



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

EXCELENTÍSSIMO SENHOR **MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

O **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, representado pelo **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO** (artigo 4º, incisos I, III e VII da Lei Complementar nº 73, de 1993), com fundamento no disposto nos artigos 102, § 1º; e 103, inciso I, da Constituição Federal, bem como nos artigos 1º e 2º, inciso I, da Lei nº 9.882, de 03 de dezembro de 1999, vem, perante essa Suprema Corte, ajuizar

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO  
FUNDAMENTAL**

com pedido de **medida cautelar**, a fim de evitar e reparar lesão a preceitos fundamentais resultante de atos do Poder Público, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized loop followed by a smaller mark.

## I – DO OBJETO DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL

É fato notório o recente decreto da Organização Mundial de Saúde – OMS de pandemia decorrente do alastramento das infecções pelo Covid-19 (coronavírus), o que tem levado à adoção de inúmeras precauções sanitárias por diversos entes públicos, a exemplo dessa Suprema Corte, com a edição da Resolução nº 663, de 12 de março de 2020<sup>1</sup>. No dia 20 de março de 2020, inclusive, o Senado Federal aprovou, por unanimidade, em sua primeira sessão deliberativa remota, projeto de decreto legislativo (PDL 88/2020), que reconhece o estado de calamidade pública no país por causa da crise do Covid-19<sup>2</sup>.

De fato, o Poder Público tem adotado medidas restritivas a fim de evitar aglomerações e a propagação do Covid-19. Em inúmeras localidades, as aulas escolares e os eventos desportivos foram suspensos, o comércio está sendo fechado e tanto o setor público como o privado têm buscado incentivar a adoção de teletrabalho e a realização de reuniões virtuais.

No âmbito do Poder Legislativo, apenas serão autorizados a entrar no Senado parlamentares, colaboradores, profissionais de imprensa, assessores de entidades, representantes de órgãos públicos e fornecedores, todos previamente credenciados. Ademais, foram suspensos o programa de visitação ao Congresso

---

<sup>1</sup> Referida resolução “*estabelece medidas temporárias de prevenção ao contágio pelo Novo Coronavírus (COVID-19) considerando a classificação de pandemia pela Organização Mundial de Saúde (OMS)*”. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaPresidenciaStf/anexo/Resoluc807a771o.pdf>.

<sup>2</sup> <https://www12.senado.leg.br/noticias/videos/2020/03/senado-aprova-decreto-que-reconhece-estado-de-calamidade-publica-no-pais>. Acesso em 20 de março de 2020. Foi publicado no DOU de 20/03/2020, Edição: 55-C, Seção: 1 – Extra, Página: 1, o Decreto Legislativo nº 06, de 2020, mediante o qual o Congresso Nacional reconhece a ocorrência do estado de calamidade pública, para os fins do art. 65 da LC nº 101/2000.

Nacional, as sessões solenes e especiais — destinadas a prestar homenagens, recepcionar personalidades e entregar premiações — e os eventos de lideranças partidárias e de frentes parlamentares<sup>3</sup>.

Conforme notícia extraída do sítio eletrônico do Senado Federal, referida Casa Legislativa publicou dois atos, considerando justificadas as ausências às reuniões de comissões e sessões plenárias de senadores com idade superior a 65 anos, gestantes, imunodeprimidos ou portadores de doenças crônicas, os quais compõem o grupo de risco de aumento de mortalidade pelo Covid-19<sup>4</sup>.

Referida Casa Legislativa, por meio do Ato da Comissão Diretora nº 7, de 2020 (doc. anexo), instituiu o Sistema de Deliberação Remota do Senado Federal, considerando as dificuldades e riscos que envolvem a realização de sessões presenciais tanto para os parlamentares, quanto para os servidores, imprensa e público em geral.

A Câmara dos Deputados, por meio do Ato da Mesa nº 118, de 11 de março de 2020<sup>5</sup> (doc. anexo), restringiu o acesso às suas dependências, estabelecendo procedimentos e regras para o fim de prevenção à infecção e à propagação do Covid-19. De acordo com o Ato da Presidência de 13 de março de

---

<sup>3</sup> Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/12/para-prevenir-coronavirus-senado-suspende-visitacao-a-casa-e-limita-eventos>>. Acesso em 20 de março de 2020.

<sup>4</sup> Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/15/senado-edita-novas-medidas-diante-do-avanco-do-coronavirus>. Acesso em 18 de março de 2020.

<sup>5</sup> Uma das medidas administrativas de prevenção à infecção e à propagação do COVID-19 no âmbito da Câmara dos Deputados é: “(i) isenção temporária de sanções administrativas, por motivo de falta, aos parlamentares e servidores com idade superior a 60 (sessenta) anos de idade, às gestantes, bem como aos que tenham realizado recentes intervenções cirúrgicas, estejam realizando tratamento de saúde que cause diminuição da imunidade, transplantados e doentes crônicos, independentemente da faixa etária;”

Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/legislativo/coronavirus-camara-dispensa-deputados-com-mais-de-60-anos-e-gestantes/>.

2020 (doc. anexo), enquanto estiver em vigor o mencionado Ato da Mesa nº 118, foram dispensados das sessões parlamentares os servidores acima de 60 anos, gestantes, bem como os que tenham realizado recentes intervenções cirúrgicas, estejam realizando tratamento de saúde que cause diminuição da imunidade, transplantados e doentes crônicos, independentemente da faixa etária.

Posteriormente, a Câmara dos Deputados aprovou o Projeto de Resolução nº 11, de 2020, da Mesa Diretora<sup>6</sup> (doc. anexo), instituindo o sistema de deliberação remota, medida excepcional destinada a viabilizar o funcionamento do Plenário durante a emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao Covid-19.

Cumprido destacar que o referido ato prevê considerável restrição ao objeto das deliberações porque, de acordo com o artigo 4º, § 2º, do referido normativo, as sessões convocadas pelo sistema de deliberação remota devem apreciar preferencialmente as matérias relacionadas à emergência de saúde pública referente ao Covid-19.

Nesse contexto, resta caracterizada situação de excepcionalidade dos trabalhos do Congresso Nacional, que, em alguma medida, e por condições alheias à sua vontade, inviabiliza o regular prosseguimento das votações, o que se reflete no devido processo legislativo, na segurança jurídica, na soberania popular e no poder de agenda do Congresso Nacional. Referida circunstância atinge, sobremaneira, a tramitação das medidas provisórias, que possuem prazo determinado para sua conversão em lei, sob pena de perderem a eficácia.

Desse modo, considerados os atos editados que evidenciam a

---

<sup>6</sup> Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/646184-camara-aprova-sistema-de-votacao-remota-de-projetos>>. Acesso em 20 de março de 2020.

situação peculiar das deliberações, a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental tem por objeto conferir interpretação conforme ao § 4º do artigo 62 da Constituição Federal<sup>7</sup>, que estabelece a suspensão do prazo de conversão em lei das medidas provisórias durante os períodos de recesso do Congresso Nacional, no sentido de que enquanto não retomadas as condições de normalidade para o processo legislativo, seja aplicado o prazo de suspensão previsto no artigo 62, § 4º, da Constituição Federal, no intuito de evitar a caducidade de diversas medidas provisórias que se encontram, ou venham a se encontrar, na situação do artigo 62, § 3º, da Lei Maior<sup>8</sup>.

A presente arguição toma em consideração também os atos editados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, os quais, não obstante se esforcem para manter as sessões deliberativas, caracterizam situação de excepcionalidade que pode comprometer o regular andamento do processo legislativo, em especial a obtenção do quórum para deliberação do artigo 47 da Lei Maior (maioria absoluta) para a apreciação de medidas provisórias.

Registre-se que a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental não objetiva a desconstituição de referidos atos editados pelo Poder Legislativo, ciente da gravidade da crise provocada pelo Covid-19, que demanda esforço conjunto de todos os Poderes para enfrentamento da situação.

Na verdade, busca-se preservar não só a competência do Chefe do

---

<sup>7</sup> “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.

(...)

§ 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.”

<sup>8</sup> “Art. 62. (...)

§ 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.”

Poder Executivo para editar medidas provisórias, em casos de relevância e urgência, a qual constitui importante instrumento de governabilidade, como também a própria competência do Congresso Nacional, que deve ter tempo hábil a deliberar sobre os referidos atos.

Como se sabe, o Presidente da República foi dotado de competência para editar medidas provisórias, ato normativo com força de lei, em caso de relevância e urgência, submetendo-as, de imediato, ao crivo do Congresso Nacional, conforme previsto no artigo 62, *caput*, da Carta Republicana. A instituição da medida provisória não somente se deu pela tradição brasileira em atribuir ao Chefe do Poder Executivo prerrogativas legislativas, mas também a fim de possibilitar o atendimento, de forma célere, das necessidades de uma sociedade complexa, configurando “*um instrumento normativo ágil de tomada de decisões*”<sup>9</sup>.

As medidas provisórias são compreendidas, ainda, como mecanismo de monitoramento de impacto de decisões governamentais, incluindo, por sua vez, o Poder Legislativo no debate quanto ao planejamento e execução de determinada política pública. Nessa linha, materializam “*a adequação, pelo Parlamento, da vontade do Executivo a um denominador comum que congregue a própria vontade parlamentar*”<sup>10</sup>.

Desse modo, o prazo de sessenta dias, prorrogável por igual período, para apreciação das medidas provisórias pelo Congresso Nacional deve ser suspenso durante recesso parlamentar, bem assim em período de excepcionalidade que, na prática, implique como que um recesso parlamentar, até

---

<sup>9</sup> DAMOUS, Wadih; DINO, Flávio. **Medidas provisórias no Brasil: origem, evolução e novo regime constitucional**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005, p. 151.

<sup>10</sup> SAMPAIO, Marco Aurélio. **A medida provisória no presidencialismo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 171.

a retomada das condições para obtenção normal do quórum de deliberação previsto no artigo 47 da Lei Maior<sup>11</sup> (maioria absoluta).

Cumpre registrar que a presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental revela-se como único mecanismo apto a sanar a lesão aos preceitos fundamentais violados, visto que permite solucionar de forma ampla, geral e imediata a relevante questão que se verifica na hipótese em exame.

## II – DO CABIMENTO DA ARGUIÇÃO

### II.I – Do conceito de ato do Poder Público

O artigo 1º da Lei nº 9.882/1999<sup>12</sup> autoriza o ajuizamento de arguição de descumprimento de preceito fundamental para “*evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público*”.

Sobre a abrangência da expressão “*ato do Poder Público*”, constante do dispositivo legal mencionado, essa Suprema Corte<sup>13</sup> firmou o entendimento de que “*o objeto da arguição de descumprimento de preceito fundamental há de ser ato do Poder Público federal, estadual, distrital ou municipal, normativo ou não*”.

Como visto, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal editaram

---

<sup>11</sup> “Art. 47. Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros.”

<sup>12</sup> “Art. 1º. A arguição prevista no § 1º do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público.”

<sup>13</sup> ADPF nº 1 QO, Relator: Ministro Néri da Silveira, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em: 03/02/2000, Publicação em: 07/11/2003.

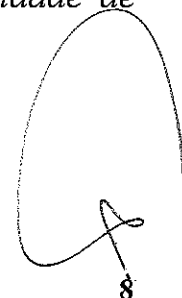
atos normativos dispensando do trabalho grupos de congressistas e servidores que se encaixam no grupo de risco do Covid-19. Também foi instituído, no âmbito das referidas Casas Legislativas, o sistema de deliberação remota, permitindo o debate, com vídeo e áudio, entre os parlamentares.

Conforme mencionado anteriormente, conquanto o Congresso Nacional esteja envidando esforços para manter as deliberações, certo é que os referidos atos editados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal caracterizam situação de excepcionalidade, que, em alguma medida, dificulta significativamente o regular prosseguimento das votações.

Referidos atos legislativos enquadram-se, portanto, no conceito de *ato do Poder Público*, razão pela qual constata-se a adequação da via adotada para sua impugnação.

Por igual, a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental tem por objeto conferir interpretação conforme ao § 4º do artigo 62 da Constituição Federal, no sentido de que, enquanto não retomada as condições de normalidade para a obtenção do quórum para deliberação, seja aplicado o prazo de suspensão previsto para o recesso parlamentar, no intuito de evitar a caducidade de diversas medidas provisórias que se encontram, ou venham a se encontrar, na situação do artigo 62, § 3º, da Lei Maior.

Como se sabe, o § 4º do artigo 62 da Constituição Federal foi incluído no texto constitucional pela Emenda Constitucional nº 32/2001, constituindo objeto válido de controle de constitucionalidade. Nessa linha, assevera LUÍS ROBERTO BARROSO, em sede doutrinária, que “*é pacífica a possibilidade de*



8



*controle de constitucionalidade de emenda à Constituição*”<sup>14</sup>.

Dessa forma, consistem em atos do Poder Público apontados na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental os atos editados pelas duas Casas do Congresso Nacional, os quais evidenciam situação de excepcionalidade apta a atingir o regular prosseguimento do processo legislativo, bem como o disposto no artigo 62, § 4º, da Constituição Federal.

## *II.II – Do Princípio da Subsidiariedade*

Cumprido ressaltar, também, que a presente arguição satisfaz o requisito da subsidiariedade, previsto no artigo 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999<sup>15</sup>.

Em *leading case* a propósito da interpretação do requisito em análise, o Plenário dessa Suprema Corte estipulou que o exame a respeito da existência de meio processual alternativo deve ser “*compreendido no contexto da ordem constitucional global, como aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata*”<sup>16</sup>.

No mesmo sentido, GILMAR FERREIRA MENDES<sup>17</sup> assinala que a compreensão do princípio da subsidiariedade deve levar em consideração a

---

<sup>14</sup> BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 163.

<sup>15</sup> “Art. 4º (...)

§ 1º *Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade.*”

<sup>16</sup> ADPF nº 33, Relator Ministro Gilmar Mendes, Órgão julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 07/12/2005, Publicação em 27/10/2006.

<sup>17</sup> MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Mártires, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 1151-1156; grifou-se.

predominância do enfoque objetivo ou de proteção da ordem constitucional objetiva. Veja-se:

De uma perspectiva estritamente subjetiva, a ação somente poderia ser proposta se já se tivesse verificado a exaustão de todos os meios eficazes de afastar a lesão no âmbito judicial. **Uma leitura mais cuidadosa há de revelar, porém, que na análise sobre a eficácia da proteção de preceito fundamental nesse processo deve predominar um enfoque objetivo ou de proteção da ordem constitucional objetiva.** Em outros termos, o princípio da subsidiariedade – inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão -, contido no § 1º do art. 4º da Lei 9.882/99, há de ser compreendido no contexto da ordem constitucional global.

(...)

**Assim, tendo em vista o caráter acentuadamente objetivo da arguição de descumprimento, o juízo de subsidiariedade há de ter em vista, especialmente, os demais processos objetivos já consolidados no sistema constitucional.**

(...)

**Não se pode admitir que a existência de processos ordinários e recursos extraordinários deve excluir, a priori, a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental.** Até porque, tal como assinalado, o instituto assume, entre nós, feição marcadamente objetiva.

(...)

Assim sendo, é possível concluir que a **simples existência de ações ou de outros recursos processuais** – vias processuais ordinárias – **não poderá servir de óbice à formulação de arguição de descumprimento.** Ao contrário, tal como explicitado, a multiplicação de processos e decisões sobre um dado tema constitucional reclama, as mais das vezes, a utilização de um instrumento de feição concentrada, que permita a solução definitiva e abrangente da controvérsia.”

Com efeito, conquanto o disposto no artigo 62, § 4º, da Constituição Federal possua caráter normativo dotado de abstração, a inclusão dos atos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal no objeto da presente arguição afasta, de plano, o cabimento de ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade.

Dessa maneira, no âmbito do controle objetivo, somente a arguição de descumprimento de preceito fundamental resolveria a controvérsia de forma

ampla, geral e imediata, o que demonstra o atendimento do requisito da subsidiariedade.

Argumente-se, ainda, que se trata de medidas provisórias referentes a relevantes políticas públicas, cujo conteúdo repercute, diretamente, no interesse público e de âmbito nacional, a demonstrar maior necessidade de intervenção do Supremo Tribunal Federal, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, de forma a conferir efeitos imediatos e gerais às controvérsias.

Assim, não havendo outro meio eficaz para sanar, de forma ampla, geral e imediata, a lesividade decorrente dos atos questionados, reafirma-se a conclusão no sentido do cabimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

### **III – DOS PRECEITOS FUNDAMENTAIS VIOLADOS**

Conforme previsto no artigo 1º da Lei nº 9.882/1999, a lesão a preceito fundamental pode ser evitada e reparada por meio da arguição de descumprimento de preceito fundamental. Contudo, referido diploma legal não define o alcance da expressão “*preceitos fundamentais*”.

Acerca do assunto, é pertinente registrar que, por se valer de conceito jurídico indeterminado, o ordenamento jurídico deixa ao crivo do julgador a adequada delimitação acerca do conteúdo significativo da expressão Preceito Fundamental, como aliás reconhecido por esse Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Lei nº 9.882, de 3.12.1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da referida medida

constitucional.

(...)

2. **Compete ao Supremo Tribunal Federal o juízo acerca do que se há de compreender, no sistema constitucional brasileiro, como preceito fundamental.**

3. Cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental. Necessidade de o requerente apontar a lesão ou ameaça de ofensa a preceito fundamental, e este, efetivamente, ser reconhecido como tal, pelo Supremo Tribunal Federal. (...).

(ADPF nº 1 QO, Relator: Ministro NÉRI DA SILVEIRA, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 03/02/2000, Publicação em 07/11/2003; grifou-se).

Sobre a abrangência da expressão “*preceitos fundamentais*”, o Ministro GILMAR FERREIRA MENDES<sup>18</sup> assinala, em obra doutrinária, que estão abarcados em tal conceito não apenas os princípios fundamentais expressamente enunciados na Constituição, mas também as disposições que conferem densidade normativa ou significado específico a tais princípios. Veja-se:

É muito difícil indicar, *a priori*, os preceitos fundamentais da Constituição passíveis de lesão tão grave que justifique o processo e julgamento da arguição de descumprimento.

Não há dúvida de que alguns desses preceitos estão enunciados, de forma explícita, no texto constitucional.

(...)

Nessa linha de entendimento, **a lesão a preceito fundamental não se configurará apenas quando se verificar possível afronta a um princípio fundamental**, tal como assente na ordem constitucional, **mas também a disposições que confirmam densidade normativa ou significado específico a esse princípio.**

Tendo em vista as interconexões e interdependências dos princípios e regras, talvez não seja recomendável proceder-se a uma distinção entre essas duas categorias, fixando-se um conceito extensivo a preceito fundamental, abrangente das normas básicas contidas no texto constitucional.

---

<sup>18</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. **Arguição de Descumprimento de preceito fundamental**. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 80-84; grifou-se.

Dessa forma, constata-se que, além dos fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil (artigos 1º e 3º da Constituição), dos direitos e garantias individuais e coletivos (artigo 5º da Carta) e das cláusulas pétreas da Constituição Federal (artigo 60, § 4º, da Lei Maior), existem outras disposições que, por conferirem densidade normativa a referidas normas constitucionais, podem ser tidas como preceitos fundamentais para os efeitos da Lei nº 9.882/1999.

Na hipótese ora submetida à apreciação dessa Corte Suprema, verifica-se que os atos do Poder Público indicados podem obstar o regular debate parlamentar acerca da aprovação de medidas provisórias e, nessa medida, ofendem o devido processo legislativo e o poder de agenda do Congresso Nacional, bem como a soberania e a segurança jurídica, previstos nos artigos 1º, inciso I; 5º, incisos XXXVI e LIV; e 62, *caput* e § 3º e 6º, da Lei Maior. Eis o teor dos citados dispositivos:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

(...)

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

(...)

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

(...)

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.

(...)

§ 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. .

(...)

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

Conforme leciona ALEXANDRE DE MORAES<sup>19</sup>, a expressão *processo legislativo* tem dois significados: um jurídico e outro sociológico. O primeiro refere-se ao conjunto coordenado de disposições que regem o procedimento a ser seguido pelo órgão competente na produção das leis e atos normativos que derivam imediatamente da Constituição. Sob o ponto de vista sociológico, o autor o define como o conjunto de fatores reais que impulsionam e direcionam os legisladores a exercerem sua tarefa. Desse modo, o processo legislativo não se limita a seguir o procedimento de elaboração da norma, mas também de identificar a necessidade de sua elaboração e, em última análise, mensurar o seu impacto na realidade fática.

Com efeito, a observância ao devido processo legislativo referente à apreciação de medidas provisórias deve levar em conta os momentos de recesso do Congresso Nacional, conforme dispõe o artigo 62, § 4º da Carta Republicana, circunstância equiparável à presente situação emergencial de pandemia decretada pela Organização Mundial de Saúde.

Nesse passo, o poder de agenda do Congresso Nacional é elemento essencial e inerente à própria autonomia do Poder Legislativo e, diante da situação narrada nesta ação, há o risco real de as deliberações não acontecerem em tempo hábil em razão de rigorosa impossibilidade fática decorrente de manifesta força

---

<sup>19</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 524.

maior, aliás, uma calamidade pública reconhecida pelo próprio Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo nº 06, de 2020<sup>20</sup>.

O referido preceito fundamental decorre do §6º do art. 62 da Constituição Federal, na exata interpretação que lhe confere o próprio Supremo Tribunal Federal em sua jurisprudência, como por exemplo na ADI 2213 MC/DF<sup>21</sup> e no MS 27931<sup>22</sup>. Na decisão de indeferimento da liminar do referido mandado de segurança, o relator Ministro CELSO DE MELLO, assim se manifestou sobre a necessidade de se garantir, ao Poder Legislativo, o poder de agenda:

Mais do que isso, a decisão em causa teria a virtude de devolver, à Câmara dos Deputados, o poder de agenda, que representa prerrogativa institucional das mais relevantes, capaz de permitir, a essa Casa do Parlamento brasileiro, o poder de selecionar e de apreciar, de modo inteiramente autônomo, as matérias que considere revestidas de importância política, social, cultural, econômica e jurídica para a vida do País, o que ensejará – na visão e na perspectiva do Poder Legislativo (e não nas do Presidente da República) - a formulação e a concretização, pela instância parlamentar, de uma pauta temática própria, sem prejuízo da observância do bloqueio procedimental a que se refere o § 6º do art. 62 da Constituição, considerada, quanto a essa obstrução ritual, a interpretação que lhe deu o Senhor Presidente da Câmara dos Deputados<sup>23</sup>.

Portanto, na especialíssima situação de fato colocada, reconhecida pelo próprio Congresso Nacional como calamidade pública, a interpretação conforme à Constituição do § 4º do artigo 62, para estender os efeitos de recesso parlamentar ao período de duração de calamidade, é medida que busca evitar

---

<sup>20</sup> Publicado em: 20/03/2020 | Edição: 55-C | Seção: 1 - Extra | Página: 1.

<sup>21</sup> STF, Tribunal Pleno, Rel.: Min. Celso de Mello, DJ de 23.04.2004.

<sup>22</sup> ATA Nº 23, de 29/06/2017. DJE nº 168, divulgado em 31/07/2017.

<sup>23</sup> Decisão de 27/03/2009 - DJE nº 62, divulgado em 31/03/2009.



violação ao preceito fundamental conhecido como poder de agenda do Congresso Nacional, decorrente do artigo 62, § 6º, da Lei Maior.

Além disso, os atos do Poder Público mencionados na presente arguição também impactam, diretamente, a soberania, enquanto poder político supremo e independente<sup>24</sup>, e a segurança jurídica, haja vista a possibilidade de diversas medidas provisórias, que regulamentam temas sensíveis para a sociedade, perderem a eficácia por decurso do prazo de sua conversão em lei.

A segurança jurídica, como subprincípio do Estado de Direito, consiste num direito fundamental, tendo por característica a previsibilidade e a confiança dos cidadãos na validade e eficácia das normas editadas pelos Poderes Executivo e Legislativo, o que pode restar comprometido pela mencionada situação de excepcionalidade das funções do Congresso Nacional.

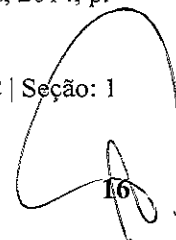
Isso porque as medidas provisórias editadas pelo Chefe do Poder Executivo, e ainda pendentes de apreciação pelo Congresso Nacional, estão produzindo efeitos, regulando diversas situações jurídicas, o que pode ser abruptamente interrompido se não observado o prazo constitucional para sua conversão em 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 maior decorrente de calamidade pública reconhecida pelo próprio Congresso Nacional<sup>25</sup>.

O eventual transcurso do referido prazo sem que haja condições para obtenção normal do quórum para deliberação do artigo 47 da Lei Maior (maioria

---

<sup>24</sup> SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 37.

<sup>25</sup> Decreto Legislativo nº 06, de 2020. Publicado em: 20/03/2020 | Edição: 55-C | Seção: 1  
- Extra | Página: 1.





absoluta) pode acarretar prejuízos irreparáveis não só ao Poder Executivo, mas ao próprio Congresso Nacional e respectivo poder de agenda, bem assim a todos os brasileiros, que indistintamente dependem de políticas públicas essenciais ao pleno gozo de seus direitos fundamentais.

De fato, existem medidas provisórias pendentes de apreciação no Congresso Nacional que tratam de temas caros à população, como a regulamentação da transação tributária, fundo ambiental, crédito extraordinário para atender os refugiados da Venezuela, instituição do contrato de trabalho verde e amarelo, dentre outras, conforme rol indicado na Nota SAJ nº 73/2020/CGIP/SAJ/SG/PR de 18 de março de 2020 (doc. anexo).

Assim, no intuito de evitar que a situação de excepcionalidade das atividades do Congresso Nacional inviabilize, no momento adequado, a conversão em lei de diversas medidas provisórias em tramitação, mostra-se necessária a suspensão temporária do prazo previsto pelo artigo 62, § 3º, da Constituição Federal, por estarmos diante de situação equiparável à prevista em seu artigo 62, § 4º, como forma de resguardar os preceitos fundamentais acima referidos, bem assim o poder de agenda do Congresso Nacional.

Portanto, conclui-se que os atos do Poder Público indicados na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, a despeito de servirem a relevantes propósitos, conflitam com as normas constitucionais que asseguram o devido processo legislativo, a soberania, a segurança jurídica e, sobretudo, o poder de agenda do Congresso Nacional, previstos nos artigos 1º, inciso I; 5º, incisos XXXVI e LIV; 62, caput, § 3º e § 6º; da Lei Maior. Por isso, podem e devem receber interpretação conforme à Constituição nos termos da presente Arguição de Preceito Fundamental.

Registre-se, por oportuno, que a referida medida é imprescindível

não para interferir na atividade do Poder Legislativo, mas sim para garantir que ela ocorra do modo originalmente previsto pelo legislador constituinte.

#### **IV – DA NECESSIDADE DE CONCESSÃO DE LIMINAR**

Para a concessão de liminar em arguição de descumprimento de preceito fundamental, assim como nas medidas cautelares em geral, faz-se necessária a presença do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

Quanto ao primeiro requisito, tem-se que a verossimilhança das alegações expostas nesta petição inicial restou satisfatoriamente demonstrada, haja vista tudo que já se expôs na presente peça.

A par disso, cumpre observar que a urgência da liminar postulada se justifica na medida em que, não obstante a implantação de sistema de deliberação remota no âmbito do Congresso Nacional, há a possibilidade do transcurso do prazo de conversão de medidas provisórias sem que haja condições para obtenção normal do quórum para deliberação do artigo 47 da Lei Maior (maioria absoluta), considerando que a atenção das Casas Legislativas certamente se concentrará nas medidas de resposta ao Covid-19.

Como mencionado anteriormente, existem diversas medidas provisórias pendentes de apreciação pelo Congresso Nacional, especificamente as numeradas de 898 até 924, com exceção da Medida Provisória nº 916/2019, que foi revogada pela Medida Provisória nº 919/2020 (vide relação apresentada na Nota SAJ nº 73/ 2020/CGIP/SAJ/SG/PR, de 18 de março de 2020, em anexo).

Dentre elas, há medidas provisórias que tratam de temas relevantes para o País e que estão perto de perderem a eficácia, a exemplo da Medida Provisória nº 899, que versa sobre a regulamentação da transação tributária e que perderá sua eficácia em 25 de março do corrente ano. Conforme estimativas

conservadoras, presentes na exposição de motivos do referido ato<sup>26</sup>, apontam como resultado da medida a arrecadação de R\$ 1,425 bilhão em 2019, R\$ 6,384 bilhões em 2020 e R\$ 5,914 bilhões em 2021, sem prejuízo da economia de recursos decorrentes da solução dos litígios encerrados pela transação.

Já a Medida Provisória nº 900/2019 caducará em 26 de março de 2020, a qual *“autoriza a União, por intermédio do Ministério do Meio Ambiente, a contratar instituição financeira para criar e gerir fundo privado constituído por recursos decorrentes da conversão de multa de que trata o art. 72, § 4º, da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e dá outras providências”*.

A Medida Provisória nº 901/2019 perderá sua eficácia em 29 de março de 2020, a qual *“altera a Lei nº 10.304, de 5 de novembro de 2001, que transfere ao domínio dos Estados de Roraima e do Amapá terras pertencentes à União.”*

Cabe destacar, ainda, a Medida Provisória nº 902, que dispõe sobre o fim de exclusividade da Casa da Moeda do Brasil, a qual caducará em 14 de abril do corrente ano. A medida se coaduna com a necessidade de diminuição do custo de conformidade com a manutenção dos controles especiais de produção, ao passo em que se oportuniza a quebra no monopólio na prestação dessa atividade auxiliar ao poder de polícia da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e de aprimoramento da efetividade no combate à sonegação e ao mercado ilícito de cigarros.

Por sua vez, a Medida Provisória nº 905 institui o contrato verde e amarelo, estabelecendo mecanismos destinados a aumentar a empregabilidade e

---

<sup>26</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP-899-19.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP-899-19.pdf)

melhorar a inserção formal no mercado de trabalho de pessoas entre 18 e 29 anos, a qual caducará em 20 de abril de 2020.

Há, ainda, outras medidas provisórias em tramitação no Congresso Nacional, igualmente relevantes, que perderão sua eficácia nos próximos dias, se não convertidas no momento oportuno.

Desse modo, observa-se a existência de *periculum in mora* na espécie, considerando que diversas medidas provisórias, que disciplinam temas com significativo impacto econômico-financeiro para o País, poderão perder a eficácia em razão da situação de excepcionalidade das atividades do Congresso Nacional, reclamando, portanto, a atuação desse Supremo Tribunal Federal, no sentido de evitar o prejuízo decorrente de eventual caducidade de referidas medidas de urgência.

Nesses termos, mostra-se necessária a concessão de medida cautelar na hipótese em exame, no sentido de se 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, ante o iminente risco de caducidade de diversas medidas provisórias que se encontram, ou venham a se encontrar, na situação do artigo 62, § 3º, da Constituição.

## **V – DO CONHECIMENTO DA PRESENTE ARGUIÇÃO COMO AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Caso essa Suprema Corte entenda que os atos do Congresso Nacional não configurem ato do Poder Público para o efeito de cabimento da presente

arguição, requer-se o conhecimento do presente instrumento como ação direta de inconstitucionalidade, tendo por objeto o pedido de interpretação conforme ao § 4º do artigo 62 da Constituição Federal, no sentido de que, enquanto não retomada as condições de normalidade para a obtenção do quórum para deliberação, seja aplicado o prazo de suspensão previsto para o recesso parlamentar.

## VI – DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, **pede-se**:

a) nos termos do artigo 5º da Lei nº 9.882/1999, considerando os atos editados pelo Congresso Nacional que evidenciam a situação de excepcionalidade das deliberações das Casas Legislativas, a concessão de **medida liminar** para conferir interpretação conforme ao § 4º do artigo 62 da Constituição Federal, no sentido de que, no prazo de **trinta dias** a contar da presente data, seja aplicado o prazo de suspensão previsto para o recesso parlamentar, no intuito de evitar a caducidade das medidas provisórias já enviadas ao Congresso e que se encontram ou venham a se encontrar na situação do artigo 62, § 3º, da Lei Maior;


b) que na concessão da **liminar** seja consignada a **possibilidade da prorrogação** do prazo de trinta dias de suspensão acima referido, se até seu termo final ainda não houverem sido retomadas as condições de normalidade para as votações do Congresso Nacional;

c) colhidas as informações necessárias e ouvidos, sucessivamente, o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, na forma da Lei nº 9.882/1999, seja **julgado procedente o pedido**, confirmando-se os termos da medida cautelar pleiteada; e

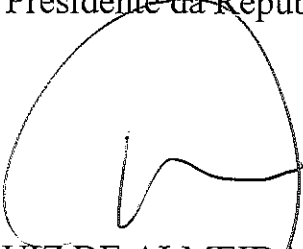
d) subsidiariamente, reque-se o conhecimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental como ação direta de inconstitucionalidade.

Nesses termos, pede deferimento.

Brasília, 23 de março de 2020.



JAIR MESSIAS BOLSONARO  
Presidente da República



ANDRÉ LUIZ DE ALMEIDA MENDONÇA  
Advogado-Geral da União

## **ANEXOS**

- 1) Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001;
- 2) Ato nº 07 da Comissão Diretora do Senado Federal, de 17 de março de 2020;
- 3) Ato nº 118 da Mesa da Câmara dos Deputados, de 11 de março de 2020;
- 4) Projeto de Resolução nº 11, de 2020, da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, de 17 de março de 2020;
- 5) Ato da Presidência da Câmara dos Deputados de 13 de março de 2020;
- 6) Nota SAJ nº 73/2020/CGIP/SAJ/SG/PR de 18 de março de 2020.