

08/09/2021

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 661
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
REQTE.(S)	: DIRETÓRIO NACIONAL DO PROGRESSISTAS - PP
ADV.(A/S)	: HERMAN TED BARBOSA
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 DO SENADO FEDERAL
AM. CURIAE.	: FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS - FIEMG
ADV.(A/S)	: LUISA PIRES DOMINGUES
AM. CURIAE.	: PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT
ADV.(A/S)	: EUGÊNIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO
ADV.(A/S)	: ANGELO LONGO FERRARO

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ATOS DAS MESAS DIRETORAS DO SENADO FEDERAL E DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. FUNCIONAMENTO PARLAMENTAR DURANTE A EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA. PANDEMIA COVID-19. PROCESSO LEGISLATIVO E SISTEMA DE DELIBERAÇÃO REMOTA. ALEGAÇÃO DE PREJUÍZO AO TRÂMITE DE MEDIDAS PROVISÓRIAS. DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO E SEPARAÇÃO DOS PODERES. RAZOABILIDADE DA APRECIÇÃO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS DIRETAMENTE NO PLENÁRIO DAS CASAS. INTERPRETAÇÃO CONFORME. ARGUIÇÕES PARCIALMENTE PROCEDENTES.

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,

ADPF 661 / DF

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, do Executivo e do 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.

5. Medida Cautelar confirmada e ADPFs julgadas parcialmente procedentes para conferir interpretação conforme aos atos impugnados, delimitando 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.

ACÓRDÃO

ADPF 661 / DF

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, acordam em confirmar a medida cautelar referendada pelo Plenário e julgar parcialmente procedentes as presentes Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 661 e ADPF 663), para conferir interpretação conforme aos atos impugnados, delimitando 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, CÁRMEN LÚCIA e ROSA WEBER.

Brasília, 8 de setembro de 2021.

Ministro ALEXANDRE DE MORAES

Relator

Documento assinado digitalmente

08/09/2021

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 661
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
REQTE.(S)	: DIRETÓRIO NACIONAL DO PROGRESSISTAS - PP
ADV.(A/S)	: HERMAN TED BARBOSA
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 DO SENADO FEDERAL
AM. CURIAE.	: FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS - FIEMG
ADV.(A/S)	: LUISA PIRES DOMINGUES
AM. CURIAE.	: PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT
ADV.(A/S)	: EUGÊNIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO
ADV.(A/S)	: ANGELO LONGO FERRARO

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): 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*”

ADPF 661 / DF

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 ambos 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 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 virtual 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

ADPF 661 / DF

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 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.

ADPF 661 / DF

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.

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

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

MPV 918/2020 - Cargos da 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 e 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,

ADPF 661 / DF

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 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 uma minuta de Ato Conjunto (peça 47) a ser editado em conformidade com o entendimento desta CORTE, 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 illo 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

ADPF 661 / DF

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

Dessa feita, apresentaram 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 sejam 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 decisão foi referendada pelo Tribunal Pleno, em julgamento encerrado em sessão virtual de 21/12/2020.

ADPF 661 / DF

Posteriormente, foi apresentado nos autos requerimento subscrito por parlamentares federais (Petição 52155/2021, doc. 104), pelo qual postularam que o trâmite de Medidas Provisórias voltasse a ocorrer normalmente por comissão mista, pois as comissões permanentes da Câmara dos Deputados estariam funcionando remotamente, conforme Ato da Mesa 161/2021, a demonstrar que inexistiria “*impedimento técnico ou logístico para que a comissão mista se constitua, atendendo ao mandamento constitucional do art. 62, § 9º*”.

De igual modo, o Partido dos Trabalhadores, na qualidade de *amicus curiae*, apresentou manifestação nos autos da ADPF 663, com alegações semelhantes, no sentido de que a tramitação das medidas provisórias diretamente no Plenário das Casas Legislativas não mais se justificaria, uma vez que não se verificariam os condicionantes estabelecidos pela CORTE.

Instados a se manifestarem sobre essa alegação, o Senado e a Câmara dos Deputados apresentaram manifestações nos autos (docs. 112 e 117), em que sustentaram a continuidade do contexto excepcional de pandemia, bem como a necessidade de prosseguimento das atividades das duas Casas Legislativas em conformidade com a decisão cautelar referendada pelo Plenário.

É o relatório.

08/09/2021**PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 661
DISTRITO FEDERAL****VOTO**

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): De início, observo que, presentes os requisitos constitucionais e legais para o processamento e julgamento das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental, e tendo já se encontrado amadurecido o debate nos autos pelo aporte de informações pelas autoridades interessadas, as referidas ações se encontram em condições de deliberação do mérito pelo Plenário da CORTE.

O exame do mérito da presente Ação Direta, em sede definitiva, renova a necessidade de pronunciamento desta CORTE sobre o mesmo objeto, qual seja, os atos das Mesas Diretoras das Casas do Congresso Nacional que regularam o funcionamento parlamentar no curso da crise de saúde pública decorrente da pandemia do novo coronavírus (COVID-19), ainda não encerrada, especialmente em vista das alegações recentemente apresentadas nos autos, no sentido de que a realidade fática atual já não daria suporte ao funcionamento excepcional dos órgãos legislativos.

Pelo julgamento plenário que referendou a medida cautelar por mim implementada monocraticamente – encerrado na sessão virtual de 21/12/2020, ainda recente, portanto –, a CORTE, por maioria, entendeu constitucionalmente legítimo que, durante a emergência em Saúde Pública decorrente da pandemia da COVID-19, as Medidas Provisórias fossem instruídas perante o Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, autorizada a emissão de parecer, em substituição à Comissão Mista, por parlamentar de cada uma das Casas. Admitiu-se também que as emendas e requerimentos de destaque pudessem ser apresentados à Mesa, na forma e prazo definidos para funcionamento do Sistema de Deliberação Remota (SDR) em cada Casa, cabendo às Casas Legislativas regulamentarem a complementação desse procedimento

ADPF 661 / DF

legislativo regimental.

O debate da matéria enfrentou, sobretudo, a necessidade de interpretação dos princípios da separação dos Poderes, da independência do Parlamento, no contexto de uma crise sanitária que impôs sérias restrições ao funcionamento regular de entidades públicas e privadas, inviabilizando atividades presenciais que pudessem contribuir para a disseminação e contágio da população pelo novo coronavírus. Adequar-se a esse cenário, sem prejuízo ao pleno exercício das atribuições constitucionais conferidas ao Parlamento, foi compreendido pela CORTE como uma imposição do princípio da eficiência, que obriga o Poder Público ao 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.

O próprio SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL editou atos internos regulando o funcionamento de seus órgãos em vista das singulares condições impostas pela pandemia, inclusive no tocante à realização das sessões de julgamento do Tribunal Pleno e Turmas via videoconferência, além da expansão das hipóteses regimentais de julgamento no ambiente virtual.

A discussão dos autos consiste em averiguar se a condução das atividades parlamentares no curso da pandemia, nos moldes regulados pelos atos impugnados nas ações em julgamento, constituiria uma adaptação indevida e irrazoável do devido processo legislativo, especialmente no que diz respeito ao trâmite de Medidas Provisórias, em prejuízo ao equilíbrio entre os Poderes da República.

Conforme anotei na decisão cautelar, e no julgamento plenário que a referendou, a Constituição Federal, visando, principalmente, a 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

ADPF 661 / DF

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. 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 LUIZ 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 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: mayoria 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 CÂNDIDA DA CUNHA FERRAZ. *Conflito entre poderes: o poder congressional de sustar*

ADPF 661 / DF

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 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).

ADPF 661 / DF

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 Library, 1940. p. 19 e ss.; WOODROW WILSON. *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 president of the United States*. New York: Abelard-Schuman, 1955. p. 92 e 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 e 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 sancção ou promulgação” (*Poder Executivo na república*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1916. p. 77).

ADPF 661 / DF

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 fazem 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, consistentes 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

ADPF 661 / DF

presidencialista, pois, não bastasse a existência de regras concedendo-lhe iniciativa privativa de lei, veto parcial, lei delegada, a Constituição 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, 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 essa 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 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 à edição por 60 (sessenta) dias e reedição por mais 60 (sessenta) dias da medida caso não analisada.

ADPF 661 / DF

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, esse 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, tampouco sua prorrogação, mas sim sua rejeição tácita.

O controle legislativo realizado em relação à 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.

ADPF 661 / DF

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 da COVID-19.

As adaptações promovidas pelos órgãos diretivos do Congresso Nacional, por meio da deliberação remota e em ambiente virtual, permitiram a continuidade do funcionamento das Casas Legislativas e o pleno exercício de 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, 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 (grifos aditados):

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

ADPF 661 / DF

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.

§ 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

ADPF 661 / DF

(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.

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.

Do ponto de vista da conformidade desse regramento ao devido processo legislativo estabelecido na Constituição, os arts. 2º e 7º merecem análise mais detalhada, pois, em tese, excederiam a margem de regulamentação procedimental legislativa *interna corporis* possível ao

ADPF 661 / DF

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

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.

Parece-me 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.

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 art. 2º do texto constitucional.

Nosso texto constitucional consagrou, juntamente com a necessidade de atuação harmônica do Legislativo, do Executivo e do 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.

A proposta de adequação interpretativa do Congresso Nacional é razoável e atende ao *princípio da eficiência*, que se dirige para a razão e fim

ADPF 661 / DF

maior do Estado, a prestação dos serviços públicos e sociais essenciais à população, visando à adoção de todos os meios legais e morais possíveis para satisfação do bem comum.

Veja-se que este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, apreciando matéria semelhante relacionada ao procedimento estabelecido no art. 62 da CF, admitiu a adequação razoável do procedimento das medidas provisórias ao efetivo funcionamento do Congresso Nacional. Naquele caso, o Presidente da Câmara dos Deputados, em decisão inédita, entendeu 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 às 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 27.931-MC, julgado em 27/3/2009), decisão posteriormente referendada e confirmada no mérito pelo PLENÁRIO DA CORTE (MS 27931, Rel. Min. CELSO DE MELLO, julgamento em 29/6/2017).

Como destacado pelo ilustre e sempre DECANO desta 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 brasileiro, o poder de selecionar e de apreciar, de modo

ADPF 661 / DF

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 27.931, 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 art. 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.

ADPF 661 / DF

Considerada a importância do trâmite de Medidas Provisórias para o relacionamento equilibrado entre os Poderes, seriam intoleráveis quaisquer conclusões que apontassem tanto para a impossibilidade de apresentação e oportuna apreciação legislativa das medidas propostas pelo Poder Executivo, como também para a possibilidade de vigência das mesmas além do prazo constitucional, sem exame pelo Poder Legislativo.

Dadas as circunstâncias singulares em questão, nas quais todas as instâncias do Poder Público foram obrigadas a transigir em relação ao seu funcionamento normal, impõe-se reconhecer que a solução alcançada pelos órgãos diretivos do Congresso Nacional, nos termos apresentados nos autos e deliberados pela CORTE no julgamento cautelar, é aquela que melhor concilia todos interesses em causa.

A evolução dessas circunstâncias ao longo dos últimos meses, conforme noticiado nos autos, parece ter permitido, ou mesmo exigido, o retorno de parte das atividades parlamentares de maior urgência e sensibilidade política e administrativa, como o funcionamento da Comissão Mista do Orçamento.

Nem por isso, no entanto, será possível afirmar que os atos impugnados nas ações em julgamento perderam o seu fundamento de validade, ou foram nulificados por uma inconstitucionalidade superveniente.

A pandemia do novo coronavírus ainda exige a observância de cautelas sanitárias que restringem a plena circulação e reunião de pessoas em espaços públicos e confinados, isso em todo o território nacional, inclusive no Distrito Federal, em que pesem os avanços na campanha de vacinação de toda a população. Mostra-se precipitada, assim, a afirmação de que já estariam superadas as circunstâncias fáticas que fundamentaram o julgamento cautelar nos presentes autos. Ainda há uma crise de saúde pública em curso, a exigir uma atuação consistente do Poder Público.

O julgamento formalizado por este Plenário em sede cautelar, agora revisitado em sede definitiva, reconheceu a legitimidade dos atos das Mesas Diretoras do Congresso Nacional que adaptaram o funcionamento

ADPF 661 / DF

parlamentar ao contexto de restrições práticas ao comparecimento presencial de parlamentares às atividades regulares dos órgãos legislativos.

Admitiu-se que essas circunstâncias são fundamento idôneo para a adaptação pretendida – em especial a apreciação de medidas provisórias diretamente no Plenário das Casas – e que tal não importaria em prejuízo ao devido processo legislativo previsto na Constituição.

Esta CORTE, no exercício da Jurisdição Constitucional, não detém meios de averiguar o impacto das medidas sanitárias ainda em vigor sobre a rotina das atividades parlamentares, de modo a concluir pelo prejuízo das medidas adotadas pelas Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

Por meio da manifestação apresentada pelas Casas do Congresso Nacional (docs. 112 e 117 dos autos da ADPF 661), foi reportado um panorama sobre o impacto das medidas sanitárias ao longo do último semestre, bem como da necessidade e atualidade do regulamento editado pelas Mesas para a atuação dos órgãos legislativos em ambientes de deliberação remota.

Colho o seguinte excerto da manifestação do Senado Federal:

Cumprе ressaltar que, para além da realidade infelizmente vista e sentida por todos os brasileiros, não seria mesmo por falta de norma jurídica que se daria razão os peticionários: há uma Portaria do Ministério da Saúde em plena vigência (Portaria nº 188/GM/MS, de 03/02/2020) que “declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV)”.

De outro lado, não há no Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2020, qualquer condicionante de sua vigência ao estado de calamidade pública ou à vigência Decreto Legislativo nº 6, de 2020, que, frise-se, tinha a sua finalidade voltada ao regime fiscal. Portanto, não há que se dizer que o Ato Conjunto n. 1, de 2020, está superado (sem eficácia), pois se a norma jurídica vige

ADPF 661 / DF

prevendo hipótese de incidência e se o suporte fático ainda existe, ocorre a subsunção e deve se reconhecer a eficácia da previsão normativa e a produção dos seus efeitos.

(...)

Na avaliação do Presidente do Senado da República, não há como, portanto, atualmente, retomar todas as atividades do Senado Federal de forma presencial sem aumentar os riscos à vida e à saúde de centenas de parlamentares, servidores e colaboradores.

Houve importante avanço nas votações do Congresso Nacional quanto à instalação da Comissão Mista de Orçamento. Todavia, esse avanço particular não pode ser estendido à outras situações como a questão das medidas provisórias. É verdade que o processo legislativo das leis orçamentárias e das medidas provisórias guarda a similaridade de existência de comissões mistas. Entretanto, os procedimentos legislativos, as votações e os volumes de matérias a serem discutidas, no âmbito dessas comissões, são diferentes, o que faz com que cada situação tenha que ter abordagens específicas. Ademais, mesmo no âmbito da CMO, realizou-se uma quantidade limitada de reuniões e todas as votações foram feitas por acordo (sem a verificação de votação ou votação nominal no painel, justamente por conta das circunstâncias extraordinárias em que derem as reuniões)

O Senado Federal também se reporta à manifestação da Secretaria-Geral da Mesa Diretora daquela Casa, no sentido de que o funcionamento das demais comissões, por meio da criação de inúmeros ambientes de deliberação remota, com funcionamento simultâneo, esbarra em uma *“série de entraves técnicos, operacionais e sanitários”* que expõe detalhadamente. A título exemplificativo, transcrevo o seguinte trecho da exposição formulada nos autos (doc. 112):

O SDR consiste em duas partes: uma solução de votação eletrônica remota e outra de videoconferência. A primeira permite o registro dos votos por meio de aplicativo próprio

ADPF 661 / DF

instalado nos aparelhos celulares dos Parlamentares, a consulta ao painel de votação, além de outras funções. A solução de votação possui mecanismos de segurança, como a confirmação por mensagem SMS e o registro de uma foto do parlamentar no momento do voto, a fim de evitar a votação indevida por terceiros. Já a solução de videoconferência é viabilizada por meio do uso da plataforma ZOOM. Por meio dela, torna-se possível a discussão das matérias em deliberação, a realização de audiências públicas, entre outras funções necessárias para que os debates ocorram de forma consentânea aos princípios democráticos que regem as relações no Parlamento.

Com o início emergencial de utilização do SDR, foram adquiridas, de forma urgente e excepcional, 14 (quatorze) licenças corporativas do software ZOOM, quantidade permitida pelos recursos orçamentários disponíveis. Tais licenças permitem o uso da versão corporativa do aplicativo, solução ideal para as necessidades operacionais das sessões e reuniões remotas, pois permite a participação simultânea de mais de 100 usuários, a entrada de participantes por meio de chamada telefônica e a realização de sessões com duração superior a quarenta minutos. Além disso, a versão corporativa possui mais opções de segurança, dentre as quais destacam-se o “domínio gerenciado”, que permite a geração de links para as sessões com o domínio do Senado, o “single sign-on”, funcionalidade que permite a integração da plataforma com os sistemas do Senado, e o “portal de administração”, que permite a administração das contas de usuários que podem acessar as sessões e reuniões.

Durante a realização de uma sessão ou reunião por meio do SDR, é necessário o uso simultâneo de duas licenças, em média. Assim, devido ao número restrito de licenças disponíveis no atual momento, há uma limitação tecnológico-operacional para o funcionamento concomitante de sessões e reuniões remotas. Exemplo dessa limitação pode ser verificado ao ser consultada a agenda legislativa do Senado Federal nos últimos meses, a qual demonstra que esta Casa tem buscado

ADPF 661 / DF

realizar tanto as reuniões de comissões quanto as sessões de Plenário em horários distintos.

Ressalte-se que essa limitação de realização de reuniões remotas simultâneas pode se mostrar um óbice para o pleno retorno e funcionamento de todos os órgãos colegiados a cargo do Senado Federal, sobretudo das comissões mistas de medidas provisórias. Isso devido ao número de medidas provisórias em tramitação e ao número de reuniões necessárias para sua devida deliberação. Aqui, faz-se oportuno citar estimativas da ordem de grandeza dessas possíveis necessidades. Restringindo-se a dados da atual 56ª Legislatura, levantamento da Secretaria Legislativa do Congresso Nacional aponta que, apenas no ano de 2019, foram realizadas 151 reuniões de comissões mistas destinadas a emitir parecer sobre medidas provisórias, sendo que, naquele ano, foram editadas 48 dessas proposições legislativas. Já no ano de 2020, apenas após a emergência de saúde pública decorrente da pandemia da COVID19, foram editadas 102. Em 2021, foram editadas 27 e, atualmente, 34 encontram-se em tramitação nas Casas do Congresso Nacional. Ou seja, na presente data, caso seja ordenada a imediata emissão de parecer sobre as medidas provisórias em tramitação pelas respectivas comissões mistas, seriam necessários recursos para a instalação de 34 colegiados, o que inevitavelmente exigirá a realização simultânea de múltiplas reuniões.

Outro fator limitador, dessa vez restrito às comissões, é a solução de votação do SDR. Seu uso, no momento, vincula-se somente às votações ostensivas nominais nas sessões do Plenário. Entretanto, o Prodasen está em fase de conclusão do desenvolvimento de solução que permitirá também a votação remota nas reuniões das comissões permanentes. Está em análise pela Mesa Diretora, também, uma nova minuta de atualização do Ato da Comissão Diretora que regulamenta o SDR, a qual permitirá o retorno das reuniões deliberativas dos órgãos colegiados do Senado Federal por meio remoto.

ADPF 661 / DF

Contudo, ainda não se chegou a uma solução tecnológica que permita a realização de votações secretas de forma remota. Isso, especialmente, em decorrência da própria incompatibilidade fática de se resguardar o devido sigilo do voto do parlamentar de forma não presencial. Esse impedimento inviabiliza, por exemplo, o uso do SDR para a deliberação de autoridades e embaixadores, uma vez que essa aprovação deve dar-se por voto secreto, segundo expressa norma constitucional¹³. Ressalte-se que, no âmbito das comissões mistas, esse impedimento pode dificultar a escolha dos Presidentes e Vice Presidentes dos respectivos colegiados, uma vez que sua eleição deve ocorrer mediante votação secreta, por força do art. 151 do Regimento Comum do Congresso Nacional e do art. 88 do Regimento Interno do Senado Federal.

A presente sede jurisdicional não é a instância adequada para impor ao Parlamento o ônus financeiro e operacional em superar essas dificuldades, considerando ainda as possibilidades relacionadas à segurança da informação e à possibilidade de questionamentos sobre a validade de deliberações executadas nesse ambiente de incerteza tecnológica.

Tudo indica, portanto, que persistem as circunstâncias fáticas que permitiram a esta CORTE, no julgamento cautelar, concluir pela razoabilidade do trâmite das medidas provisórias no Sistema de Deliberação Remota regulado pelo Ato Conjunto n. 1/2020.

Em vista do exposto, voto pela CONFIRMAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR referendada pelo Plenário e julgo PARCIALMENTE PROCEDENTES as presentes Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental, para conferir INTERPRETAÇÃO CONFORME aos atos impugnados, delimitando 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,

ADPF 661 / DF

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.

É o voto.

08/09/2021

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 661
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
REQTE.(S)	: DIRETÓRIO NACIONAL DO PROGRESSISTAS - PP
ADV.(A/S)	: HERMAN TED BARBOSA
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 DO SENADO FEDERAL
AM. CURIAE.	: FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS - FIEMG
ADV.(A/S)	: LUISA PIRES DOMINGUES
AM. CURIAE.	: PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT
ADV.(A/S)	: EUGÊNIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO
ADV.(A/S)	: ANGELO LONGO FERRARO

VOTO

O Senhor Ministro Edson Fachin: 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 COVID-19; 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.

A medida cautelar “contraposta” foi deferida nos seguintes termos:

ADPF 661 / 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**

ADPF 661 / DF

parlamentar designado na forma regimental, em virtude da impossibilidade momentânea de atuação da comissão mista.

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.

(ADPF 661 MC-Ref, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 21/12/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-064 DIVULG 07-04-2021 PUBLIC 08-04-2021, g.n.)

Restei vencido na ocasião, havendo sustentado o não cabimento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental e do pedido contraposto e o indeferimento dos pedidos.

Em seguida, foi proposta a ADI 6751 pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT em face dos artigos 2º, § 1º, art. 3º, § 1º e 7º, parágrafo único, do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que dispõe sobre o regime de tramitação, no Congresso Nacional, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, de medidas provisórias durante a pandemia de Covid19.

Alega-se, na ADI, a inconstitucionalidade formal por se entender que a matéria deveria ter sido veiculada por meio de espécie normativa diversa, qual seja, a resolução, e, também, inconstitucionalidade material, pois, ao suprimir a emissão de parecer da Comissão Mista de Deputados e Senadores para a análise de Medida Provisória, ofenderia o devido processo legislativo, o direto de minoria e o de oposição previstos respectivamente nos arts. 62, § 9º, 58, § 2º, e 1º, da Constituição da

ADPF 661 / DF

República. Os fatos que fundamentaram a decisão cautelar, ademais, não subsistiriam.

Igualmente, conforme consta nos relatórios da ADPF 661 e 663, após a medida cautelar, foram apresentados nos autos requerimentos subscritos por parlamentares federais e pelo *amicus curiae*, Partido dos Trabalhadores, pelo qual postularam que as Medidas Provisórias voltassem a tramitar normalmente por comissão mista, pois as comissões permanentes da Câmara dos Deputados estariam funcionando remotamente, conforme Ato da Mesa 161/2021, a demonstrar que inexistiria impedimento técnico ou logístico para que a comissão mista se constitua, atendendo ao mandamento constitucional do art. 62, § 9º.

São, ainda, os mesmos termos da Sustentação Oral e dos Memoriais do *amicus curiae*, Connectas Direitos Humanos.

No entanto, o i. Relator entende que persistem as circunstâncias fáticas que permitiram a concessão da cautelar, não sendo possível impor “ao Parlamento o ônus financeiro e operacional em superar essas dificuldades, considerando ainda as possibilidades relacionadas à segurança da informação e à possibilidade de questionamentos sobre a validade de deliberações executadas nesse ambiente de incerteza tecnológica.” E, assim, julga “PARCIALMENTE PROCEDENTE as presentes Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental, para conferir INTERPRETAÇÃO CONFORME aos atos impugnados, delimitando 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

ADPF 661 / DF

regulamentarem a complementação desse procedimento legislativo regimental.”

Bem como julga: “IMPROCEDENTE a presente Ação Direta, para declarar a constitucionalidade dos arts. 2º, § 1º, art. 3º, § 1º e 7º, parágrafo único, do Ato Conjunto 1/2020 das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.”

Eis, então, o ponto em que divirjo. Embora concorde com o i. Ministro Relator, no sentido de que persistem os riscos sanitários da pandemia, penso que há meios que não transigem com a Constituição e com o devido processo legislativo que poderiam ser adotados.

Insisto, como anotei em meu voto na cautelar, que *“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)

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:

“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

ADPF 661 / DF

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 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 consequente extensão de suas competências e reforço de mecanismos de produção de legitimidade (ROSANVALLON, Pierre. Le bon gouvernement. Paris: 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,

ADPF 661 / DF

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, constitucionalmente vital e politicamente espinhosa”* (ROSSI, Luigi. Il decreto-legge 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 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

ADPF 661 / DF

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 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).

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

ADPF 661 / DF

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. 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 permitem o excepcional exercício de funções atípicas pelos diversos braços do Estado brasileiro pode desembocar em respostas dos demais em um subsequente 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

ADPF 661 / DF

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 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. A ressalva ao procedimento de deliberação das Medidas Provisórias, tal como a 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. 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

ADPF 661 / DF

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 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, as limitações procedimentais são necessárias ao sistema de freios e contrapesos da separação de poderes, não tendo sido excetuadas pela Constituição sequer quando regula o estado de defesa e o estado de sítio.

A questão constitucional do ato impugnado 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 (eDOC 5 da ADI 6751), grifando-se os artigos 2º, § 1º, art. 3º, § 1º e 7º, parágrafo único, impugnados na ADI:

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

ADPF 661 / DF

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.

§ 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.

ADPF 661 / DF

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.

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.

A inconstitucionalidade reside no art. 2º, parágrafo único (e os demais, por arrastamento, conforme pedido inicial), 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.

A Comissão Mista é uma exigência constitucional para efetiva deliberação sobre a matéria com a devida participação social. A regra

ADPF 661 / DF

constitucional, 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:

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. 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 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,

ADPF 661 / DF

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 01/2002-CN, 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, 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: 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

ADPF 661 / DF

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 Pleno, julgado em 08/03/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-125 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 ou híbrida. Colho o seguinte excerto da manifestação do Senado Federal (ADPF 661, eDOC 112):

“O SDR consiste em duas partes: uma solução de votação eletrônica remota e outra de videoconferência. A primeira permite o registro dos votos por meio de aplicativo próprio instalado nos aparelhos celulares dos Parlamentares, a consulta ao painel de votação, além de outras funções. A solução de votação possui mecanismos de segurança, como a confirmação por mensagem SMS e o registro de uma foto do parlamentar no momento do voto, a fim de evitar a votação indevida por terceiros. Já a solução de videoconferência é viabilizada por meio do uso da plataforma ZOOM. Por meio dela, torna-se possível a discussão das matérias em deliberação, a realização de audiências públicas, entre outras funções necessárias para que os debates ocorram de forma consentânea aos princípios democráticos que regem as relações no Parlamento.

ADPF 661 / DF

Com o início emergencial de utilização do SDR, foram adquiridas, de forma urgente e excepcional, 14 (quatorze) licenças corporativas do software ZOOM, quantidade permitida pelos recursos orçamentários disponíveis. Tais licenças permitem o uso da versão corporativa do aplicativo, solução ideal para as necessidades operacionais das sessões e reuniões remotas, pois permite a participação simultânea de mais de 100 usuários, a entrada de participantes por meio de chamada telefônica e a realização de sessões com duração superior a quarenta minutos. Além disso, a versão corporativa possui mais opções de segurança, dentre as quais destacam-se o ‘domínio gerenciado’, que permite a geração de links para as sessões com o domínio do Senado, o ‘single sign-on’, funcionalidade que permite a integração da plataforma com os sistemas do Senado, e o ‘portal de administração’, que permite a administração das contas de usuários que podem acessar as sessões e reuniões.

Durante a realização de uma sessão ou reunião por meio do SDR, é necessário o uso simultâneo de duas licenças, em média. Assim, devido ao número restrito de licenças disponíveis no atual momento, há uma limitação tecnológico-operacional para o funcionamento concomitante de sessões e reuniões remotas. Exemplo dessa limitação pode ser verificado ao ser consultada a agenda legislativa do Senado Federal nos últimos meses, a qual demonstra que esta Casa tem buscado realizar tanto as reuniões de comissões quanto as sessões de Plenário em horários distintos.

Ressalte-se que essa limitação de realização de reuniões remotas simultâneas pode se mostrar um óbice para o pleno retorno e funcionamento de todos os órgãos colegiados a cargo do Senado Federal, sobretudo das comissões mistas de medidas provisórias. Isso devido ao número de medidas provisórias em tramitação e ao número de reuniões necessárias para sua devida deliberação. Aqui, faz-se oportuno citar estimativas da ordem de grandeza dessas possíveis necessidades. Restringindo-se a dados da atual 56ª Legislatura, levantamento da Secretaria Legislativa do Congresso Nacional aponta que,

ADPF 661 / DF

apenas no ano de 2019, foram realizadas 151 reuniões de comissões mistas destinadas a emitir parecer sobre medidas provisórias, sendo que, naquele ano, foram editadas 48 dessas proposições legislativas. Já no ano de 2020, apenas após a emergência de saúde pública decorrente da pandemia da COVID19, foram editadas 102. Em 2021, foram editadas 27 e, atualmente, 34 encontram-se em tramitação nas Casas do Congresso Nacional. Ou seja, na presente data, caso seja ordenada a imediata emissão de parecer sobre as medidas provisórias em tramitação pelas respectivas comissões mistas, seriam necessários recursos para a instalação de 34 colegiados, o que inevitavelmente exigirá a realização simultânea de múltiplas reuniões.

Outro fator limitador, dessa vez restrito às comissões, é a solução de votação do SDR. Seu uso, no momento, vincula-se somente às votações ostensivas nominais nas sessões do Plenário. Entretanto, o Prodasen está em fase de conclusão do desenvolvimento de solução que permitirá também a votação remota nas reuniões das comissões permanentes. Está em análise pela Mesa Diretora, também, uma nova minuta de atualização do Ato da Comissão Diretora que regulamenta o SDR, a qual permitirá o retorno das reuniões deliberativas dos órgãos colegiados do Senado Federal por meio remoto.

Contudo, ainda não se chegou a uma solução tecnológica que permita a realização de votações secretas de forma remota.

Isso, especialmente, em decorrência da própria incompatibilidade fática de se resguardar o devido sigilo do voto do parlamentar de forma não presencial. Esse impedimento inviabiliza, por exemplo, o uso do SDR para a deliberação de autoridades e embaixadores, uma vez que essa aprovação deve dar-se por voto secreto, segundo expressa norma constitucional. Ressalte-se que, no âmbito das comissões mistas, esse impedimento pode dificultar a escolha dos Presidentes e Vice Presidentes dos respectivos colegiados, uma vez que sua eleição deve ocorrer mediante votação secreta, por força do art. 151 do Regimento Comum do Congresso Nacional

ADPF 661 / DF

e do art. 88 do Regimento Interno do Senado Federal.”

Não me parece, no entanto, que, passados mais de um ano e meio do início da pandemia, devam as dificuldades técnicas sobreporem-se à expressa determinação constitucional.

Nos termos do art. 11 da Lei n.º 9.882/99 e do art. 27 da Lei n. 9.868/99, devem ser, de todo modo, preservadas as medidas provisórias editadas desde a propositura até o julgamento de mérito, tendo em vista a segurança jurídica decorrente da medida cautelar concedida.

Ante o exposto, divirjo do relator e voto pela improcedência das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 661 e n.º 663, e pela procedência da ADI n. 6751, declarando-se a inconstitucionalidade do artigo 2º, parágrafo único, do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1/2020, e, por arrastamento, dos seus artigos 3º, § 1º, e 7º, parágrafo único.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 661

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES

REQTE.(S) : DIRETÓRIO NACIONAL DO PROGRESSISTAS - PP

ADV.(A/S) : HERMAN TED BARBOSA (10001/DF)

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 DO SENADO FEDERAL

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

ADV.(A/S) : LUISA PIRES DOMINGUES (192243/MG)

AM. CURIAE. : PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT

ADV.(A/S) : EUGÊNIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO (4935/DF)

ADV.(A/S) : ANGELO LONGO FERRARO (261268/SP)

Decisão: O Tribunal, por maioria, confirmou a medida cautelar referendada pelo Plenário e julgou parcialmente procedentes as presentes Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 661 e ADPF 663), para conferir interpretação conforme aos atos impugnados, delimitando 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, Cármen Lúcia e Rosa Weber. Plenário, Sessão Virtual de 27.8.2021 a 3.9.2021.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Nunes Marques.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário