEÇO A PALAVRA A V. EXA., ANTES DE MAIS NADA, PORQUE NÓS NÃO TIVEMOS SEQUER CONHECIMENTO DESSA QUESTÃO DE ORDEM.

O SR. PRESIDENTE (EDUARDO CUNHA) - FOI FEITA EM PLENÁRIO.

O SR. ALESSANDRO MOLON - FOI FEITA QUANDO? HOJE?

O SR. PRESIDENTE (EDUARDO CUNHA) - ESTOU DECIDINDO EM PLENÁRIO E VAI SER PUBLICADA.

O SR. ALESSANDRO MOLON - SR. PRESIDENTE, NA PRÁTICA, TRATA-SE DE QUÊ?

O SR. PRESIDENTE (EDUARDO CUNHA) - NA PRÁTICA, A QUESTÃO DE ORDEM VERSA SOBRE O TRATAMENTO DIFERENCIADO QUE AS MEDIDAS PROVISÓRIAS ESTÃO TENDO NO SENADO FEDERAL E NA CÂMARA DOS DEPUTADOS, ONDE O TRANCAMENTO DE PAUTA SE DÁ APÓS O CUMPRIMENTO DO ARTIGO REGIMENTAL QUE PREVÊ A LEITURA. ENTÃO, O TRANCAMENTO DA PAUTA DE MEDIDA PROVISÓRIA SE DÁ A PARTIR DA LEITURA. É ESSE O ENTENDIMENTO QUE O SENADO FEDERAL ADOTA.

O SR. ALESSANDRO MOLON - SR. PRESIDENTE, ESSE ENTENDIMENTO, SALVO MELHOR JUÍZO, É FLAGRANTEMENTE INCONSTITUCIONAL. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL É MUITO CLARA NO SENTIDO DE QUE A DATA A PARTIR DA QUAL É CONTADO O PRAZO PARA SOBRESTAMENTO DE QUALQUER QUESTÃO É A DATA DA PUBLICAÇÃO DE QUALQUER MEDIDA PROVISÓRIA. DIGO ISSO, SALVO MELHOR JUÍZO. NÓS VAMOS ANALISAR A QUESTÃO DE ORDEM FORMULADA E A RESPOSTA DE V. EXA.

O SR. PRESIDENTE (EDUARDO CUNHA) - SE V. EXA. QUIZER RECORRER, É DE TODO DIREITO SEU.

O SR. ALESSANDRO MOLON - VAMOS, PROVAVELMENTE, RECORRER, PORQUE ISSO VIOLA O TEXTO CONSTITUCIONAL.

O SR. PRESIDENTE (EDUARDO CUNHA) - V. EXA. ESTÁ NO MOMENTO DE RECORRER, SE QUIZER, À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA.

O SR. ALESSANDRO MOLON - ENTÃO RECORRO AGORA, SR. PRESIDENTE.

O SR. PRESIDENTE (EDUARDO CUNHA) - RECEBO O RECURSO DE V.EXA. À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

**PAUTA PREVISTA PARA:
17 A 21 DE MAIO DE 2021**

(Sujeita a alterações)

**SECRETARIA-GERAL DA MESA
Coordenação de Apoio ao Plenário
Telefones: (0xx61) 3216-1144 / 1145 / 1146**

**17/05/2021
(SEGUNDA-FEIRA)**

NÃO HÁ PREVISÃO DE SESSÃO PLENÁRIA

**18/05/2021
(TERÇA-FEIRA)**

**BREVES COMUNICADOS
(ÀS 14 HORAS)**

**18/05/2021
(TERÇA-FEIRA)**

**SESSÃO EXTRAORDINÁRIA
(DELIBERATIVA)
(Plenário Virtual)
(ÀS 15 HORAS)**

ORDEM DO DIA

MATÉRIA SOBRE A MESA

- I. Requerimento nº 1.002/21, dos Srs. Líderes, que requer nos termos do artigo 155 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, regime de urgência para apreciação do Projeto de Lei nº 1.136, de 2019, da Sra. Mariana Carvalho, que é criado o Dia Nacional de conscientização das Doenças Cardiovasculares na Mulher, a ser celebrado no dia 14 de maio. (T 62 e T 64)**

URGÊNCIA

(Art. 62, § 6º da Constituição Federal)

Discussão

1

**MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.031, DE 2021
(DO PODER EXECUTIVO)**

Discussão, em turno único, da Medida Provisória nº 1.031, de 2021, que dispõe sobre a **desestatização da empresa Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - Eletrobras** e altera a Lei nº 5.899, de 5 de julho de 1973, a Lei nº 9.991, de 24 de julho de 2000, e a Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002. Pendente de parecer da Comissão Mista.

PASSA A SOBRESTAR A PAUTA EM: 09/04/2021

PRAZO DO CONGRESSO NACIONAL: 23/04/2021

PRORROGAÇÃO PELO CONGRESSO NACIONAL: 22/06/2021

COMISSÃO MISTA: Declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 5º, caput, art. 6º, §§ 1º e 2º, da Resolução do Congresso Nacional nº 1/2002, com eficácia ex nunc - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.029 (DOU de 16/3/12). **RELATOR: DEP. ELMAR NASCIMENTO (DEM/BA)**

URGÊNCIA

(Art. 155, do Regimento Interno)

Discussão

2

PROJETO DE LEI Nº 827, DE 2020
(DO. SR. ANDRÉ JANONES)

Discussão, em turno único, do Projeto de Lei nº 827, de 2020, que **suspende pelo período de 90 (noventa) dias em razão da Pandemia do COVID-19, a execução das ordens de despejo de locações de imóveis residenciais e comerciais e dá outras providências.** Pendente de parecer da Comissão Especial. **(NT 62 e T 64)**

Tendo apensados (20) os PLs nºs 936/20, 957/20, 1.028/20, 1.112/20, 1.246/20, 1.312/20, 1.340/20, 1.367/20, 1.432/20, 1.489/20, 1.583/20, 1.684/20, 1.784/20, 1.831/20, 1.834/20, 1.902/20, 1.975/20, 2.093/20, 2.909/20 e 3.488/20.

APROVADO O RQU Nº 760/20, EM 27/05/20, AO PL 1.975/20, APENSADO.

RELATOR: DEP. CAMILO CAPIBERIBE (PSB/AP)

3

PROJETO DE LEI Nº 5.829, DE 2019
(DO SR. SILAS CÂMARA)

Discussão, em turno único, do Projeto de Lei nº 5.829, de 2019, que altera o art. 1º O art. 26 da Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, passa a vigorar com as seguintes redações. Pendente de Parecer da Comissão Especial. **(Estende a cobrança de encargos e tarifas de uso dos sistemas de transmissão e de distribuição aos micro e minigeradores de energia elétrica)** (T 62 e T 64) Tendo apensado o PL nº 2.215/20.

APROVADO O RQU Nº 2.756/20, EM 08/12/20.

RELATOR: DEPUTADO LAFAYETTE DE ANDRADA (REPUBLICANOS/MG)

MATÉRIA SUJEITA A SOBRESTAMENTO

4

MENSAGEM Nº 369, DE 2019
(DO PODER EXECUTIVO)

Discussão, em turno único, da Mensagem nº 369, de 2019, que **trata do Texto do Sexagésimo Quarto Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica Nº 35 (ACE-35), que incorpora ao referido Acordo o Acordo de Livre Comércio (ALC) entre o Brasil e o Chile, assinado em Santiago, em 21 de novembro de 2018.** Pendente de parecer da Comissão Especial. **(NT 62 e NT 64) APROVADO O RQU 2.214, EM 03/03/21.**

RELATOR: DEP. ALUISIO MENDES (PSC-MA)

5

PROJETO DE LEI Nº 1.568, DE 2019
(DA SRA. ROSE MODESTO)

Discussão, em turno único, do Projeto de Lei nº 1.568, de 2019, que altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal e a Lei n. 8.072, de 25 de julho de 1990 - Lei dos Crimes Hediondos, para **aumentar a pena mínima do crime de feminicídio e para estabelecer que as penas aplicadas em decorrência da prática de aludido crime deverão ser cumpridas integralmente em regime fechado pelo condenado**. Pendente de pareceres das Comissões: de Defesa dos Direitos da Mulher e Constituição e Justiça e de Cidadania **(NT 62 e T 64)**

Tendo apensados (2) os PLs nºs 2.939/19 e 4.555/19.

**APROVADO O RQU Nº 422/21, EM 18/03/21, PARA O PL. 2.939/19, APENSADO.
RELATORA: DEP. POLICIAL KATIA SASTRE (PL/SP)**

6

PROJETO DE LEI N.º 823, DE 2021
(DO SR. PEDRO UCZAI E OUTROS)

Discussão, em turno único, do Projeto de Lei nº 823, de 2021, que dispõe sobre **medidas emergenciais de amparo aos agricultores familiares do Brasil para mitigar os impactos socioeconômicos da Covid-19**; altera as Leis nºs 13.340, de 28 de setembro de 2016, e 13.606, de 9 de janeiro de 2018; e dá outras providências (Lei Assis Carvalho II). Pendente de parecer das Comissões de: Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural; Finanças e Tributação; e Constituição e Justiça e de Cidadania. **(NT 62 e T 64)**

APROVADO O RQU Nº 511/21, EM 30/03/21.

RELATOR: DEP. ZÉ SILVA (SOLIDARIEDADE/MG)

7

PROJETO DE LEI Nº 3.430-A, DE 2019
(DA SRA. LEANDRE)

Discussão, em turno único, do Projeto de Lei nº 3.430-A, de 2019, que altera dispositivos da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, para **disciplinar a intervenção e implantação de instalações necessárias à recuperação e proteção de nascentes**; tendo parecer da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, pela aprovação (Relator: Dep. Célio Studart). Pendente de parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. **(T 62 e T 64) APROVADO O RQU Nº 868/21, EM 04/05/21.**

RELATOR: DEP. IGOR TIMO (PODE/MG)

MATÉRIA SUJEITA A SOBRESTAMENTO

8

PROJETO DE LEI Nº 1.016, DE 2020
(DO SR. JOSE MARIO SCHREINER)

Discussão, em turno único, do Projeto de Lei nº 1.016, de 2020, que **dispõe sobre incentivos fiscais para doações a entidades públicas ou privadas, sem fins lucrativos, da área da saúde que atuem no combate à epidemia de coronavírus (COVID-19)**. Pendente de parecer das Comissões de: Seguridade Social e Família; Finanças e Tributação; e Constituição e Justiça e de Cidadania. **(NT 62 e T 64)**

Tendo apensados (15) os PLs nºs 1.300/20, 1.418/20, 1.609/20, 1.611/20, 1.733/20, 1.756/20, 1.965/20, 2.127/20, 3.138/20, 3.688/20, 319/21, 4.451/20, 533/21, 1.111/21 e 1.208/21.

APROVADO O RQU Nº 795/21, EM 05/05/21, AO PL Nº 1.208/21, APENSADO.

RELATOR: DEP. GILBERTO ABRAMO (REPUBLICANOS/MG)

PROJETO DE LEI Nº 2.228, DE 2020
(DO SR. PEDRO CUNHA LIMA)

Discussão, em turno único, do Projeto de Lei nº 2.228, de 2020, que **dispõe sobre a obrigatoriedade de criação de mecanismos de levantamento e divulgação da demanda por vagas em creches nos Municípios e no Distrito Federal**. Pendente de

parecer das Comissões de: Educação; Segurança Social e Família; Finanças e Tributação; e Constituição e Justiça e de Cidadania. (T 62 e T 64)

APROVADO O RQU N° 855/21, EM 13/05/21.

MATÉRIA SUJEITA A SOBRESTAMENTO

**19/05/2021
(QUARTA-FEIRA)**

**BREVES COMUNICADOS
(ÀS 12 HORAS E 55 MINUTOS)**

**19/05/2021
(QUARTA-FEIRA)**

**SESSÃO EXTRAORDINÁRIA
(DELIBERATIVA)
(Plenário Virtual)
(ÀS 13 HORAS E 55 MINUTOS)**

ORDEM DO DIA

PROPOSIÇÕES REMANESCENTES DO DIA ANTERIOR

**20/05/2021
(QUINTA-FEIRA)**

**BREVES COMUNICADOS
(ÀS 9 HORAS)**

**20/05/2021
(QUINTA-FEIRA)**

**SESSÃO EXTRAORDINÁRIA
(DELIBERATIVA)
(Plenário Virtual)
(ÀS 10 HORAS)**

ORDEM DO DIA

PROPOSIÇÕES REMANESCENTES DO DIA ANTERIOR

**21/05/2021
(SEXTA-FEIRA)**

NÃO HÁ PREVISÃO DE SESSÃO PLENÁRIA



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Em 19 de maio de 2021
(Quarta-feira)

SESSÃO EXTRAORDINÁRIA

(DELIBERATIVA) (Plenário Virtual) (Às 13 horas e 55 minutos)

ORDEM DO DIA

- I. **Requerimento nº 1.380/19**, dos Srs. Líderes, que requer, nos termos do art. 155 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, urgência para apreciação do **Projeto de Lei nº 2.466, de 2019**, da Sra. Leandre, que institui o mês "**Maior Laranja**", dedicado ao enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes. (Apensado ao PL 1.022/19) (T 62 e T 64)

URGÊNCIA

(Art. 62, § 6º da Constituição Federal)

Discussão

1

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.018, DE 2020 (DO PODER EXECUTIVO)

Discussão, em turno único, da Medida Provisória nº 1.018, de 2020, que altera a Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966, para dispor sobre o valor da Taxa de Fiscalização de Instalação, a Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008, para dispor sobre o valor da Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública, e a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, para dispor sobre o valor da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional. Pendente de parecer da Comissão Mista.

PASSA A SOBRESTAR A PAUTA EM: 17/03/2021

PRAZO DO CONGRESSO NACIONAL: 31/03/2021

PRORROGAÇÃO PELO CONGRESSO NACIONAL: 30/05/2021

Início do recebimento de proposições acessórias: 19/05/21, às 9 horas. (Art. 4, II, Ato da Mesa 123/20).

COMISSÃO MISTA: Declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 5º, caput, art. 6º, §§ 1º e 2º, da Resolução do Congresso Nacional nº 1/2002, com eficácia ex nunc - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.029 (DOU de 16/3/12).

AGUARDANDO LEITURA DO OFÍCIO DE ENCAMINHAMENTO RELATOR:
DEP. PAULO MAGALHÃES (PSD-BA)

2

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.031, DE 2021 (DO PODER EXECUTIVO)

Discussão, em turno único, da Medida Provisória nº 1.031, de 2021, que dispõe sobre a **desestatização da empresa Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - Eletrobras** e altera a Lei nº 5.899, de 5 de julho de 1973, a Lei nº 9.991, de 24 de julho de 2000, e a Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002. Pendente de parecer da Comissão Mista.

PASSA A SOBRESTAR A PAUTA EM: 09/04/2021

PRAZO DO CONGRESSO NACIONAL: 23/04/2021

PRORROGAÇÃO PELO CONGRESSO NACIONAL: 22/06/2021

COMISSÃO MISTA: Declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 5º, caput, art. 6º, §§ 1º e 2º, da Resolução do Congresso Nacional nº 1/2002, com eficácia ex nunc - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.029 (DOU de 16/3/12).

AGUARDANDO LEITURA DO OFÍCIO DE ENCAMINHAMENTO RELATOR:
DEP. ELMAR NASCIMENTO (DEM/BA)

URGÊNCIA

(Art. 155, do Regimento Interno)

Discussão

3

PROJETO DE LEI Nº 5.829, DE 2019 (DO SR. SILAS CÂMARA)

Discussão, em turno único, do Projeto de Lei nº 5.829, de 2019, que altera o art. 1º O art. 26 da Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, passa a vigorar com as seguintes redações. Pendente de Parecer da Comissão Especial. **(Estende a cobrança de encargos e tarifas de uso dos sistemas de transmissão e de distribuição aos micro e minigeradores de energia elétrica) (T 62 e T 64)** Tendo apensado o PL nº 2.215/20.

APROVADO O RQU Nº 2.756/20, EM 08/12/20.

RELATOR: DEPUTADO LAFAYETTE DE ANDRADA (REPUBLICANOS/MG)

MATÉRIA SUJEITA A SOBRESTAMENTO

4

MENSAGEM Nº 369, DE 2019 (DO PODER EXECUTIVO)

Discussão, em turno único, da Mensagem nº 369, de 2019, que **trata do Texto do Sexagésimo Quarto Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica Nº 35 (ACE-35), que incorpora ao referido Acordo o Acordo de Livre Comércio (ALC) entre o Brasil e o Chile, assinado em Santiago, em 21 de novembro de 2018.** Pendente de parecer da Comissão Especial. **(NT 62 e NT 64) APROVADO O RQU 2.214, EM 03/03/21.**

RELATOR: DEP. ALUISIO MENDES (PSC-MA)

5

PROJETO DE LEI Nº 741, DE 2021 (DA SRAS. MARGARETE COELHO E SORAYA SANTOS)

Discussão, em turno único, do Projeto de Lei nº 741, de 2021, que altera o DecretoLei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, a Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, e a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, para dispor sobre **medidas de combate à violência contra a mulher, e cria o Programa de Cooperação “Sinal Vermelho Contra a Violência Doméstica”**. Pendente de parecer das Comissões de: Defesa dos Direitos da Mulher; e Constituição e Justiça e de Cidadania. **(NT 62 e T 64) APROVADO O RQU Nº 427/21, APROVADO EM 18/03/21.**
RELATORA: DEP. PERPÉTUA ALMEIDA (PCDOB-AC)

6

PROJETO DE LEI N.º 823, DE 2021 (DO SR. PEDRO UCZAI E OUTROS)

Discussão, em turno único, do Projeto de Lei nº 823, de 2021, que dispõe sobre **medidas emergenciais de amparo aos agricultores familiares do Brasil para mitigar os impactos socioeconômicos da Covid-19**; altera as Leis nºs 13.340, de 28 de setembro de 2016, e 13.606, de 9 de janeiro de 2018; e dá outras providências (Lei Assis Carvalho II). Pendente de parecer das Comissões de: Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural; Finanças e Tributação; e Constituição e Justiça e de Cidadania. **(NT 62 e T 64)**
APROVADO O RQU Nº 511/21, EM 30/03/21.
RELATOR: DEP. ZÉ SILVA (SOLIDARIEDADE/MG)

7

PROJETO DE LEI Nº 3.430-A, DE 2019 (DA SRA. LEANDRE)

Discussão, em turno único, do Projeto de Lei nº 3.430-A, de 2019, que altera dispositivos da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, para **disciplinar a intervenção e implantação de instalações necessárias à recuperação e proteção de nascentes**; tendo parecer da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, pela aprovação (Relator: Dep. Célio Studart). Pendente de parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. **(T 62 e T 64) APROVADO O RQU Nº 868/21, EM 04/05/21.**
RELATOR: DEP. IGOR TIMO (PODE/MG)
MATÉRIA SUJEITA A SOBRESTAMENTO

8

PROJETO DE LEI Nº 1.208, DE 2021 (DO SR. CARLOS JORDY)

Discussão, em turno único, do Projeto de Lei nº 1.208, de 2021, que **cria o Programa Pró-Pesquisa-Covid-19 enquanto durar a emergência de saúde pública decorrente da pandemia de Covid-19**. Pendente de parecer das Comissões de: Seguridade Social e Família; Finanças e Tributação; e Constituição e Justiça e de Cidadania. **(T 62 e T 64)**
APROVADO O RQU Nº 795/21, EM 05/05/21.
MATÉRIA SUJEITA A SOBRESTAMENTO

9

PROJETO DE LEI Nº 2.228, DE 2020 (DO SR. PEDRO CUNHA LIMA)

Discussão, em turno único, do Projeto de Lei nº 2.228, de 2020, que **dispõe sobre a obrigatoriedade de criação de mecanismos de levantamento e divulgação da demanda por vagas em creches nos Municípios e no Distrito Federal**. Pendente de parecer das Comissões de: Educação; Seguridade Social e Família; Finanças e Tributação; e Constituição e Justiça e de Cidadania. **(T 62 e T 64) APROVADO O RQU Nº 855/21, EM 13/05/21.**

RELATORA: DEP. PROFESSORA ROSA NEIDE (PT/MT)

MATÉRIA SUJEITA A SOBRESTAMENTO

10

PROJETO DE LEI Nº 1.136-A, DE 2019 (DA SRA. MARIANA CARVALHO)

Discussão, em turno único, do Projeto de Lei nº 1.136-A, de 2019, que **é criado o Dia Nacional de Conscientização das Doenças Cardiovasculares na Mulher, a ser celebrado no dia 14 de maio**; tendo parecer da Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher, pela aprovação (Relatora: Dep. Professora Dayane Pimentel). Pendente de parecer das Comissões de: Seguridade Social e Família; e Constituição e Justiça e de Cidadania. **(T 62 e T 64)**

APROVADO O RQU Nº 1.002/21, EM 18/05/21.

MATÉRIA SUJEITA A SOBRESTAMENTO

PROPOSIÇÕES EM FASE DE RECEBIMENTO DE EMENDAS OU RECURSOS

I - EMENDAS

2. PROJETO DE RESOLUÇÃO QUE ALTERA O RICD

Prazo para apresentação de emendas: 5 Sessões (Art. 216, § 1º, do RICD).

Nº 31/2021 (Talíria Petrone) - Altera o Código de Ética da Câmara dos Deputados para dispor sobre a paridade na composição do Conselho de Ética e a violência contra mulheres enquanto circunstância agravante para fins de sanção disciplinar

PREVISÃO DE ÚLTIMA SESSÃO: 19/05/2021

II - RECURSOS

1. CONTRA APRECIÇÃO CONCLUSIVA DE COMISSÃO - ART. 24, II, DO RICD

INTERPOSIÇÃO DE RECURSO: art. 58, § 3º, c/c art. 132, § 2º (PARECERES FAVORÁVEIS), ou com o art. 133 (PARECERES CONTRÁRIOS), todos do RICD.

PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DE RECURSO: 5 sessões (art. 58, § 1º, do RICD).

1.2 COM PARECERES CONTRÁRIOS

PROJETO DE LEI

Nº 5392/2016 (Eduardo Barbosa) - Altera o art. 42 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para dispor sobre exame médico-pericial multidisciplinar e avaliação da limitação biopsicossocial para exercício de atividade laboral para fins de concessão de aposentadoria por invalidez.

DECURSO: 3ª SESSÃO

PREVISÃO DE ÚLTIMA SESSÃO: 21/05/2021

Nº 8171/2017 (Damião Feliciano) - Altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que "institui o Código de Trânsito Brasileiro", para dispor sobre o uso de faróis.

Apensados: PL 6/2019 (Carla Zambelli) PL 9606/2018 (Delegado Waldir)

DECURSO: 4ª SESSÃO

PREVISÃO DE ÚLTIMA SESSÃO: 20/05/2021

Nº 8563/2017 (Carlos Bezerra) - Acrescenta o art. 161-A à Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, que "dispõe sobre as Sociedades por Ações", para fins de disciplinar a responsabilização do Comitê de Auditoria.

PREVISÃO DE ÚLTIMA SESSÃO: 19/05/2021

Nº 10736/2018 (Carlos Bezerra) - Acrescenta o art. 110-A à Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, de modo a autorizar a atribuição de voto plural a uma única classe de ações, e dá outras providências.

DECURSO: 2ª SESSÃO

PREVISÃO DE ÚLTIMA SESSÃO: 24/05/2021

Nº 191/2019 (Roberto de Lucena) - Altera a Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, para conceder abono salarial ao aposentado pelo Regime Geral de Previdência Social - RGPS.

DECURSO: 3ª SESSÃO

PREVISÃO DE ÚLTIMA SESSÃO: 21/05/2021

Nº 448/2019 (Igor Timo) - Regulamenta limite máximo de comissão cobrada pelas empresas de transporte remunerado privado individual.

Apensados: PL 2255/2019 (Pedro Augusto Bezerra)

PREVISÃO DE ÚLTIMA SESSÃO: 19/05/2021

Nº 4190/2019 (Gonzaga Patriota) - Projeto de Lei de autoria do Deputado Gonzaga Patriota que altera a Lei nº 9.503 de 23 de setembro de 1997 que "Institui o Código de Trânsito Brasileiro", para dispor sobre transporte escolar e transporte remunerado não licenciado, revoga Lei que especifica e dá outras providências.

DECURSO: 4ª SESSÃO

PREVISÃO DE ÚLTIMA SESSÃO: 20/05/2021

Nº 4377/2019 (Pedro Augusto Bezerra) - Altera a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, para dispor sobre a oferta gratuita de pacote de encaminhamento de mensagens curtas de texto de telefonia celular.

PREVISÃO DE ÚLTIMA SESSÃO: 19/05/2021

Nº 4444/2020 (Giovani Cherini) - Determina a inscrição do nome de Teori Albino Zavascki no Livro dos Heróis e Heroínas da Pátria.

DECURSO: 2ª SESSÃO

PREVISÃO DE ÚLTIMA SESSÃO: 24/05/2021

Nº 4863/2020 (Deuzinho Filho) - Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para tratar do rendimento escolar. **PREVISÃO DE ÚLTIMA SESSÃO: 19/05/2021**

2. CONTRA PARECER TERMINATIVO DE COMISSÃO - ART. 54 DO RICD C/C ART. 132, § 2º DO RICD

(MATÉRIAS SUJEITAS A DELIBERAÇÃO DO PLENÁRIO EM APRECIACÃO PRELIMINAR, NOS TERMOS DO ART.144 DO RICD)

INTERPOSIÇÃO DE RECURSO - Art. 58, § 3º, c/c o art. 132, §2º, do RICD.

PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DE RECURSO: 5 sessões (art. 58, § 1º do RICD)

2.1 PELA INADEQUAÇÃO FINANCEIRA E/OU ORÇAMENTÁRIA

PROJETO DE LEI

Nº 5017/2005 (Cabo Júlio) - Inclui um Capítulo V-A, no Decreto-lei nº 667, de 2 de julho de 1969, versando sobre garantias dos integrantes da polícia militar e dos corpos de bombeiros militar.

Apensados: PL 1022/2007 (Celso Russomanno) PL 5570/2005 (Capitão Wayne) PL 6545/2006 (Perpétua Almeida) PL 6994/2006 (Perpétua Almeida) PL 1702/2007 (Rodovalho) PL 4682/2009 (Capitão Assunção) PL 7453/2006 (Rose de Freitas) PL 1453/2011 (Roberto de Lucena)

DECURSO: 2ª SESSÃO

PREVISÃO DE ÚLTIMA SESSÃO: 24/05/2021

Nº 7990/2014 (Tribunal Superior Eleitoral) - Cria cargos efetivos nos quadros de pessoal dos tribunais eleitorais, destinados às unidades de tecnologia da informação.

PREVISÃO DE ÚLTIMA SESSÃO: 19/05/2021

Nº 462/2015 (Padre João) - Acrescenta parágrafo ao artigo 23 da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990.

DECURSO: 2ª SESSÃO
PREVISÃO DE ÚLTIMA SESSÃO: 24/05/2021

Nº 5803/2016 (Rafael Motta) - Altera o Art. 35, da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995.

DECURSO: 2ª SESSÃO
PREVISÃO DE ÚLTIMA SESSÃO: 24/05/2021

Nº 6923/2017 (Rosinha da Adefal) - Acrescenta artigo à Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Lei Brasileira de Inclusão), para dispor sobre as campanhas de conscientização pública a que se refere o art. 8º da Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, aprovada pelo Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009.

Apensados: PL 10138/2018 (Marco Antônio Cabral) PL 6972/2017 (Marcio Alvino) PL 7105/2017 (Flavinho) PL 8553/2017 (Antônio Jácome)
PREVISÃO DE ÚLTIMA SESSÃO: 19/05/2021

Nº 9981/2018 (Norma Ayub) - Altera a alínea "a" do inciso II do art. 8º da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, para incluir os pagamentos efetuados a cuidadores de idosos e as despesas com atividades de assistência a idosos prestadas em residências coletivas e particulares nas deduções permitidas para efeito de apuração da base de cálculo do Imposto de Renda das Pessoas Físicas.

Apensados: PL 2615/2019 (Fabio Schiochet)
DECURSO: 2ª SESSÃO
PREVISÃO DE ÚLTIMA SESSÃO: 24/05/2021

3. CONTRA DECLARAÇÃO DE PREJUDICIALIDADE – ART. 164, § 2º, DO RICD

(Sujeitos a deliberação do Plenário, após ouvida a CCJC, nos termos do art. 164, §§ 2º e 3º do RICD)
PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DE RECURSO: 5 sessões (art. 164, § 2º, do RICD).

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO DE SUSTAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS DO PODER EXECUTIVO

Nº 521/2019 (Áurea Carolina) - Susta os efeitos da Portaria 1.576, de 20 de agosto de 2019, que susta por 180 dias o edital de seleção para séries de TVs públicas com recursos públicos do Fundo Setorial do Audiovisual - FSA

DECURSO: 3ª SESSÃO
PREVISÃO DE ÚLTIMA SESSÃO: 21/05/2021

III - DIVERSOS

1. PRAZO PARA RECEBIMENTO DE SUGESTÕES A PROJETO DE CONSOLIDAÇÃO: art. 212, § 2º, do RICD (30 dias)

PROJETO DE LEI

Nº 5063/2020 (Poder Executivo) - Declara a revogação, para os fins do disposto no art. 14, § 3º, inciso I, da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, de leis e dispositivos.

DECURSO: 21º DIA
PREVISÃO DE ÚLTIMO DIA: 29/05/2021

(Biênio 2021 / 2023)

Presidente

Arthur Lira - PP - AL

1º Vice-Presidente

Marcelo Ramos - PL - AM

2º Vice-Presidente

André de Paula - PSD - PE

1º Secretário

Luciano Bivar - PSL - PE

2ª Secretária

Marília Arraes - PT - PE

3ª Secretária

Rose Modesto - PSDB - MS

4ª Secretária

Rosângela Gomes - REPUBLICANOS - RJ

1º Suplente de Secretário

Eduardo Bismarck - PDT - CE

2º Suplente de Secretário

Gilberto Nascimento - PSC - SP

3º Suplente de Secretário

Alexandre Leite - DEM - SP

4º Suplente de Secretário

Cássio Andrade - PSB - PA

PROCURADORIA PARLAMENTAR

Procurador

Luis Tibé - AVANTE - MG

PROCURADORIA DA MULHER

Procuradora

Tereza Nelma - PSDB - AL

OUIDORIA PARLAMENTAR

Ouvidor-Geral
Delegado Marcelo Freitas - PSL - MG

CORREGEDORIA

PARLAMENTAR

Corregedor
Paulo Bengtson - PTB - PA

COORDENADORIA DOS DIREITOS DA MULHER

Coordenadora
Celina Leão - PP - DF

SECRETARIA DA JUVENTUDE

Secretário da Juventude
Expedito Netto - PSD - RO

CENTRO DE ESTUDOS E DEBATES ESTRATÉGICOS

Presidente
Da Vitoria - CIDADANIA - ES

SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

Secretário de Comunicação Social
Acácio Favacho - PROS - AP

SECRETARIA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Secretária de Relações Internacionais
Soraya Santos - PL - RJ

SECRETARIA DA TRANSPARÊNCIA

Secretário de Transparência
José Medeiros - PODE - MT

Lideranças
Bloco PSL, PL, PP, PSD, MDB, PSDB,
REPUBLICANOS, DEM, PODE, AVANTE,
PATRIOTA
Líder: Hugo Motta

PT

Líder: Bohn Gass

Bloco PROS, PSC, PTB

Líder: Aluisio Mendes

PSB

Líder: Danilo Cabral

PDT

Líder: Wolney Queiroz

SOLIDARIEDADE

Líder: Lucas Vergilio

PSOL

Líder: Talíria Petrone

NOVO

Líder: Vinicius Poit

PCdoB

Líder: Renildo Calheiros

CIDADANIA

Líder: Alex Manente

PV

Líder: Enrico Misasi

Parágrafo 4º, Art. 9º do RI

REDE

Repr.: Joenia Wapichana

LIDERANÇA DO GOVERNO NA CÂMARA

Líder: Ricardo Barros

LIDERANÇA DA OPOSIÇÃO

Líder: Alessandro Molon

LIDERANÇA DA MAIORIA

Líder: Diego Andrade

LIDERANÇA DA MINORIA

Líder: Marcelo Freixo
