

**21/12/2020****PLENÁRIO****REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE  
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 661 DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. ALEXANDRE DE MORAES</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: O DIRETÓRIO NACIONAL DO PROGRESSISTAS - PP</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: MARIANA BENJAMIN COSTA E OUTRO(A/S)</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: PRESIDENTE DA MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: PRESIDENTE DA MESA DIRETORA DO SENADO FEDERAL</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: FEDERACAO DAS INDUSTRIAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: TIAGO GOMES DE CARVALHO PINTO E OUTRO(A/S)</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: LUISA PIRES DOMINGUES</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: PARTIDO DOS TRABALHADORES</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ANGELO LONGO FERRARO</b>

**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 PREJUIZO 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

**ADPF 661 MC-REF / DF**

hipótese excepcional de suspensão do prazo decadencial de 120 (cento e vinte) dias, durante o recesso do Congresso Nacional (CF, § 4º, art. 62).

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

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

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

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

**ACÓRDÃO**

**ADPF 661 MC-REF / 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, conheceu da arguição e referendou a medida cautelar deferida, para autorizar, nos termos pleiteados pelas Mesas das Casas Legislativas, que, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente da COVID-19, as medidas provisórias sejam instruídas perante o Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ficando, excepcionalmente, autorizada a emissão de parecer, em substituição à Comissão Mista, por parlamentar de cada uma das Casas designado na forma regimental; bem como, em deliberação nos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, operando por sessão remota, as emendas e requerimentos de destaque possam ser apresentados à Mesa, na forma e prazo definidos para funcionamento do Sistema de Deliberação Remota (SDR) em cada Casa, sem prejuízo da possibilidade de as Casas Legislativas regulamentarem a complementação desse procedimento legislativo regimental, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Edson Fachin, Rosa Weber e Marco Aurélio. Os Ministros Roberto Barroso e Cármen Lúcia adotavam como *obiter dictum* a parte do referendo da cautelar.

Brasília, 21 de dezembro de 2020.

Ministro **ALEXANDRE DE MORAES**

Relator

*Documento assinado digitalmente*

22/04/2020

PLENÁRIO

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

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. ALEXANDRE DE MORAES</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: O DIRETÓRIO NACIONAL DO PROGRESSISTAS - PP</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: MARIANA BENJAMIN COSTA E OUTRO(A/S)</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: PRESIDENTE DA MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: PRESIDENTE DA MESA DIRETORA DO SENADO FEDERAL</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: FEDERACAO DAS INDUSTRIAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: TIAGO GOMES DE CARVALHO PINTO E OUTRO(A/S)</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: LUISA PIRES DOMINGUES</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: PARTIDO DOS TRABALHADORES</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ANGELO LONGO FERRARO</b>

**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

**ADPF 661 MC-REF / DF**

*“solução tecnológica que viabilize a discussão e votação de matérias, a ser usado exclusivamente em situações de guerra, convulsão social, calamidade pública, pandemia, emergência epidemiológica, colapso do sistema de transportes ou situações de força maior que impeçam ou inviabilizem a reunião presencial dos Senadores no edifício do Congresso Nacional ou em outro local físico” (art. 1º, parágrafo único).*

Em 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

**ADPF 661 MC-REF / DF**

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

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

**ADPF 661 MC-REF / DF**

Monetárias

MPV 910/2019 - Regularização Fundiária

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

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

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

MPV 914/2019 - Escolha dos dirigentes das Universidades Federais

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

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

MPV 918/2020 - Cargos Polícia Federal

MPV 919/2020 - Salário mínimo para 2020

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

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

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

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

Nesse sentido, relata a edição dos atos já referidos na petição inicial: Ato da Comissão Diretora do Senado Federal 7/2020; Instrução

**ADPF 661 MC-REF / DF**

Normativa 13/2020, da Secretaria Geral da Mesa; e a Resolução 14/2020, da Câmara dos Deputados, por força dos quais foi instituído o Sistema de Deliberação Remota, com forma de *“resguardar o pleno funcionamento do Processo Legislativo”*, tendo sido as primeiras sessões remotas realizadas em 20 e 25 de março do ano corrente, quando aprovado o PLD 88/2020, que reconhece a calamidade pública em razão da pandemia do coronavírus.

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

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

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

Transcrevo das razões apresentadas:

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



**ADPF 661 MC-REF / DF**

economia processual que se tornou mais premente diante da enxurrada de medidas provisórias em tramitação (doc. 7) e do atual quadro de restrições extraordinárias.

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

Requereram o ingresso na relação processual, na qualidade de *amici 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 é a decisão ora submetida a referendo pelo Tribunal Pleno.

**ADPF 661 MC-REF / DF**

É o relatório.

**22/04/2020**

**PLENÁRIO**

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

**ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES  
(RELATOR) - Obrigado, Presidente.

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

Presidente, eu quero, desde o início, salientar a importância das presentes ADPFs, porque, na análise, não só no momento em que deferi a cautelar, mas também no presente momento do referendo da cautelar, pretendi harmonizar a necessária independência entre os Poderes, exigida constitucionalmente, mas compatibilizando - e este me parece o ponto central da presente discussão - a prerrogativa presidencial de edição de medidas provisórias, presentes os requisitos de relevância e urgência, principalmente nesse momento de pandemia. Vale lembrar que várias medidas provisórias foram editadas e vêm sendo editadas para possibilitar que recursos cheguem às pessoas com menos condições, para que possam, durante esse período de pandemia,

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

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

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

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

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

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

A Constituição de 88 - primeiro o prazo de 30 dias, depois 60 e

mais 60 -, em relação as medidas provisórias, deixou claro que a inércia congressual, a ausência de deliberação do Congresso Nacional, no prazo de 120, dias equivale a rejeição. Prorrogar isso realmente acabaria tornando o Presidente da República o único legislador no País.

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

gerais presidentes de editar medidas provisórias - na verdade, à época, por forma de decreto-lei -, e, a partir do momento em que não houvesse deliberação, isso se tornaria definitivo pelo decurso do prazo.

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

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

A Constituição - salientei no voto da medida cautelar cujo referendo ora se analisa - disciplina a atuação, tanto do Presidente da República, quanto do Congresso Nacional no processo legislativo. O processo legislativo das medidas provisórias não pode anular nem totalmente o Presidente da República,

como seria se se exigisse reuniões de algo que não ocorrerá, nem, ao mesmo tempo, anular o Congresso Nacional, permitindo eventualmente, no decurso de prazo de mais 120 dias, a manutenção da vigência e eficácia da medida provisória.

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



permitir, de um lado, que todas as medidas provisórias caduquem, porque fisicamente não há possibilidade de reunião da Comissão Mista, e, de outro, que todas as medidas provisórias, independentemente de deliberação, continuem valendo.

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

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

Exatamente no equilíbrio entre Executivo e Legislativo, entre afastar o obstáculo intransponível e, ao mesmo tempo, respeitar o mais importante limite que a Constituição colocou em relação ao poder de editar

medidas provisórias, a decadência dos seus efeitos após 120 dias, na necessidade dessa compatibilização, primeiro, obviamente, pareceu-me que a única medida possível seria a ADPF. Não há, no ordenamento jurídico, outra medida que pudesse compatibilizar, com a necessária presteza que precisamos nesse período difícil, a atuação dos dois Poderes, justificando-se, aí, o cabimento.

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

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

Federal.

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

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

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

não puder se reunir pessoalmente, para respeitar o isolamento social, estabelecendo a apresentação desse parecer sobre as medidas provisórias diretamente em Plenário, e com todo o procedimento - depois de apresentação de emendas, votação -, para que, no prazo de 60 mais 60 dias, haja a possibilidade de o Congresso Nacional realizar a sua função de aprovar ou rejeitar a medida provisória.

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

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

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

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

se aplicaria aos projetos de lei ordinária, permitindo a continuidade dos trabalhos em relação às demais espécies normativas.

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

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

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

Em virtude disso concedi a cautelar e pleiteio o seu referendo, em especial com base nos arts. 2º, 37 e 62, nos termos pleiteados pelas Mesas das casas legislativas.

22/04/2020

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE  
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 661 DISTRITO FEDERAL****VOTO**

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



**ADPF 661 MC-REF / DF**

*and theory in the constitutions*. New York: Columbia College, 1986; J.J. 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 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

**ADPF 661 MC-REF / DF**

defesa (CF, art. 136, § 4º), decretados pelo Presidente da República (CF, art. 84, IX e X); autorizar (CF, art. 137) o Presidente da República a decretar o Estado de sítio (CF, art. 84, IX).

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

A Constituição Federal, portanto, disciplina a posição e atuação do Presidente da República em face do Congresso Nacional no processo legislativo, prevendo a maior ou menor ingerência do Chefe do Poder Executivo na função legiferante, uma vez que possui, além das funções executivas, também funções constitucionais e legais, ligadas à elaboração das leis (LAWRENCE HENRY CHAMBERLAIN. *The President, Congress and legislation*. New York: Columbia University Press, 1947; PAULO BONAVIDES. *Ciência política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 297-298; CLINTON ROSSITER. *American presidency*. New York: New American 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

**ADPF 661 MC-REF / DF**

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).

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

**ADPF 661 MC-REF / DF**

função legiferante e aceita modernamente, desde que com limitações, como mecanismo necessário para possibilitar a eficiência do Estado e sua necessidade de maior agilidade e celeridade.

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

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

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

Historicamente, não há dúvidas de que o antecedente imediato das atuais medidas provisórias é o antigo decreto-lei, previsto na constituição anterior, e instrumento legislativo larga e abusivamente utilizado pelo Presidente da República, que detinha a competência para sua edição.

Apesar dos abusos efetivados com o decreto-lei, a prática demonstrou a necessidade de um ato normativo excepcional e célere, para situações de relevância e urgência. Pretendendo regularizar 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

**ADPF 661 MC-REF / DF**

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.

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

**ADPF 661 MC-REF / DF**

por decurso de prazo, tampouco sua prorrogação, mas sim sua rejeição tácita.

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

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

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

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

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

Entretanto, confirmaram alterações no funcionamento das

**ADPF 661 MC-REF / DF**

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

“Art. 1º Este Ato dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, de medidas provisórias editadas durante a vigência da Emergência em Saúde Pública e do estado de calamidade pública decorrente da COVID-19, ainda pendentes de parecer da Comissão Mista a que se refere o art. 62, § 9º, da Constituição Federal. Parágrafo único. Aplicam-se as disposições da Resolução nº 1, de 2002-CN, no que não colidir com o disposto neste Ato.

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

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

Art. 3º À Medida Provisória poderão ser oferecidas emendas perante o órgão competente da Secretaria Legislativa do Congresso Nacional, protocolizadas por meio eletrônico simplificado, até o segundo dia útil seguinte à publicação da 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

**ADPF 661 MC-REF / DF**

Deputados e do Senado Federal, operando por sessão remota, as emendas e requerimentos de destaque deverão ser apresentados à Mesa, na forma e prazo definidos para funcionamento do Sistema de Deliberação Remota em cada Casa.

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

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

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

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

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

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

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

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



**ADPF 661 MC-REF / DF**

parecer seja proferido em Plenário.

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

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

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

Art. 2º. (...)

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

Art. 7º (...)

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

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:

**ADPF 661 MC-REF / DF**

“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 artigo 2º do texto constitucional.

Nosso texto constitucional consagrou, juntamente com a necessidade de atuação harmônica do Legislativo, Executivo e Judiciário, o respeito ao *princípio da eficiência*, como aquele que impõe 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 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.

Em hipótese diversa, porém, também em relação ao procedimento

**ADPF 661 MC-REF / DF**

estabelecido no artigo 62 da Constituição Federal, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL entendeu constitucional a adequação razoável do procedimento das medidas provisórias ao efetivo funcionamento do Congresso Nacional, quando, em decisão inédita, entendeu o Presidente da Câmara dos Deputados que o sobrestamento das deliberações legislativas (CF, § 6º, art. 62) somente se aplicaria aos projetos de lei ordinária, permitindo a continuidade dos trabalhos em relação 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 MEDIDA CAUTELAR 27.931-1/DF, em 27/3/2009), decisão posteriormente referendada e confirmada no mérito pelo PLENÁRIO DA CORTE (MS 27931/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, julgamento em 29/6/2017).

Como destacado pelo ilustre DECANO da CORTE:

“a construção jurídica formulada pelo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, além de propiciar o regular desenvolvimento dos trabalhos legislativos no Congresso Nacional, parece demonstrar reverência ao texto constitucional, pois – reconhecendo a subsistência do bloqueio da pauta daquela Casa legislativa quanto às proposições normativas que veiculem matéria passível de regulação por medidas provisórias (não compreendidas, unicamente, aquelas abrangidas pela cláusula de pré-exclusão inscrita no art. 62, § 1º, da Constituição, na redação dada pela EC nº 32/2001) – preserva, íntegro, o poder ordinário de legislar atribuído ao Parlamento. Mais do que isso, a decisão em causa teria a virtude de devolver, à Câmara dos Deputados, o poder de agenda, que representa prerrogativa institucional das mais relevantes, capaz de permitir, a essa Casa do Parlamento brasileiro, o poder de selecionar e de apreciar, de modo inteiramente autônomo, as matérias que considere revestidas de importância política, social, cultural, econômica e jurídica para

**ADPF 661 MC-REF / DF**

a vida do País, o que ensinará – 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/DF, salientei que:

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

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

Diante do exposto, proponho a CONFIRMAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR deferida, *ad referendum* deste Plenário, para autorizar, nos

**ADPF 661 MC-REF / DF**

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

É o voto.

22/04/2020

PLENÁRIO

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

**VOTO**

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

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

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

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

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

**ADPF 661 MC-REF / DF**

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

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

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

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

**ADPF 661 MC-REF / DF**

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

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

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

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

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



**ADPF 661 MC-REF / DF**

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

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

**22/04/2020**

**PLENÁRIO**

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

**ESCLARECIMENTO**

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

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

22/04/2020

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE  
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 661 DISTRITO FEDERAL****CONFIRMAÇÃO DE VOTO**

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

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

Então, mantenho a cautelar.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE)** - Na essência, o Ministro Alexandre entendeu que há legalidade esta alteração do rito, do procedimento de votação das medidas provisórias; alteração de rito, basicamente é isso o que Vossa Excelência legitimou deferindo a cautelar. Só que o Ministro Barroso alega que este rito foi formulado *a posteriori*, numa contracautela, e que Vossa Excelência entende, formalmente, que foi possível apreciar este pedido, muito embora entenda que a prática é legítima, porque nasce de uma presunção de constitucionalidade. É isso?

**ADPF 661 MC-REF / DF**

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

22/04/2020

PLENÁRIO

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

**ESCLARECIMENTO**

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

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

22/04/2020

PLENÁRIO

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

**VOTO**

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

Retomo aqui os elementos argumentativos principais do processo.

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

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

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

**ADPF 661 MC-REF / DF**

*momento oportuno, em razão da restrição da pauta à questão da doença COVID-19, perecerão, inevitavelmente, o devido processo legislativo e a harmonia dos poderes, bem como, e talvez até mais importante, o relevante interesse público às mais de 20 milhões de famílias impactadas, bem como ao prejuízo político e social experimentado pela ausência do debate."*

Em sede de medida liminar, pede:

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

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

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

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

**ADPF 661 MC-REF / DF**

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

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

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

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

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



**ADPF 661 MC-REF / DF**

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

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

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

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

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

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

**ADPF 661 MC-REF / DF**

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

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

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

6. Em 27/03/2020, o Ministro Relator deferiu medida liminar *“para evitar grave lesão a preceitos fundamentais da Constituição Federal, em especial dos artigos 2º e 37, caput”; e autorizou “que, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente da COVID-19, as medidas provisórias sejam instruídas perante o Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ficando, excepcionalmente, autorizada a emissão de parecer em substituição à Comissão Mista por parlamentar de cada uma das Casas designado na forma regimental; bem como, que, em deliberação nos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, operando por sessão remota, as emendas e requerimentos de destaque possam ser apresentados à Mesa, na forma e prazo definidos para funcionamento*

**ADPF 661 MC-REF / DF**

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

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

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

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

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

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

**ADPF 661 MC-REF / DF**

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

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

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

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

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

**12.** O procedimento delineado para a edição de medidas provisórias prescreve a observância de requisitos formais e materiais para sua edição e aprovação. Dentre esses, a exigência de justificação política de urgência

**ADPF 661 MC-REF / DF**

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

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

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

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

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

EMENTA                      CONSTITUCIONAL.                      PROCESSO  
LEGISLATIVO. MEDIDA PROVISÓRIA. ESTABELECIMENTO

**ADPF 661 MC-REF / DF**

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

(...)

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

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

7. Qualquer solução jurídica a ser dada na atividade interpretativa do art. 62 da Constituição Federal deve ser restritiva, como forma de assegurar a funcionalidade das instituições e da democracia. Nesse contexto, imperioso assinalar o papel da medida provisória como técnica normativa residual que está à serviço do Poder Executivo, para atuações

**ADPF 661 MC-REF / DF**

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

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

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

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

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

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

**ADPF 661 MC-REF / DF**

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

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

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

18. Último argumento para imprimir coerência ao quadro decisório construído por esta Suprema Corte. Não há falar em inaplicabilidade dos precedentes acima referidos para o presente momento constitucional, caracterizado por uma crise sanitária e epidemiológica, em decorrência da COVID-19, como reconhecido na Lei 13.979/2020, na Portaria n. 188, de 3.2.2020<sup>1</sup> e no Regulamento Sanitário Internacional (Decreto 10.212/2020).

Com efeito, a situação de emergência ocasionada pela crise sanitária exige dos Poderes Executivo e Legislativo decisões rápidas e sérias, nos processos de construção das políticas públicas necessárias e efetivas ao seu enfrentamento. Todavia, os poderes públicos devem atuar dentro dos limites da ordem normativa constitucional.

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

---

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



**ADPF 661 MC-REF / DF**

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

**Conclusão**

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

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

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

**É como voto.**

**22/04/2020****PLENÁRIO****REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE  
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 661 DISTRITO FEDERAL****VOTO**

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

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

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

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

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

O que ocorreria? Caberia ao próprio Parlamento regular as relações

**ADPF 661 MC-REF / DF**

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

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

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

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

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

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

**ADPF 661 MC-REF / DF**

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

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

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

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

É assim que voto, Senhor Presidente.

22/04/2020

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE  
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 661 DISTRITO FEDERAL****ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

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

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

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

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

**ADPF 661 MC-REF / DF**

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

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

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

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

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

**ADPF 661 MC-REF / DF**

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

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

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

É o meu voto, Senhor Presidente.

**22/04/2020**

**PLENÁRIO**

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

**ESCLARECIMENTO**

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES

(RELATOR) - Presidente, reitero o que disse anteriormente.

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

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

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

Obrigado, Ministra Cármen.



22/04/2020

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE  
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 661 DISTRITO FEDERAL****VOTO**

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Presidente, cumprimento Vossa Excelência, os eminentes Pares, Advogados presentes, servidores e todos aqueles que nos assistem.

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

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

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

**ADPF 661 MC-REF / DF**

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

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

"Art. 336 A urgência poderá ser requerida:

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

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

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

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

**ADPF 661 MC-REF / DF**

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

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

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

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

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

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

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

É como voto, Senhor Presidente.

**22/04/2020****PLENÁRIO****REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE  
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 661 DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. ALEXANDRE DE MORAES</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: O DIRETÓRIO NACIONAL DO PROGRESSISTAS - PP</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: MARIANA BENJAMIN COSTA E OUTRO(A/S)</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: PRESIDENTE DA MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: PRESIDENTE DA MESA DIRETORA DO SENADO FEDERAL</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: FEDERACAO DAS INDUSTRIAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: TIAGO GOMES DE CARVALHO PINTO E OUTRO(A/S)</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: LUISA PIRES DOMINGUES</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: PARTIDO DOS TRABALHADORES</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ANGELO LONGO FERRARO</b>

**OBSERVAÇÃO****O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):**

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

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

Vejam que temos aqui proposição do PP, temos o Senado, que fez sua manifestação e temos o PT, que fez sua manifestação. As MP votadas

**ADPF 661 MC-REF / DF**

só assim o foram porque houve acordo unânime entre as lideranças da Câmara e do Senado para evitar insegurança jurídica em momento tão difícil. Elas foram votadas porque ainda não havia ato da Mesa disciplinando a formatação excepcional em razão da calamidade pública.

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

Também faço referência a que tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado da República atuaram com extrema responsabilidade na análise dessas MP, em acordo com as lideranças, por unanimidade, para que votações excepcionais, antes da disciplina complementar editada, fossem feitas apenas com acordo entre as lideranças, por unanimidade.

Trago isso só para fins de informação.

22/04/2020

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE  
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 661 DISTRITO FEDERAL****ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

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

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

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

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

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

**ADPF 661 MC-REF / DF**

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

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

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

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

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

**ADPF 661 MC-REF / DF**

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

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

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



22/04/2020

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE  
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 661 DISTRITO FEDERAL****VOTO**

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

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

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

**ADPF 661 MC-REF / DF**

*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”.*

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

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

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

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

**ADPF 661 MC-REF / DF**

colocava em xeque a democracia brasileira”.

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

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

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

**ADPF 661 MC-REF / DF**

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

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

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

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

Nesse contexto, verifico que as Casas Legislativas do Congresso Nacional continuam em funcionamento, de modo que podem deliberar inclusive sobre as medidas provisórias editadas pelo Presidente da

**ADPF 661 MC-REF / DF**

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

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

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

De fato, a Administração Pública precisa agir rapidamente, o que

**ADPF 661 MC-REF / DF**

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

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

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

Para o professor Zagrebelsky, seria importante, nesse contexto de grande complexidade, a tentativa de se buscar, na prática, a proteção dos princípios de forma simultânea, ainda que, em teoria, esteja-se diante de

**ADPF 661 MC-REF / DF**

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

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

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

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

**ADPF 661 MC-REF / DF**

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

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

A propósito, anota Häberle:

“O pensamento do possível é o pensamento em alternativas. Deve estar aberto para terceiras ou quartas possibilidades, assim como para compromissos. Pensamento do possível é pensamento indagativo (fragendes Denken). Na res publica existe um ethos jurídico específico do pensamento em alternativa, que contempla a realidade e a necessidade, sem se deixar dominar por elas. O pensamento do possível ou o pensamento pluralista de alternativas abre suas perspectivas para ‘novas’ realidades, para o fato de que a realidade de hoje pode corrigir a de ontem, especialmente a adaptação às necessidades do tempo de uma visão normativa, sem que se considere o novo como o melhor” HÄBERLE, P. Demokratische Verfassungstheorie im Lichte des Möglichkeitsdenken, in: Die Verfassung des Pluralismus, Königstein/TS, 1980. p. 3).



**ADPF 661 MC-REF / DF**

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

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

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

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

‘A impossibilidade de reunir as Câmaras, em consequência da guerra, impedia incontestavelmente que se respeitasse o artigo 26 da Constituição (O poder legislativo é exercido coletivamente pelo Rei, pela câmara dos Representantes e pelo Senado). Mas nenhum dispositivo constitucional permitia sua derrogação, nem mesmo em circunstâncias tão excepcionais. O artigo 25 enuncia o princípio de que os poderes ‘são exercidos da maneira estabelecida pela Constituição’, e o artigo 130 diz expressamente que ‘a Constituição não pode ser suspensa nem no todo nem em parte.’ (A. *Vanwelkenhuyzen*, ‘De quelques

**ADPF 661 MC-REF / DF**

lacunes du droit constitutionnel belge, em *Le problème des lacunes en droit*, p. 347).

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

“Como pôde a Corte chegar a uma decisão manifestamente contrária ao texto constitucional? Para compreendê-lo, retomemos as conclusões expostas antes do aresto pelo procurador-geral Terlinden, em razão de seu caráter geral e fundamental. ‘Uma lei sempre é feita apenas para um período ou um regime determinado. Adapta-se às circunstâncias que a motivaram e não pode ir além. Ela só se concebe em função de sua necessidade ou de sua utilidade; assim, uma boa lei não deve ser intangível pois vale apenas para o tempo que quis reger. A teoria pode ocupar-se com abstrações. A lei, obra essencialmente prática, aplica-se apenas a situações essencialmente concretas. Explica-se assim que, embora a jurisprudência possa estender a aplicação de um texto, há limites a esta extensão, que são atingidos toda vez que a situação prevista pelo autor da lei venha a ser substituída por outras fora de suas previsões. Uma lei — constituição ou lei ordinária — nunca estatui senão para períodos normais, para aqueles que ela pode prever. Obra do homem, ela está sujeita, como todas as coisas humanas, à força dos acontecimentos, à força maior, à necessidade. Ora, há fatos que a sabedoria humana não pode prever, situações que não pôde levar em consideração e nas quais, tornando-se inaplicável a norma, é necessário, de um modo ou de outro, afastando-se o menos possível das prescrições legais, fazer frente às brutais

**ADPF 661 MC-REF / DF**

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

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

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

Como já destacado, a Constituição não pode ser vista como um obstáculo à implementação de medidas essenciais, que podem proteger vidas e diminuir o impacto da pandemia. Antes disso, é preciso enxergá-la como um caminho necessário a tais políticas públicas, buscando-se alternativas que contemplem os valores constitucionais, dentre os quais se destacam a função do Estado de proteger a vida e a saúde pública.

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

Por óbvio, defender tal posição não significa permitir toda sorte de

**ADPF 661 MC-REF / DF**

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

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

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

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

**ADPF 661 MC-REF / DF**

Finalmente, relembro que a Emenda Constitucional 32/2001, surgiu justamente para limitar o período de eficácia das medidas provisórias e coibir práticas abusivas do Poder Executivo que vinham sendo cometidas até então. Assim, prolongar o período de eficácia das medidas provisórias, conforme requerido, poderia significar um retrocesso em relação ao processo legislativo disciplinado pela Constituição.

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

É como voto.

**22/04/2020****PLENÁRIO****REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE  
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 661 DISTRITO FEDERAL**

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

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

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

22/04/2020

PLENÁRIO

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

**ESCLARECIMENTO**

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

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):**

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

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

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):**

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

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

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

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):**

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

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

**ADPF 661 MC-REF / DF**

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

Penso que isso está claro, com a devida vênia.



**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 661**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES**

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

ADV.(A/S) : MARIANA BENJAMIN COSTA (93886/RS) E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

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

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA MESA DIRETORA DO SENADO FEDERAL

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

AM. CURIAE. : FEDERACAO DAS INDUSTRIAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

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

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

AM. CURIAE. : PARTIDO DOS TRABALHADORES

ADV.(A/S) : EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO (04935/DF, 30746/ES, 428274/SP)

ADV.(A/S) : ANGELO LONGO FERRARO (37922/DF, 261268/SP)

**Decisão:** Preliminarmente, após os votos dos Ministros Alexandre de Moraes (Relator), Roberto Barroso, Luiz Fux, Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski e Gilmar Mendes, que conheciam da arguição de descumprimento de preceito fundamental; e dos votos dos Ministros Edson Fachin, Rosa Weber e Marco Aurélio, que não conheciam da arguição; e, no mérito, após os votos dos Ministros Alexandre de Moraes, Luiz Fux, Ricardo Lewandowski e Gilmar Mendes, que referendavam a cautelar para autorizar que, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente do COVID-19, as medidas provisórias sejam instruídas perante o Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, autorizando a emissão de parecer em substituição a Comissão Mista, por parlamentar de cada uma das Casas designado de forma regimental, bem como, que, em deliberação nos plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, operando por sessão remota, na forma e prazo definidos para funcionamento do Sistema de Deliberação Remota (SDR) em cada casa; dos votos dos Ministros Edson Fachin, Rosa Weber e Marco Aurélio, que indeferiam os pedidos e divergiam do Relator no ponto em que referendava a cautelar; e dos votos dos Ministros Roberto Barroso e Cármen Lúcia, que adotavam como *obiter dictum* a parte do referendo da cautelar, pediu vista dos autos o Ministro Dias Toffoli (Presidente). Falaram: pelo interessado Presidente da Mesa Diretora do Senado Federal, o Dr. Fernando César de Souza Cunha; e, pelo *amicus curiae* Partido dos Trabalhadores - PT, o Dr. Eugênio José Guilherme de Aragão. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Plenário, 22.04.2020 (Sessão realizada inteiramente por videoconferência - Resolução 672/2020/STF).

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

Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello.

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

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário

21/12/2020

PLENÁRIO

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

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. ALEXANDRE DE MORAES</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: O DIRETÓRIO NACIONAL DO PROGRESSISTAS - PP</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: MARIANA BENJAMIN COSTA E OUTRO(A/S)</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: PRESIDENTE DA MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: PRESIDENTE DA MESA DIRETORA DO SENADO FEDERAL</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: FEDERACAO DAS INDUSTRIAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: TIAGO GOMES DE CARVALHO PINTO E OUTRO(A/S)</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: LUISA PIRES DOMINGUES</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: PARTIDO DOS TRABALHADORES</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ANGELO LONGO FERRARO</b>

**VOTO**

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

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

Retomo brevemente os pedidos deduzidos: na ADPF n. 661, o Partido Progressista requer medida cautelar para suspensão dos prazos de vigência, sem perda de eficácia, de Medidas Provisórias que não

**ADPF 661 MC-REF / DF**

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.

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

O ministro relator anotou que a *“a hipótese trazida aos autos não é de recesso parlamentar” e entendeu que a proposta do Congresso Nacional é “razoável e atende ao princípio da eficiência” e autorizou, “nos termos pleiteados pelas Mesas das Casas Legislativas, que, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente da COVID-19, as medidas provisórias sejam instruídas perante o Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ficando, excepcionalmente, autorizada a emissão de parecer em substituição à Comissão Mista por parlamentar de cada uma das Casas designado na forma regimental; bem como, que, em deliberação nos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, operando por sessão remota, as emendas e requerimentos de destaque possam ser apresentados à Mesa, na forma e prazo definidos para funcionamento do Sistema de Deliberação Remota (SDR) em cada Casa; sem prejuízo da possibilidade das Casas Legislativas regulamentarem a complementação desse procedimento legislativo regimental.”*

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

**ADPF 661 MC-REF / DF**

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

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

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

Para além dos requisitos explícitos, a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal também tem reconhecido limites implícitos à utilização da ADPF que decorrem, por sua vez, do próprio limite da atuação do Poder Judiciário. Assim, em alguns precedentes, o Tribunal assentou que não se admitiria a ação quando a declaração de inconstitucionalidade parcial implicasse inversão do sentido da lei, porquanto *“não é permitido ao Poder Judiciário agir como legislador positivo”* (ADI 1.949-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Pleno, DJ 25.11.2005).

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

**ADPF 661 MC-REF / DF**

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

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

Os atos questionados seriam os atos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados (Ato da Comissão Diretora do Senado Federal n.º 7/2020, IN da Mesa do Senado Federal n.º 13/2020 e a Resolução da Câmara dos Deputados n.º 14/2020) que dispensaram o trabalho presencial dos congressistas e servidores e instituíram o sistema de deliberação remoto, postulando-se, ainda, a interpretação conforme do art. 62, §4º, da Constituição, a fim de que seja aplicado o prazo de suspensão previsto para o recesso parlamentar. A cumulação de pedidos implicaria o cabimento, pela subsidiariedade, da ADPF. Como preceitos fundamentais, citam o devido processo legislativo, bem como a soberania e a segurança jurídica.

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

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

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

**ADPF 661 MC-REF / DF**

(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

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

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

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

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

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

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

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

III - reservada a lei complementar; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

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

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

**§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o**

**ADPF 661 MC-REF / DF**

**Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)**

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

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

**§ 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)**

**§ 7º Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)**

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

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

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



**ADPF 661 MC-REF / DF**

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

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

O recesso parlamentar, por sua vez, é determinado por exclusão do período de reunião, previsto no art. 57: *“O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro.”*

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

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

A relação entre os poderes Executivo e Legislativo não é estanque, e apresenta variações formais importantes ao longo da história. Bastaria lembrar, por exemplo, como ao final do séc. XVIII os revolucionários dos dois lados do Atlântico desconfiavam fortemente do Poder Executivo. A memória do poder ministerial do Antigo Regime inspirava reticência nos atores políticos, e o pensamento constitucional refletia em larga medida o teor de famosa passagem do Contrato social, na qual Jean-Jacques

**ADPF 661 MC-REF / DF**

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, 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*

**ADPF 661 MC-REF / DF**

*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 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*

**ADPF 661 MC-REF / DF**

*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).

Assim, as limitações, formais e materiais, à edição e perpetuação das Medidas Provisórias, visam justamente a amoldar o sistema de freios e contrapesos necessário à separação de Poderes no Estado Democrático de Direito inaugurado pela Constituição de 1988 e aprimorado pela Emenda Constitucional nº 32/2001. Sobre o tema, assim decidiu esta Corte na ADI nº 5.127:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE CONVERSÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA EM LEI. CONTEÚDO TEMÁTICO DISTINTO DAQUELE ORIGINÁRIO DA MEDIDA PROVISÓRIA. PRÁTICA EM DESACORDO COM O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E COM O DEVIDO PROCESSO LEGAL (DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO). 1. Viola a Constituição da República, notadamente o princípio democrático e o devido processo legislativo (arts. 1º, caput, parágrafo único, 2º, caput, 5º, caput, e LIV, CRFB), a prática da inserção, mediante emenda

**ADPF 661 MC-REF / DF**

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 desveladas em seu pleno potencial democrático, como arcabouço construído mediante escolhas fundamentais da

**ADPF 661 MC-REF / DF**

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. Nada autoriza a suspensão pleiteada. Pelo contrário. A ressalva ao procedimento de deliberação das Medidas Provisória, 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.

Sobrepor à exceção do Art. 62, §6º uma outra equivale, na prática, a criar hipótese de suspensão da Constituição não prevista pelo próprio texto. Tratar-se-ia, em última análise, de mitigação do princípio da separação dos poderes em prol de um regime jurídico derogatório alheio ao sistema constitucional de crises (CORRÊA, Oscar Dias. *A defesa do Estado de direito e a emergência constitucional*. Rio de Janeiro: Imprensa, 1957). As fronteiras entre norma e exceção se tornariam ainda menos claras, e as possibilidade de controle por parte do Poder Legislativo se reduziria drasticamente. O conceito de “estado de crise”, cunhado por

**ADPF 661 MC-REF / DF**

Karl Loewenstein para unificar os fenômenos de regulação dos poderes excepcionais em face dos princípios da necessidade, temporalidade e proporcionalidade (LOEWENSTEIN, Karl. *Political power and the government process*. Chicago: The University of Chicago Press, 1957) perderia o sentido. Afinal, como assevera Giuseppe de Vergottini, a situação de normalidade indicaria, aqui, *“um regime de concentração em favor do Executivo, em um contexto de compressão da autonomia”* (De VERGOTTINI, Giuseppe. *Diritto costituzionale comparato*. 9ª ed. Padova: Cedam, 491).

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

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

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

Apesar de compreender incabível o controle prévio de constitucionalidade conforme a pacífica jurisprudência da Corte (ADPF 43 AgR, Relator(a): Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 20/11/2003, DJ 19-12-2003 PP-00062 EMENT VOL-02137-01 PP-00001; MS 32033, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Relator(a) p/ Acórdão: Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 20/06/2013) ou, mesmo após a superveniência do ato, o controle da constitucionalidade sem

**ADPF 661 MC-REF / DF**

efetiva controvérsia (exigida pelo art. 14, III, da Lei n.º 9.868/99), a excepcionalidade do período tem exigido a edição de inúmeras medidas provisórias cuja constitucionalidade quanto ao rito adotado pode ser tardiamente questionada, devendo-se, assim, por razões de segurança jurídica, princípio caro ao Estado Democrático de Direito, ser analisado o mérito do ato, especialmente por considerá-lo *prima facie* inconstitucional.

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

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

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

Art. 1º Este Ato dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, de medidas provisórias editadas durante a vigência da Emergência em Saúde Pública e do estado de calamidade pública decorrente da COVID-19, ainda pendentes de parecer da Comissão Mista a que se refere o art. 62, § 9º, da Constituição Federal

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

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

**Parágrafo único. Enquanto durar a Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional e o estado de calamidade pública decorrente da COVID-19 as medidas provisórias serão instruídas perante o Plenário da Câmara dos Deputados**



**ADPF 661 MC-REF / DF**

**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.

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

**ADPF 661 MC-REF / DF**

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, uma vez que os pareceres emitidos por um membro de cada Casa não substituem a exigência constitucional do art. 62, §9º, de parecer elaborado pela Comissão mista.

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

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI FEDERAL Nº 11.516/07. CRIAÇÃO DO INSTITUTO CHICO MENDES DE

**ADPF 661 MC-REF / DF**

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, 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

**ADPF 661 MC-REF / DF**

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 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

**ADPF 661 MC-REF / DF**

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, tal qual estamos nós a deliberar sobre a matéria. É, novamente, a imprescindível adesão ao devido processo legislativo previsto na Constituição.

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

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

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

É como voto.

21/12/2020

PLENÁRIO

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

**VOTO-VISTA**

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

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

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

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

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

“Art. 2º (...)

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

Art. 4º (...)

**ADPF 661 MC-REF / DF**

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

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

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

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

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

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

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

Eis o dispositivo da decisão:

**ADPF 661 MC-REF / DF**

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

Eis o sucinto relatório.

Passo a fundamentar o voto.

**1) Da suspensão do prazo de apreciação das MPV**

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

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



**ADPF 661 MC-REF / DF**

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

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

(...)

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

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

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

O Relator acrescenta que,

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

**ADPF 661 MC-REF / DF**

Nacional”.

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

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

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

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

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

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

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

**ADPF 661 MC-REF / DF**

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

**2) Da reedição de MP que tenha perdido eficácia**

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

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

Nesse sentido, destaco:

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

**ADPF 661 MC-REF / DF**

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

**ADPF 661 MC-REF / DF**

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

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

**ADPF 661 MC-REF / DF**

sistema instituído pela EC nº 32 leva à impossibilidade - sob pena de fraude à Constituição - de reedição da MP revogada, cuja matéria somente poderá voltar a ser tratada por meio de projeto de lei. 6. Medida cautelar indeferida” (ADI nº 2.984-MC, Rel. Min. **Ellen Gracie**, Tribunal Pleno, DJ de 14/5/04).

Conforme bem acentuaram as Mesas,

“em períodos de gravidade institucional, como o atualmente em curso no Brasil, a possibilidade de controle recíproco na atuação dos poderes da República é fundamental para se preservar – dentro do possível – a normalidade das instituições e as soluções equilibradas e consensuais para os problemas enfrentados”.

Por fim, destaco que as Mesas do Senado e da Câmara dos Deputados editaram ato conjunto, com autorização cautelar do STF, para permitir “a continuidade de apreciação das medidas provisórias”.

No tocante à suposta violação do § 9º do art. 62, o Relator entendeu razoável substituir as reuniões presenciais das comissões em estado de emergência por “apresentação de parecer sobre as medidas provisórias diretamente em Plenário, por parlamentar designado na forma regimental, em virtude da impossibilidade momentânea de atuação da comissão mista”.

Ante o exposto, **acompanho** o Relator e voto pelo referendo da medida cautelar.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 661**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES**

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

ADV.(A/S) : MARIANA BENJAMIN COSTA (93886/RS) E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

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

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA MESA DIRETORA DO SENADO FEDERAL

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

AM. CURIAE. : FEDERACAO DAS INDUSTRIAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

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

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

AM. CURIAE. : PARTIDO DOS TRABALHADORES

ADV.(A/S) : EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO (04935/DF, 30746/ES, 428274/SP)

ADV.(A/S) : ANGELO LONGO FERRARO (37922/DF, 261268/SP)

**Decisão:** Preliminarmente, após os votos dos Ministros Alexandre de Moraes (Relator), Roberto Barroso, Luiz Fux, Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski e Gilmar Mendes, que conheciam da arguição de descumprimento de preceito fundamental; e dos votos dos Ministros Edson Fachin, Rosa Weber e Marco Aurélio, que não conheciam da arguição; e, no mérito, após os votos dos Ministros Alexandre de Moraes, Luiz Fux, Ricardo Lewandowski e Gilmar Mendes, que referendavam a cautelar para autorizar que, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente do COVID-19, as medidas provisórias sejam instruídas perante o Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, autorizando a emissão de parecer em substituição a Comissão Mista, por parlamentar de cada uma das Casas designado de forma regimental, bem como, que, em deliberação nos plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, operando por sessão remota, na forma e prazo definidos para funcionamento do Sistema de Deliberação Remota (SDR) em cada casa; dos votos dos Ministros Edson Fachin, Rosa Weber e Marco Aurélio, que indeferiam os pedidos e divergiam do Relator no ponto em que referendava a cautelar; e dos votos dos Ministros Roberto Barroso e Cármen Lúcia, que adotavam como *obiter dictum* a parte do referendo da cautelar, pediu vista dos autos o Ministro Dias Toffoli (Presidente). Falaram: pelo interessado Presidente da Mesa Diretora do Senado Federal, o Dr. Fernando César de Souza Cunha; e, pelo *amicus curiae* Partido dos Trabalhadores - PT, o Dr. Eugênio José Guilherme de Aragão. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Plenário, 22.04.2020 (Sessão realizada inteiramente por videoconferência - Resolução 672/2020/STF).

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, conheceu da arguição e

referendou a medida cautelar deferida, para autorizar, nos termos pleiteados pelas Mesas das Casas Legislativas, que, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente da COVID-19, as medidas provisórias sejam instruídas perante o Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ficando, excepcionalmente, autorizada a emissão de parecer, em substituição à Comissão Mista, por parlamentar de cada uma das Casas designado na forma regimental; bem como, em deliberação nos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, operando por sessão remota, as emendas e requerimentos de destaque possam ser apresentados à Mesa, na forma e prazo definidos para funcionamento do Sistema de Deliberação Remota (SDR) em cada Casa, sem prejuízo da possibilidade de as Casas Legislativas regulamentarem a complementação desse procedimento legislativo regimental, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Edson Fachin, Rosa Weber e Marco Aurélio. Os Ministros Roberto Barroso e Cármen Lúcia adotavam como *obiter dictum* a parte do referendo da cautelar. Plenário, Sessão Virtual de 11.12.2020 a 18.12.2020.

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

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário