

VOTO

O Senhor Ministro Alexandre de Moraes (Relator): De início, verifico que, já aperfeiçoado o contraditório formal e colhidas manifestações de todas as partes envolvidas, mostra-se conveniente e oportuno, por imperativo de celeridade processual, o conhecimento pleno do mérito da ação direta por este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

Anoto, a esse respeito, que a conversão de julgamento cautelar em deliberação de mérito não é medida inédita neste Plenário, tendo sido adotada para o benefício da entrega satisfatória da jurisdição, entre outros, nos seguintes casos: ADI 4.163, Rel. Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, DJe de 1º/3/2013; ADI 4.925, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, DJe de 10/3/2015; ADI 5.253, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 1/8/2017; ADI 4.788 AgR, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 8/8/2017.

Trata-se de Ação Direta proposta contra dispositivos de Ato Conjunto editado pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, regulamentando a tramitação de medidas provisórias durante a pandemia de Covid-19.

Tem-se, assim, ato dotado de abstração e generalidade, questionado em face da Constituição Federal, por entidade legitimada (art. 103, VIII, da CF), preenchidos todos os requisitos constitucionais e legais para o processamento e julgamento da presente Ação Direta.

O objeto impugnado nesta ADI 6751 relaciona-se diretamente com o objeto das ADPFs 661 e 663, convergindo também em relação a parte das teses de inconstitucionalidade, especialmente em relação à alegação de violação ao devido processo legislativo para apreciação de medidas provisórias, por afronta ao art. 62, § 9º, da Constituição Federal.

Em acréscimo a esse fundamento, o Requerente apresenta as teses de (a) inconstitucionalidade formal, por violação à reserva legal de regulamentação do tema via resolução (art. 59, VII, da CF); e (b) inconstitucionalidade material, decorrente da alegação de que a instrução das medidas provisórias diretamente no Plenário das Casas Legislativas, com apresentação de parecer por parlamentar relator em cada Casa em

substituição ao exame da Comissão Mista, de que essa adaptação seria prejudicial ao direito da minoria e oposição (art. 1º e art. 58, § 2º, da CF).

Ao contrário do sustentado pelo Requerente na petição inicial, entendo que não há inconstitucionalidade formal na regulação do tema por ato conjunto dos órgãos diretivos das Casas Legislativas, afastada a tese que se trataria de matéria sujeita a reserva de tratamento via resolução (art. 59, VIII, da CF).

Conforme assinalei em sede doutrinária (*Direito Constitucional* , 37ª edição, Capítulo 11, item 4.6) a espécie legislativa *Resolução* é ato do Congresso Nacional ou de qualquer de suas casas, tomado por procedimento diferente do previsto para a elaboração das leis, destinado a regular matéria de competência do Congresso Nacional ou de competência privativa do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados, mas em regra com efeitos internos; excepcionalmente, porém, também prevê a constituição resolução com efeitos externos, como a que dispõe sobre a delegação legislativa.

As resoluções constituem, igualmente às demais espécies previstas no art. 59 da Constituição Federal, atos normativos primários, e disporá sobre a regulação de determinadas matérias pelo Congresso Nacional, não incluídas no campo de incidência dos decretos legislativos (arts. 49 e 62, §§ 1º a 12, da CF) e da lei, além das matérias privativas da Câmara dos Deputados (art. 51, da CF) e do Senado Federal (art. 52, da CF).

Inúmeras matérias de relevância para o funcionamento do Parlamento deverão, assim, ser reguladas em sede de resoluções. Nesse sentido, ANNA CÂNDIDA DA CUNHA FERRAZ (*Conflito entre poderes* . São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, pág. 129) subdivide a resolução em espécies, dependendo da finalidade pretendida. Assim, poderão ser atos políticos (resolução senatorial que referenda nomeações), ato deliberativo (fixação de alíquotas), ato de coparticipação na função judicial (suspensão de lei declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal) e ato-condição da função legislativa (autorização ao Executivo para elaborar lei delegada: habilita a produção da lei delegada).

A aprovação dos regimentos das Casas Legislativas também ocorre por resolução, mas nem por isso será o caso de concluir que toda matéria de relevância para o funcionamento das atividades parlamentares deverá ser regulada por igual instrumento. O art. 57, § 3º, II, da CF, prevê a competência da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para “

elaborar o regimento comum e regular a criação de serviços comuns às duas Casas ”, enunciação que revela a possibilidade de regulamentação de aspectos do funcionamento legislativo em complementação ao regimento, por espécie normativa diversa da resolução, inclusive por ato regulamentar.

A Resolução 17/1986 da Câmara dos Deputados, que aprova o Regimento Interno dessa Casa, atribui à Mesa Diretora a “ *direção dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos da Câmara* ” (art. 14, caput), bem como competência para “ *dirigir todos os serviços da Casa durante as sessões legislativas e nos seus interregnos e tomar as providências necessárias à regularidade dos trabalhos legislativos, ressalvada a competência da Comissão Representativa do Congresso Nacional* ” (art. 15, I).

De modo semelhante, o Regimento Interno do Senado Federal (Resolução 93/1970) atribui à Mesa e ao seu Presidente várias competências (art. 46 e 48) para o desempenho de atividades administrativas necessárias para o funcionamento parlamentar.

O ato impugnado na presente Ação Direta tratou de viabilizar o trâmite e deliberação de proposições legislativas no curso da pandemia, em vista das “ *recomendações das autoridades sanitárias internacionais de isolamento social* ” e considerando que “ *o funcionamento pleno do Parlamento é requisito indispensável, mesmo nas crises e adversidades, da normalidade democrática* ”.

O desenvolvimento de soluções tecnológicas para a interação não presencial entre os parlamentares, o *Sistema de Deliberação Remota – SDR*, permitiu a observância das recomendações sanitárias, mas exigiu adaptações em relação ao funcionamento regular dos órgãos legislativos, especialmente em decorrência da dificuldade técnica em estender a deliberação remota ao âmbito das comissões.

Veja-se que a dificuldade prática a que se buscava contornar, a inviabilidade de reuniões presenciais com aglomeração de pessoas em ambientes confinados, também era empecilho para a deliberação conjunta das duas Casas em sessão presencial, daí a necessidade de um ato regulamentar que viabilizasse a utilização do mecanismo de deliberação remota no âmbito de cada uma.

E, tratando-se de instituição e funcionamento de comissões, principal aspecto questionado no teor do Ato Conjunto 1/2020, o *caput* do art. 58 da CF admite que as mesmas sejam “ *constituídas na forma e com as* ”

atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação ”, o que abre a possibilidade de que a disciplina própria ao seu funcionamento seja complementada por ato regulamentar, como ocorreu no caso.

Quanto às demais teses de inconstitucionalidade, é o caso de resgatar o quanto apreciado pelo Plenário da CORTE no julgamento que referendou a medida cautelar nos autos da ADPF 661, entendendo ser constitucionalmente legítimo que, durante a emergência em Saúde Pública decorrente da pandemia do COVID-19, as Medidas Provisórias fossem instruídas perante o Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, autorizada a emissão de parecer, em substituição à Comissão Mista, por parlamentar de cada uma das Casas. Admitiu-se também que as emendas e requerimentos de destaque pudessem ser apresentados à Mesa, na forma e prazo definidos para funcionamento do Sistema de Deliberação Remota (SDR) em cada Casa, cabendo às Casas Legislativas regulamentarem a complementação desse procedimento legislativo regimental.

O debate da matéria enfrentou, sobretudo, a necessidade de interpretação dos princípios da separação dos Poderes, da independência do Parlamento, no contexto de uma crise sanitária que impôs sérias restrições ao funcionamento regular de entidades públicas e privadas, inviabilizando atividades presenciais que pudessem contribuir para a disseminação e contágio da população pelo novo coronavírus. Adequar-se a esse cenário, sem prejuízo ao pleno exercício das atribuições constitucionais conferidas ao Parlamento, foi compreendida pela CORTE como uma imposição do princípio da eficiência, que obriga o Poder Público ao exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios constitucionais, legais e morais necessários para a maior rentabilidade social de suas atividades.

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

A discussão dos autos consiste em averiguar se a condução das atividades parlamentares no curso da pandemia, nos moldes regulados

pelos atos impugnados nas ações em julgamento, constituiria uma adaptação indevida e irrazoável do devido processo legislativo, especialmente no que diz respeito ao trâmite de Medidas Provisórias, em prejuízo ao equilíbrio entre os Poderes da República.

Conforme anotei na decisão cautelar, e no julgamento plenário que a referendou, a Constituição Federal, visando, principalmente, a evitar o arbítrio e o desrespeito aos direitos fundamentais do homem, previu a existência dos Poderes do Estado independentes e harmônicos entre si, repartindo entre eles as funções estatais para que bem pudessem exercê-las, bem como criando mecanismos de controles recíprocos, sempre como garantia da perpetuidade do Estado Democrático de Direito (MARCELO CAETANO. *Direito constitucional* . 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987. v. 1, p. 244; NUNO PIÇARRA. *A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional* . Coimbra: Coimbra Editora, 1989; JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO. *Aspecto da teoria geral do processo constitucional: teoria da separação de poderes e funções do Estado* . *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, ano 19, n. 76, p. 97, out./dez. 1982; JOSÉ LUIZ DE ANHAIA MELO. *Da separação de poderes à guarda da Constituição* : as cortes constitucionais. 1969. Tese (Cátedra) – Fadusp, São Paulo; MARILENE TALARICO MARTINS RODRIGUES. *Tripartição de poderes na Constituição de 1988*. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 3, n. 11, p. 16, abr./jun. 1995; MÁRCIA WALQUÍRIA BATISTA DOS SANTOS. *Separação de poderes: evolução até à Constituição de 1988: considerações*. *Revista de Informação Legislativa* , Brasília: Senado Federal, ano 29, n. 115, p. 209, jul./set. 1999).

Assim, apesar de independentes, os Poderes de Estado devem atuar de maneira harmônica. Para tanto, a Constituição Federal consagra um complexo mecanismo de controles recíprocos entre os três Poderes, de forma que, ao mesmo tempo, um Poder controle os demais e por eles seja controlado. Esse mecanismo denomina-se *teoria dos freios e contrapesos* (WILLIAM BONDY. *The separation of governmental powers*. In: *History and theory in the constitutions* . New York: Columbia College, 1986; JJ. GOMES CANOTILHO, VITAL MOREIRA. *Os poderes do presidente da república* . Coimbra: Coimbra Editora, 1991; DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO. *Interferência entre poderes do Estado (Fricções entre o executivo e o legislativo na Constituição de 1988)*. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, ano 26, n. 103, p. 5, jul./set. 1989; JAVIER GARCÍA ROCA. *Separación de poderes y disposiciones del ejecutivo com rango de ley: mayoría minorías, controles*. *Cadernos de*

Direito Constitucional e Ciência Política. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 7, n. 27, p. 7, abr./jun. 1999; JOSÉ PINTO ANTUNES. *Da limitação dos poderes*. 1951. Tese (Cátedra) – Fadusp, São Paulo; ANNA 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 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 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 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 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 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 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.

As adaptações promovidas pelos órgãos diretivos do Congresso Nacional, por meio da deliberação remota e em ambiente virtual, permitiu a continuidade do funcionamento das Casas Legislativas e o pleno exercício de suas competências constitucionais, como não poderia deixar de ser em um Estado Democrático de Direito.

Observe-se que o Ato Conjunto 1/2020 foi formatado pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal quando já pendente de julgamento as ADPFs 661 e 663, que originariamente impugnavam atos editados por cada Casa - Ato da Comissão Diretora 7/2020, do Senado Federal, e Resolução 14/2020, da Câmara dos Deputados. As duas Casas Legislativas, naqueles autos, 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”.

Assim, foram confirmadas as alterações no funcionamento das Comissões e do Plenário, que demandam adequações no procedimento de análise e votação de medidas provisórias, de maneira a compatibilizar

constitucionalmente as competências do Presidente (edição no caso de relevância e urgência) e do Congresso Nacional (aprovação ou rejeição) no tocante ao processo legislativo das medidas provisórias.

A solução então proposta foi instrumentalizada no Ato Conjunto 1/2020, que é o objeto especificamente impugnado nesta ADI.

Do ponto de vista da conformidade desse regramento ao devido processo legislativo estabelecido na Constituição, os arts. 2º e 7º merecem análise mais detalhada, pois, em tese, excederiam a margem de regulamentação procedimental legislativa *interna corporis* possível ao Congresso Nacional. Tais dispositivos pretendem, excepcionalmente e em virtude da suspensão de reuniões presenciais de comissões, substituir a previsão constitucional do § 9º do art. 62, que estabelece o exame inicial das medidas provisórias pela comissão mista de Deputados e Senadores, nos seguintes termos:

Art. 62 (...)

§ 9º Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

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

Essa previsão regimental excepcional possibilitará, em sua plenitude e com eficiência, a análise congressual 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.

Veja-se que esse SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, apreciando matéria semelhante relacionada ao procedimento estabelecido no artigo 62 da CF, admitiu a adequação razoável do procedimento das medidas provisórias ao efetivo funcionamento do Congresso Nacional. Naquele caso, o Presidente da Câmara dos Deputados, em decisão inédita, entendeu que o sobrestamento das deliberações legislativas (CF, § 6º, art. 62) somente se aplicaria aos projetos de lei ordinária, permitindo a continuidade dos trabalhos em relação às demais espécies normativas.

Esse entendimento foi corroborado por decisão do Ministro CELSO DE MELLO, que negou liminar em medida cautelar em mandado de segurança ajuizado por vários membros do Congresso Nacional (MS 27.931-MC, julgado em 27/3/2009), decisão posteriormente referendada e confirmada no mérito pelo PLENÁRIO DA CORTE (MS 27931, Rel. Min. CELSO DE MELLO, julgamento em 29/6/2017).

Como destacado pelo ilustre e sempre DECANO dessa 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 a vida

do País, o que ensejará – na visão e na perspectiva do Poder Legislativo (e não nas do Presidente da República) – a formulação e a concretização, pela instância parlamentar, de uma pauta temática própria, sem prejuízo da observância do bloqueio procedimental a que se refere o § 6º do art. 62 da Constituição, considerada, quanto a essa obstrução ritual, a interpretação que lhe deu o Senhor Presidente da Câmara dos Deputados”.

No julgamento de mérito do MS 27.931, salientei que:

É importante destacar que o Presidente da Câmara dos Deputados buscou conferir uma interpretação sistemática à norma contida no art. 62, § 6º, da Constituição, com o objetivo precípuo de preservar a harmonia e a 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.

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

Dadas as circunstâncias singulares em questão, na qual todas as instâncias do Poder Público foram obrigadas a transigir em relação ao seu funcionamento normal, impõe-se reconhecer que a solução alcançada pelos

órgãos diretivos do Congresso Nacional, nos termos apresentados nos autos e deliberados pela CORTE no julgamento cautelar, é aquela que melhor concilia todos interesses em causa.

A evolução dessas circunstâncias ao longo dos últimos meses, conforme noticiado no autos, parece ter permitido, ou mesmo exigido, o retorno de parte das atividades parlamentares de maior urgência e sensibilidade política e administrativa, como o funcionamento da Comissão Mista do Orçamento.

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

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

O julgamento formalizado por esse Plenário em sede cautelar, agora revisitado em sede definitiva, reconheceu a legitimidade dos atos das Mesas Diretoras do Congresso Nacional que adaptaram o funcionamento parlamentar ao contexto de restrições práticas ao comparecimento presencial de parlamentares às atividades regulares dos órgãos legislativos.

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

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

Por meio da manifestação apresentada pelas Casas do Congresso Nacional (docs. 112 e 117 dos autos da ADPF 661), foi reportado um panorama sobre o impacto das medidas sanitárias ao longo do último

semestre, bem como da necessidade e atualidade do regulamento editado pelas Mesas para a atuação dos órgãos legislativos em ambientes de deliberação remota.

Colho o seguinte excerto da manifestação do Senado Federal:

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

De outro lado, não há no Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2020, qualquer condicionante de sua vigência ao estado de calamidade pública ou à vigência Decreto Legislativo nº 6, de 2020, que, frise-se, tinha a sua finalidade voltada ao regime fiscal. Portanto, não há que se dizer que o Ato Conjunto n. 1, de 2020, está superado (sem eficácia), pois se a norma jurídica vige prevendo hipótese de incidência e se o suporte fático ainda existe, ocorre a subsunção e deve se reconhecer a eficácia da previsão normativa e a produção dos seus efeitos.

(...)

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

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

O Senado Federal também se reporta à manifestação da Secretaria-Geral da Mesa Diretora daquela Casa, no sentido de que o funcionamento das demais comissões, por meio da criação de um número ambientes de

deliberação remota, com funcionamento simultâneo, esbarra em uma “ *série de entraves técnicos, operacionais e sanitários* ” que expõe detalhadamente. A título exemplificativo, transcrevo o seguinte trecho da exposição formulada nos autos (doc. 112):

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

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

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

Ressalte-se que essa limitação de realização de reuniões remotas simultâneas pode se mostrar um óbice para o pleno retorno e

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

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

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

A presente sede jurisdicional não é a instância adequada para impor ao Parlamento o ônus financeiro e operacional em superar essas dificuldades,

considerando ainda as possibilidades relacionadas à segurança da informação e à possibilidade de questionamentos sobre a validade de deliberações executadas nesse ambiente de incerteza tecnológica.

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

Por fim, considerando as teses de inconstitucionalidade material, pelas quais o Requerente argumenta que haveria prejuízo ao art. 58, § 1º, CF, o qual determina que a composição das comissões observe a representação proporcional dos partidos e blocos partidários no Plenário da Casa respectiva. A partir dessa regra, o Requerente invoca o direito das minorias em participar eficazmente do trâmite legislativo no âmbito do órgão fracionário, sob fundamento de que *“substituída a comissão mista por parlamentar, elimina-se por completo a representação das minorias na elaboração do parecer que orienta a votação da medida provisória”*.

Essa linha argumentativa ainda é reforçada pela alegação de que a apreciação das medidas provisórias diretamente no Plenários das Casas limitaria a capacidade da minoria parlamentar em obstruir a iniciativa legislativa do Poder Executivo, o que implicaria desprestígio ao que nomina de *direito constitucional de oposição*, consentâneo ao Estado Democrático de Direito e ao pluralismo político (art. 1º, *caput* e inciso V, da CF).

Efetivamente, essa CORTE reconhece o direito das minorias parlamentares, inclusive em precedentes que trataram dos requisitos constitucionais do art. 58, § 3º, da CF, entendendo-o como o *“direito público subjetivo, nesse dispositivo assegurado, às minorias legislativas, de ver instaurado o inquérito parlamentar, com apoio no direito de oposição, legítimo consectário do princípio democrático”* (MS 24831; MS 24845; MS 24846; MS 24847; MS 24848; MS 24849, Rel. Min. Celso de Mello, decisão: 22-6-2005, entre outros julgados).

No entanto, não se vislumbra como a dinâmica de votação do parecer diretamente pelo Plenário da Casa possa de qualquer modo subverter as relações entre maioria e minoria parlamentares. Se o art. 58, § 1º, da CF, preconiza seja reproduzido no âmbito de cada comissão o equilíbrio de forças políticas verificado no Plenário, nada atende melhor essa preocupação, sob o enfoque do pluralismo político, do que a votação pelo próprio Plenário, sem a intermediação de um colegiado fracionário,

ambiente no qual também serão possíveis, na forma regimental, a utilização pela minoria de expedientes visando a retardar ou paralisar a sequência do rito de apreciação das medidas provisórias.

Em vista do exposto, julgo IMPROCEDENTE a presente Ação Direta, para declarar a constitucionalidade dos arts. 2º, § 1º, art. 3º, § 1º e 7º, parágrafo único, do Ato Conjunto 1/2020 das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

É o voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 27/08/2021 00:00