

MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 661 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
REQTE.(S) : **O DIRETÓRIO NACIONAL DO PROGRESSISTAS - PP**
ADV.(A/S) : **MARIANA BENJAMIN COSTA E OUTRO(A/S)**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA MESA DIRETORA DO SENADO FEDERAL**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

DECISÃO

Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental proposta pelo Diretório Nacional do Partido Progressistas, PP, 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, 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).

O Ato da Mesa Diretora do Senado Federal 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).

Em ambas os atos normativos, haveria, segundo a ótica do Partido Requerente, a priorização do funcionamento parlamentar em prol das matérias pautadas no SDR, em prejuízo de quaisquer outras. Embora reconheça o acerto da opção dos órgãos diretivos das duas Casas em

ADPF 661 MC / DF

viabilizarem o exercício de seu dever de representação da sociedade em momento de crise, especialmente em vista das matérias relacionadas ao enfrentamento da pandemia de COVID-19 (Coronavírus), observa que esse regime de funcionamento virtualmente 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.

Afirma o Partido Requerente:

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. 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.

(...)

As Medidas Provisórias hoje condenadas à morte por decurso de prazo constitucional representam o interesse da coletividade, editadas por ato do Presidente da República, e por isso mesmo não podem ser subjugadas por medida administrativa do Poder Legislativo, que não está lhe negando o rito, mas a possibilidade de apreciação real das suas disposições, conforme manda a Constituição Federal.

Nesse quadro, o Requerente sustenta violação aos preceitos fundamentais do Devido Processo Legislativo e da separação dos Poderes, requerendo, em sede de medida cautelar, a “paralisação da

ADPF 661 MC / DF

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

Relaciona as seguintes Medidas Provisórias:

MPV 898/2019 - Abono natalino do Programa Bolsa Família

MPV 900/2019 - Criação de fundo para a gestão da conservação ambiental

MPV 901/2019 - Transferência de terras da União a Roraima e Amapá

MPV 903/2019 - Prorrogação de contratos de médicos veterinários alocados na fiscalização de produtos de origem animal

MPV 899/2019 - Contribuinte legal - Facilitação da quitação de dívidas tributárias

MPV 902/2019 - Fim da exclusividade da Casa da Moeda do Brasil

MPV 904/2019 - Extinção do DPVAT e do DPEM

MPV 905/2019 - Programa Verde e Amarelo - Estímulo à contratação de jovens de 18 a 29 anos

MPV 906/2019 - Plano Nacional de Mobilidade Urbana

MPV 907/2019 - Desenvolvimento do Setor do Turismo

MPV 908/2019 - Auxílio a pescadores afetados por manchas de óleo

MPV 909/2019 - Extinção do Fundo de Reservas Monetárias

MPV 910/2019 - Regularização Fundiária

MPV 911/2019 - Recurso para o auxílio emergencial para pescadores atingidos pelas manchas de óleo no Nordeste

MPV 912/2019 - Auxílio para refugiados provenientes da crise humanitária venezuelana

MPV 913/2019 - Prorrogação de contratos do Ministério da Agricultura

MPV 914/2019 - Escolha dos dirigentes das Universidades Federais

ADPF 661 MC / DF

MPV 915/2019 - Gestão e alienação dos imóveis da União

MPV 917/2019 - Prazo para acessibilidade nas salas de cinema

MPV 918/2020 - Cargos Polícia Federal

MPV 919/2020 - Salário mínimo para 2020

MPV 920/2020 - Auxílio para as famílias atingidas pelas chuvas em Minas Gerais, Espírito Santo e Rio de Janeiro

MPV 922/2020 - Regras de contratação temporária no serviço público

Diante da relevância da matéria constitucional suscitada, determinei a prestação, com urgência, 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, relata a edição dos atos já 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 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 alegam, demonstra que *“têm envidado todos os esforços possíveis para a continuidade do processo legislativo na modalidade*

ADPF 661 MC / DF

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.

Apresentam 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.

Sustentam 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.

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.

Requereram o ingresso na relação processual, na qualidade de *amici*

ADPF 661 MC / DF

curiae, a Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais, FIEMG (peça 32) e o Partido dos Trabalhadores, PT (peça 50).

Dessa feita, apresentam 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*”.

É o relatório. Decido.

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

ADPF 661 MC / DF

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 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

ADPF 661 MC / DF

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 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 *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. 297-298; 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

ADPF 661 MC / DF

determinadas medidas que ele julgue necessárias à consideração do Congresso, para o bem do País (ERNEST BARKSDALE FINCHER. *The 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 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 sanção 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)

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

ADPF 661 MC / DF

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 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 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*

ADPF 661 MC / DF

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 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 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

ADPF 661 MC / DF

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 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 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 um 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,

ADPF 661 MC / DF

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 seguinte proposta:

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

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

ADPF 661 MC / DF

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 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

ADPF 661 MC / DF

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”.

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.

ADPF 661 MC / DF

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:

“Art. 62 (...)

§ 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”.

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 661 MC / 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 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 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

ADPF 661 MC / DF

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 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 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

ADPF 661 MC / DF

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 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.

Intime-se com urgência.

Publique-se.

Brasília, 27 de março de 2020.

Ministro **ALEXANDRE DE MORAES**

Relator

Documento assinado digitalmente