

VOTO

O Senhor Ministro Edson Fachin (Relator): A ação direta deve ser conhecida.

Alegações sobre as Preliminares

O Advogado-Geral da União alega que o exame da inconstitucionalidade dependeria de uma avaliação de normas regimentais, que seriam insindicáveis pelo Poder Judiciário.

O Procurador-Geral da República, por sua vez, impugna a ausência de procuração com poderes específicos para impugnar a norma objeto da ação direta.

Exame das Alegações sobre as Preliminares

Ambas as preliminares devem ser rejeitadas.

A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal tem diversos precedentes que conhecem de ações do controle concentrado em face de normas regimentais das Casas Legislativas, tal como, por exemplo, a ADPF 378-MC, Rel. Min. Edson Fachin, Red. para o acórdão Min. Roberto Barroso, DJe 07.03.2016. De acordo com esses precedentes, a única condição para o conhecimento das ações é que haja ofensa direta ao texto constitucional.

Neste caso, a verificação da ofensa depende do exame do próprio conteúdo das normas constitucionais tidas por violadas. Isso porque, de acordo com a inicial, o artigo 58 da Constituição Federal disciplina minuciosamente as atividades das comissões parlamentares, cujos trabalhos estariam sendo diminuídos com a adoção do regime de urgência.

Além disso, também defende que disposições da urgência constitucional, que implicam o trancamento da pauta, sejam aplicáveis à urgência regimental, prevista no regimento interno dos órgãos do legislativo.

Os argumentos não exigem exame da legislação infraconstitucional ou regimental, mas apenas uma interpretação das próprias normas

constitucionais. Muito embora o sentido que lhes atribua o requerente seja contestável, as alegações trazidas pelo autor não impedem o exame do mérito.

Em relação à ausência de procuração específica, o Partido requerente, em recente manifestação (eDOC 36), regularizou a representação, a afastar o impedimento para que a ação possa ser conhecida.

Por isso, rejeito as preliminares e passo ao exame de mérito desta ação direta.

Alegações sobre o Mérito da Ação

O Partido requerente invoca como fundamento do pedido de declaração de inconstitucionalidade o devido processo legislativo e a necessidade de que as decisões públicas sejam fundamentadas. Em seu entender, apenas em caso de justificativa concreta é que seria legítimo adotar o regime de urgência, já que o regime de urgência implicaria diminuir as atribuições das comissões do legislativo, cuja autoridade e competência estão disciplinadas no art. 58 da CRFB.

O Presidente da Câmara dos Deputados afirma que o regime de urgência não obsta a discussão da matéria, nem impede que as Comissões temáticas apresentem pareceres. O regime de urgência limitar-se-ia a simplificar formalidades regimentais, mas não constitucionais.

Na mesma linha de argumentação, o Senado Federal defende que o tema restringe-se à autonomia do próprio Poder Legislativo, sendo as normas regimentais, portanto, insindicáveis pelo Poder Judiciário. A previsão constitucional de funcionamento das Comissões, acrescenta o Senado, não impõe que todas as proposições sejam sempre submetidas à prévia análise desses colegiados.

O Advogado-Geral da União observa que a própria Constituição atribui às Casas do Congresso a prerrogativa de elaborar seu regimento interno. As Comissões, por sua vez, ainda que tenham posição de destaque nos trabalhos parlamentares, têm sua constituição e funcionamento disciplinados pelo regimento interno. A instituição das Comissões não implica a fixação de normas para seu funcionamento.

Já o Procurador-Geral da República afirma que “o acolhimento do pedido implicaria, portanto, verdadeira substituição do Legislativo pelo

Judiciário na definição de questão afeta à interpretação e aplicação de procedimento de deliberação a cargo do Poder Legislativo Federal”.

Exame das Alegações sobre o Mérito da Ação

As normas impugnadas são constitucionais, pois a própria Constituição faculta ao regimento interno do Congresso a possibilidade de reduzir certas formalidades para a aprovação de projetos de lei.

A Constituição Federal disciplina os trabalhos internos das Comissões do Congresso Nacional em seu artigo 58:

“Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 1º Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.

§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;

II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

III - convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;

IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;

V - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

VI - apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.

§ 3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

§ 4º Durante o recesso, haverá uma Comissão representativa do Congresso Nacional, eleita por suas Casas na última sessão ordinária do período legislativo, com atribuições definidas no regimento comum, cuja composição reproduzirá, quanto possível, a proporcionalidade da representação partidária.”

É evidente a relevância dos trabalhos das Comissões: a Constituição permite que elas possam de forma conclusiva aprovar projetos de lei, dispensando a manifestação do Plenário. Em que pese a relevância das atribuições das Comissões, não há, no texto constitucional, norma que defina o momento de sua intervenção, sua oportunidade ou mesmo quais delas devem se manifestar. Sob pena de inviabilizar os trabalhos legislativos, o silêncio da Constituição deve ser lido como opção pela disciplina regimental, não como imposição de intervenção das Comissões, eis que o Texto assegura às Casas do Congresso aprovar leis sem formal manifestação do Plenário.

A opção regimental também se justifica por uma razão prática. A Câmara dos Deputados, por exemplo, tem mais de vinte comissões permanentes. Seria inviável – e até excessivamente custoso – imaginar que todas devam intervir nas apreciações de matérias legislativas. Como o objeto dos trabalhos das Comissões não pode ser apenas o de cancelar uma proposta legislativa, mas o de efetivamente contribuir para esclarecer os representantes populares de todas as opções regulatórias possíveis, apenas os membros do Poder Legislativo é que devem decidir o melhor momento para submeter um tema à votação.

Por caber exclusivamente à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal o juízo acerca da suficiência das razões para uma determinada opção legislativa, a esses órgãos cabe, com exclusividade, a prerrogativa de definir o momento em que a votação será realizada.

Sobre essa perspectiva, o Plenário deste Supremo Tribunal Federal entendeu que “a adoção do rito de urgência em proposições legislativas é prerrogativa regimental atribuída à Presidência da Casa Legislativa, consistindo em matéria genuinamente *interna corporis*, não cabendo ao STF adentrar tal seara” (MS 38.199-MC, Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno, DJe 04.02.22). Vale dizer, segundo a jurisprudência desta Corte, cabe exclusivamente às Casas do Congresso Nacional definir o momento em que uma votação deve ser realizada.

Essa interpretação tem amparo na Constituição. Mesmo em razão do regime constitucional de urgência, em virtude da edição de uma medida provisória, por exemplo, o Congresso pode, sem precisar justificar, não converter em lei. A consequência jurídica da inação do Congresso não é a nulidade da medida provisória ou sua ultra atividade, mas, simplesmente, a não produção de efeitos. É a própria Constituição que prescreve uma consequência jurídica para qualquer dos possíveis comportamentos adotados. É desnecessário, em casos tais, perguntar sobre as razões concretas que motivaram o comportamento dos membros do Congresso Nacional, uma vez que os efeitos, que embasam uma opção, já foram previamente indicados pela Constituição.

De modo análogo, no que tange especificamente às normas que disciplinam o regime de urgência, deve-se observar que é necessária uma manifestação majoritária dos membros das Casas Legislativas para que o rito especial possa ser adotado, que, por sua vez, devem votar requerimento do qual conste hipótese apta a autorizar a adoção de regime. A prévia indicação das hipóteses autorizativas, somada à manifestação majoritária, tem por efeito o reconhecimento da urgência de determinado projeto de lei, sendo desnecessária a investigação sobre as razões que, concretamente, motivaram cada um dos parlamentares.

Por isso, a previsão regimental de um regime de urgência que reduza as formalidades processuais em casos específicos, reconhecidos pela maioria legislativa, não ofende o devido processo legislativo.

É indevido, porém, exigir que dessa opção haja fundamentação adicional, porque necessariamente imporia um controle jurisdicional sobre esse ato.

Sem embargo, esse tipo de controle sobre a tramitação dos projetos de lei é providência vedada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que entende que, “em respeito ao princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, quando não caracterizado o desrespeito às normas constitucionais pertinentes ao processo legislativo, é defeso ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional em relação à interpretação do sentido e do alcance de normas meramente regimentais das Casas Legislativas, por se tratar de matéria interna corporis” (RE 1.297.884, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 03.08.2021).

Por tudo isso, sendo constitucional a previsão de um regime de urgência e não cabendo ao Poder Judiciário examinar concretamente as

razões que justificam sua adoção, são constitucionais os dispositivos regimentais adotados.

Essa conclusão, frise-se, não significa – nem poderia – que normas aprovadas pelo Poder Legislativo, inclusive a que foi objeto do pedido de tutela incidental, sejam imunes ao controle de constitucionalidade pelo Poder Judiciário, desde que devidamente provocado, nem que eventuais vícios ocorridos durante a tramitação não possam ser examinados por este Tribunal, novamente, desde que devidamente provocado. O respeito à autonomia Congressual, consagrada na deferência as opções regimentais, é medida de fomento ao controle interno de constitucionalidade. Ela não reduz em nada a garantia de inafastabilidade, nem transfere o dever do Supremo Tribunal Federal de proteger os direitos fundamentais.

Ante o exposto, julgo improcedente a presente ação direta, prejudicado o pedido de tutela incidental.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 08/04/2022 10:00