

VOTO - VISTA

O Senhor Ministro Dias Toffoli (Presidente):

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 7/2020) e da Câmara dos Deputados (Resolução 14/2020), 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 7/2020,

“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 14/2020, da Câmara dos Deputados e o art. 3º do Ato da Comissão Diretora nº 7/2020, 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 (...)

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

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

O requerente alega que as medidas tomadas pelas Mesas causam “prejuízos democráticos e republicanos na eternização dos efeitos econômicos e sociais advindos das medidas adotadas pelas Casas do Congresso Nacional”, porquanto afetam “de forma perene as MPVs editadas antes do seu advento, visto que esvaziará 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 deve ser aplicado também aos casos de período de excepcionalidade, permitindo a suspensão do trâmite das MPVs, como se em recesso parlamentar estivesse o Congresso Nacional.

Requer, assim, que as MPVs 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 MPVs mencionadas na petição inicial.

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

Eis o dispositivo da decisão:

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

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 o seu trâmite, sob pena de usurpar a competência do Poder Legislativo.

Nos termos do art. 62, §§ 3º e 4º, da CF, há apenas uma hipótese constitucional de suspensão da tramitação das MPVs, 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 se trata de hipótese de recesso parlamentar, “mas, sim, de alterações no funcionamento regimental das Casas Legislativas, em virtude da grave pandemia do COVID-19”, motivo por que não se admite a suspensão do prazo de tramitação das MPVs.

O Relator acrescenta que,

“mesmo nas mais graves hipóteses constitucionais de defesa do Estado e das Instituições Democráticas – Estado de Defesa (CF, art. 136) e Estado de Sítio (CF, art. 137) – inexistente qualquer previsão de suspensão do prazo decadencial de validade das medidas provisórias, pois o texto constitucional determina a continuidade permanente de atuação do Congresso 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-10”.

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 do COVID-19.

Assim, conclui-se que a suspensão do prazo de tramitação das MPVs 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 e do processo legislativo, mormente por se tratar de competência privativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal dispor sobre sua organização, funcionamento e 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 5709, rel. min. Rosa Weber, j. 27-3-2019, P, DJE de 28-6-2019).

Nesse sentido, destaque:

“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, 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 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 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).

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 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 2984 MC, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 04/09/2003, DJ 14-05-2004 PP-00032 EMENT VOL-02151-01 PP-00070 RTJ VOL-00191-02 PP-00488)

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 a Mesa do Senado e da Câmara dos Deputados editou um 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 no sentido de referendar a medida cautelar.

Plenário Virtual - minuta de voto - 11/12/20