



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.751/DF

RELATORA: MINISTRA CÁRMEN LÚCIA

REQUERENTE: PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA

ADVOGADO: LUCAS DE CASTRO RIVAS

INTERESSADO: MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

PARECER AJCONST/PGR Nº 141658/2021

CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ATO CONJUNTO DAS MESAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL 1/2020. MEDIDAS PROVISÓRIAS. REGIME DE TRAMITAÇÃO DURANTE A EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA NACIONAL DECORRENTE DA EPIDEMIA DE COVID-19 (CORONAVÍRUS). IDENTIDADE PARCIAL DE OBJETO. REDISTRIBUIÇÃO POR CONEXÃO. AUTORIZAÇÃO PARA INSTRUIR MEDIDAS PROVISÓRIAS EM PLENÁRIO, COM APRESENTAÇÃO DE PARECER POR PARLAMENTAR PREVIAMENTE DESIGNADO. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO, AO DIREITO DAS MINORIAS E DE OPOSIÇÃO. IMPROCEDÊNCIA. INDEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR.

1. A identidade parcial de objetos e a inclusão do ato do Poder Público questionado no pedido de outra ação de controle concentrado de constitucionalidade atrai a incidência das regras de prevenção e de distribuição por dependência, previstas no art. 77-B do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal e nos arts. 55, § 3º, c/c art. 286, III, do Código de Processo Civil.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

2. Em juízo perfunctório próprio das medidas cautelares, ante a impossibilidade fática momentânea de realização de reuniões presenciais nas comissões parlamentares, há de se reconhecer a razoabilidade da determinação de instrução em plenário virtual das medidas provisórias, com oferecimento de parecer por parlamentar designado de forma regimental, em substituição à comissão mista de deputados e senadores (CF, art. 62, § 9º), porquanto concretiza os postulados da eficiência, segurança jurídica e harmonia entre os Poderes, respeitando, de um lado, as prerrogativas constitucionais do chefe do Executivo de editar medidas provisórias; e de outro, as do Parlamento de apreciar e deliberar sobre as proposições legislativas.

3. A implementação de rito extraordinário destinado à vigência temporária para tramitação de medidas provisórias mediante ato conjunto das Casas Legislativas não parece, em juízo de cognição sumária, desbordar das balizas de discricionariedade que, em razão da ausência de prescrição constitucional específica sobre o tema, é conferida ao Poder Legislativo para dirigir o processo legislativo, representando opção definida mediante legítimo juízo político-institucional atribuído aos parlamentares tendo em vista o contexto excepcionalíssimo em que inserida e os princípios da eficiência, da razoabilidade e da segurança jurídica, a qual merece ser prestigiada pelo Poder Judiciário, sob pena de violação do princípio da separação de poderes.

– Parecer pelo indeferimento da medida cautelar.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Excelentíssima Senhora Ministra Cármen Lúcia,

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT, tendo como objeto o Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal 1/2020, especialmente, o seu art. 2º, § 1º, e, por arrastamento, os arts. 3º, § 1º, e 7º, parágrafo único, que dispõem sobre o regime de tramitação, no Congresso Nacional, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, de medidas provisórias durante a epidemia de Covid-19.

Eis o teor das normas mencionadas:

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

(...)

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

Art. 3º À Medida Provisória poderão ser oferecidas emendas perante o órgão competente da Secretaria Legislativa do Congresso Nacional, protocolizadas por meio eletrônico simplificado, até o segundo dia útil seguinte à publicação da medida provisória no Diário Oficial da



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

União, sendo a matéria imediatamente encaminhada em meio eletrônico à Câmara dos Deputados após decorrido esse prazo;

§ 1º Quando em deliberação nos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, operando por sessão remota, as emendas e requerimentos de destaque deverão ser apresentados à Mesa, na forma e prazo definidos para funcionamento do Sistema de Deliberação Remota em cada Casa.

(...)

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

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

Alega o requerente que a norma seria inconstitucionalidade sob o ângulo formal, dada a veiculação, mediante Ato Conjunto, de tema que, por pertinente ao regimento interno das casas legislativas, estaria sujeito à reserva de Resolução, segundo os arts. 57, § 3º, II e 59, VI, da Constituição Federal.

Assevera que, embora se destine à vigência temporária e excepcional, em decorrência da epidemia de Covid-19, o Ato Conjunto não foi submetido à aprovação dos membros das Casas Legislativas, em sessão conjunta, e dispôs de maneira diversa àquela constante na Resolução 1/2002, Regimento Comum do Congresso Nacional, quanto aos prazos de apreciação de medidas provisórias por cada uma de suas Casas, determinando a apreciação pela



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Câmara, até o 9º (nono) dia da vigência da medida provisória (art. 4º) e, pelo Senado, até o 14º (décimo quarto) dia.

Sob o ângulo da constitucionalidade material, afirma que a norma violaria o devido processo legislativo das medidas provisórias (CF, art. 62, § 9º)¹, o direito de minoria (CF, art. 58, § 1º)² e o de oposição (CF, art. 1º).

Isso porque, conforme argumenta, a razão de ser da adoção do procedimento determinado no art. 2º do ato normativo impugnado – no sentido de a instrução das medidas provisórias ocorrer diretamente nos Plenários das Casas do Congresso Nacional, com emissão de parecer por parlamentar em substituição ao de comissão mista – estava relacionada ao estado de emergência em saúde pública de importância nacional e o de calamidade pública decorrente da Covid-19, o qual não mais subsistiria, dado

1 *“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.*

(...)

§ 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”.

2 *“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”.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

o fato notório da retomada do funcionamento normal dos órgãos do Poder Legislativo Federal.

Aduz não desconhecer a decisão proferida em 21.12.2020 a título cautelar nas ADPFs 661 e 663, em que o Supremo Tribunal Federal autorizou, excepcionalmente, a substituição de parecer de comissão mista pelo de parlamentares nos Plenários de cada Casa do Congresso Nacional, neles se deliberando emendas e destaques, mas salienta que o julgado amparou a constitucionalidade apenas temporária (circunstancial) deste procedimento.

Sustenta que, no entanto, não persistindo as circunstâncias fáticas de impossibilidade de realização das sessões das comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, não mais se justificaria a adoção do referido rito, a qual não se coadunaria com o processo legislativo das medidas provisórias preconizado pela Constituição Federal e representaria prejuízo da representação das minorias na elaboração do parecer que orienta a votação da medida provisória e da capacidade de obstrução ínsita ao direito de oposição, que, por sua vez, é da essência do Estado Democrático de Direito. Defende que, dessa maneira, os dispositivos questionados teriam sido alcançados por inconstitucionalidade superveniente.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Pede, cautelarmente, a suspensão dos efeitos do parágrafo único do art. 2º do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal 1/2020, e, por arrastamento, dos seus arts. 3º, § 1º, e 7º, parágrafo único. No mérito, requer a confirmação da medida liminar, para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos atacados.

Adotou-se o rito do art. 10 da Lei 9.868/1999 (peça 9).

A Câmara dos Deputados prestou informações (peça 15), em que defendeu não proceder a premissa de que de não perdurariam as limitações ao funcionamento normal dos órgãos do Poder Legislativo Federal, em que se fundou a argumentação tecida na inicial, já que, em razão do agravamento da epidemia de Covid-19, tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado Federal foram forçados a interromper a retomada das atividades presenciais iniciada no começo desta sessão legislativa.

Entende que, dessa forma, permanece íntegra a situação fática que legitimou a edição do ato normativo questionado, cuja legitimidade constitucional já teria sido reconhecida na decisão do Plenário do STF que referendou medida cautelar nas ADPFs 661 e 663.

O Senado Federal manifestou-se (peça 16) pelo não conhecimento da ação, dada a impossibilidade de controle judicial do tema em questão, que



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

constitui matéria *interna corporis*, e a inexistência de afronta direta à Constituição Federal, considerada a alegação de contrariedade do ato impugnado apenas com a Resolução 1/2002 do Congresso Nacional.

Salientou que a pretensão se voltaria contra a decisão do Plenário do Supremo Tribunal adotada nos autos das ADPFs 661 e 663, que chancelou a modificação excepcional do rito de apreciação das medidas provisórias.

Quanto ao mérito, discorreu sobre as medidas adotadas por ambas as Casas do Poder Legislativo objetivando viabilizar a manutenção das atividades legislativas mediante as adaptações necessárias em razão do quadro de calamidade pública provocado pela epidemia de Covid-19, a partir de março de 2020.

Ressaltou a adequabilidade e regularidade do funcionamento do processo legislativo na modalidade eletrônica, com sistema remoto de deliberação, inclusive aquele relativo à apreciação de medidas provisórias, o qual tem se dado em conformidade com o que dispõe o Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal 1, de 2020, cuja edição teve por propósito proporcionar a análise tempestiva das medidas provisórias editadas no período pelo Poder Executivo, evitando-se sua caducidade pelo



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

transcurso do prazo sem sua conversão em Lei, e, assim, a ocorrência de grave violação do interesse público.

Acrescentou que, para preservar os preceitos fundamentais da separação dos poderes, da segurança jurídica, da democracia e do devido processo legislativo, a modificação do rito de apreciação das medidas provisórias foi submetida ao crivo do Supremo Tribunal Federal, que a avalizou mediante o deferimento de medida cautelar nas ADPFs 661 e 663.

Quanto à inconstitucionalidade formal, sustentou a prescindibilidade de Resolução para veiculação de matéria relacionada à tramitação de Medidas Provisórias, considerado não haver expressa determinação constitucional que vincule a criação de comissões parlamentares por meio de resolução, e esclarece que foi justamente por estarem inviabilizadas as votações remotas por sessões conjuntas que não foi possível realizar alteração do Regimento Comum, tendo as Casas optado por disciplinar a questão por meio de Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Refuta a alegação de modificação das circunstâncias fáticas que motivaram a implementação de forma atípica de tramitação das medidas provisórias, pois, segundo esclarece, seguiria inviável, por uma série de dificuldades operacionais, a instalação da comissão mista para análise das



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Medidas Provisórias seja de maneira presencial, o que elevaria sobremaneira o risco de vida de parlamentares e servidores durante o pior momento da epidemia de Covid-19 no Brasil, seja de maneira virtual, tendo em vista que tecnicamente ainda não é possível integrar de forma satisfatória e completa os sistemas deliberativos das Casas Legislativas a fim de que se proceda à votação ordinária e normal das medidas provisórias.

Acrescenta que a viabilidade e constitucionalidade do aludido rito abreviado também é reforçada pelas previsões insertas nos arts. 336, I, e 337 do Regimento Interno do Senado Federal, que, ao conferir urgência às proposições relacionadas a estado de calamidade pública, permitiria o encaminhamento direto de matérias ao Plenário, dispensando-se a apreciação das comissões, interstícios, prazos e formalidades regimentais.

Defendeu o indeferimento da medida cautelar pretendida, considerada a ausência dos pressupostos autorizadores da sua concessão, e suscitou a existência de *periculum in mora* reverso, consubstanciado no *“risco de o Congresso Nacional não lograr êxito em apreciar as medidas provisórias no prazo fixado pela Constituição Federal pelo procedimento anterior ao estabelecido no ato impugnado, em razão da permanência das circunstâncias fáticas e técnicas que ensejaram sua edição, o que poderá resultar na caducidade de medidas provisórias*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

editadas também para combater os efeitos dessa grave pandemia, hipótese em que se terá um efeito jurídico e social, pior ao que Requerente pretende preservar.”

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo indeferimento da medida cautelar pleiteada pelo requerente (peça 19).

Eis, em síntese, o relatório.

1. DISTRIBUIÇÃO POR PREVENÇÃO/DEPENDÊNCIA

Esta ação direta de inconstitucionalidade foi proposta em 16.3.2021. Ocorre, no entanto, que, em data anterior (23.3.2020) foram distribuídas ao Ministro Alexandre de Moraes as ADPFs 661/DF e 663/DF, em que se questionam atos das Casas do Congresso Nacional expedidos para viabilizar o funcionamento do Plenário durante a emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19), entre eles o Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal 1/2020, levado à apreciação da Corte em razão de pedido, formulado pelas Mesas da Casas Legislativas, de medida cautelar contraposta para *“autorizar a imediata aplicação do procedimento definido no ato conjunto da Mesa do Senado Federal e da Mesa da Câmara dos Deputados, nos termos da minuta anexa, em atenção ao princípio da segurança jurídica, para viabilizar a imediata apreciação e*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

deliberação das Medidas Provisórias em curso, até que as ferramentas tecnológicas existentes seja aperfeiçoadas para viabilizar a apreciação da matéria pelo Plenário do Congresso Nacional em sessão conjunta”.

O objeto desta ação direta de inconstitucionalidade está, portanto, contido no pedido das ADPFs 661/DF e 663/DF, tanto que a medida cautelar deferida pelo Ministro Alexandre de Moraes, em 27.3.2020, autorizou *“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”.*

O art. 77-B do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (RISTF) define a seguinte regra de distribuição por prevenção para processo objetivo de controle de constitucionalidade:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Art. 77-B. Na ação direta de inconstitucionalidade, na ação direta de inconstitucionalidade por omissão, na ação declaratória de constitucionalidade e na arguição de descumprimento de preceito fundamental, aplica-se a regra da distribuição por prevenção quando haja coincidência total ou parcial de objetos. (Grifo nosso)

A regra de distribuição estabelecida pelo regimento interno visa a evitar decisões conflitantes ou contraditórias e a gerar economia processual. Com idêntica finalidade, determinam os arts. 55, § 3º, e 286, III, do CPC, c/c arts. 126 e 127 do RISTF a distribuição por dependência e/ou a reunião de processos para julgamento conjunto quando houver risco de decisões conflitantes ou contraditórias caso decididos separadamente:

Código de Processo Civil

Art. 55. Reputam-se conexas 2 (duas) ou mais ações quando lhe for comum o pedido e a causa de pedir. (...) § 3º Serão reunidos para julgamento conjunto os processos que possam gerar risco de prolação de decisões conflitantes ou contraditórias caso decididos separadamente, mesmo sem conexão entre eles.

(...)

Art. 286. Serão distribuídas por dependência as causas de qualquer natureza: (...)

III - quando houver ajuizamento de ações nos termos do art. 55, § 3º, ao juízo prevento.

Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal

Art. 126. Os processos conexos poderão ser objeto de um único julgamento. Parágrafo único. Se houver mais de um Relator, os relatórios serão feitos sucessivamente, antes do debate e julgamento.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Art. 127. Podem ser julgados conjuntamente processos que versam a mesma questão jurídica, ainda que presentes peculiaridades.

Ao tratar sobre o tema da conexão, Nelson Nery Junior leciona:

Na verdade a lei disse menos do que queria, porque basta a coincidência de um só dos elementos da ação (partes, causa de pedir ou pedido), para que exista a conexão entre duas ações. (V. Barbosa Moreira. A conexão de causas como pressuposto da reconvenção, SP: Saraiva, 1979, passim). A reunião de processos pela conexão tem por finalidade a pacificação social, reunindo-se todos os conflitos existentes entre as mesmas partes, a integridade da ordem jurídica, por se evitar decisões conflitantes, a economia processual e a eficiência do processo (Nelson Nery Júnior. Conexão – Junção de Processos RP 64/158).³

A verificação das datas de propositura e de distribuição, bem como a caracterização da coincidência parcial de objetos das ações recomenda seja este processo redistribuído, por prevenção/dependência, ao Ministro Alexandre de Moraes, Relator das ADPFs 661/DF e 663/DF (mais antigas), nos termos dos arts. 77-B do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal e do art. 55, § 3º c/c art. 286, III, do CPC, bem como a reunião dos processos para julgamento conjunto (RISTF, arts. 126 e 127).

³ JÚNIOR, Nelson Nery; NERY, Rosa Maria Andrade. *Código de processo civil comentado*. Thomson Reuters, Revista dos Tribunais, 2016.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Há, portanto, de ser submetida a análise de eventual redistribuição deste processo à Presidência do Supremo Tribunal Federal.

2. DA MEDIDA CAUTELAR

A controvérsia suscitada nesta ação diz respeito a possível violação dos princípios do devido processo legislativo, do direito de minoria e do direito de oposição em virtude dos supostos prejuízos que a sistemática de tramitação de medidas provisórias implementada por meio do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal 1/2020 imporia à apreciação desses atos normativos pelo Poder Legislativo.

O tema foi objeto de discussão por ocasião do referendo da medida cautelar nas ADPFs 661/DF e 663/DF, oportunidade em que o Plenário do Supremo Tribunal Federal reputou constitucionalmente adequada a adaptação proposta, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, nos procedimentos relacionados à tramitação de medidas provisórias naquelas Casas Legislativas, de modo a viabilizar a continuidade das atividades legislativas no contexto da epidemia da Covid-19, implementada por meio do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal 1/2020. Confira-se a certidão do julgamento, finalizado em 21.12.2020:



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

O Tribunal, por maioria, conheceu da arguição e referendou a medida cautelar deferida, para autorizar, nos termos pleiteados pelas Mesas das Casas Legislativas, que, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente da COVID-19, as medidas provisórias sejam instruídas perante o Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ficando, excepcionalmente, autorizada a emissão de parecer em substituição à Comissão Mista por parlamentar de cada uma das Casas designado na forma regimental; bem como 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, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Edson Fachin, Rosa Weber e Marco Aurélio. Os Ministros Roberto Barroso e Cármen Lúcia adotavam como obiter dictum a parte do referendo da cautelar. Plenário, Sessão Virtual de 11.12.2020 a 18.12.2020.

Entende o requerente que, tendo se iniciado a retomada do funcionamento normal dos órgãos do Poder Legislativo Federal, a exemplo da instalação das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional, não mais poderiam ser mantidos os regimes excepcionais de tramitação idealizados para reger, em caráter temporário, o procedimento de votação de medidas provisórias editadas durante a vigência da situação de emergência em saúde pública e do estado de calamidade decorrente da Covid-19.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Ocorre que, como é de notório conhecimento, apesar de terem as Casas Legislativas realizado sessões semipresenciais desde o final do ano passado, o considerável recrudescimento da situação sanitária causada pelo coronavírus a partir de março de 2021 fez com que fosse necessária a imposição de novas e mais amplas restrições quanto a realização de atividades presenciais e, conseqüentemente, o reestabelecimento das deliberações somente via remota⁴⁵.

Quanto às dificuldades enfrentadas no processamento e deliberação de medidas provisórias no contexto da epidemia de Covid-19, o Senado Federal informa que, embora tenha-se obtido progressos no desenvolvimento das adaptações necessárias à instalação de Comissões Mistas, tal como se deu com a instalação da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional, a solução encontrada para essa hipótese não seria plenamente replicável no caso da abertura de Comissões mistas na forma preconizada no art. 62, § 9º.

A esse respeito esclareceu o Senado Federal:

4 Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/03/04/sessoes-serao-unicamente-virtuais-a-partir-da-proxima-semana-anuncia-pacheco>. Acesso em 6.4.2021

5 Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/737766-camara-restringe-presenca-fisica-de-deputados-e-servidores-ate-2-de-abril/>. Acesso em 6.4.2021



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Não há como, portanto, mobilizar de forma vultuosa e rápida esforços para a integração dos sistemas deliberativos. A restrição de circulação de servidores faz com que as inovações e as integrações tecnológicas andem de maneira menos célere do que o desejado. A situação excepcional vivida no contexto brasileiro acaba por impor um ritmo mais lento às mudanças institucionais necessárias à total integração dos sistemas deliberativos remotos da Câmara e Senado. Uma situação atípica acaba por impor fatos que são alheios e contrários às aspirações do Parlamento.

Veja-se, entretanto, que há alguns importantes avanços específicos nas votações do Congresso Nacional. Cite-se aqui, notadamente, a questão da instalação da Comissão Mista de Orçamento. Todavia, esse avanço particular não pode ser, momentaneamente, por razões alheias à vontade diretiva das Casas, estendido à outras situações como a questão das medidas provisórias. É verdade que o processo legislativo das leis orçamentárias e das medidas provisórias guardam a similaridade de existência de comissões mistas. Entretanto, os procedimentos legislativos, as votações e os volumes de matérias a serem discutidas, no âmbito dessas deliberações, são diferentes o que faz com que cada situação tenha que ter abordagens específicas.

*Apenas a título exemplificativo, há apenas uma lei orçamentária anual, e o volume de questões a serem debatidas para a aprovação dessa proposição demanda a instalação da comissão mista, com relatoria-geral e diversos relatórios setoriais. As medidas provisórias, de outro lado, são apresentadas às dezenas a cada ano. Uma determinação judicial para a instalação presencial das comissões mistas de medidas provisórias implicaria – para além da interferência indevida em assuntos internos do Parlamento – **eleva** **sobremaneira o risco de vida de parlamentares e servidores durante o pior momento da pandemia no Brasil**, com aumento de contaminações diárias, aumento de mortes, novas cepas, hospitais superlotados, filas de espera em UTIS, falta de insumos para atendimento hospitalar, insuficiência da campanha de vacinação etc. Não é verdade, portanto, a alegação exposta na inicial de que os*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*procedimentos já adotados poderiam ser facilmente emulados em outros tipos de votação. Cada procedimento legislativo demanda um tipo específico de necessidade e um modo singular de deliberação. Essas especificidades exigem diversas adaptações tecnológicas que são de difícil mobilização em um contexto pandêmico altamente restritivo. Nesse sentido, **todo o contexto fático** que subsidiou a edição do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1 de 2020 **ainda subsiste e, aliás, agravou-se**, não havendo inconstitucionalidade superveniente e nem fatos novos que superem as circunstâncias excepcionais que deram ensejo à feitura do ato legislativo. - Grifos do original*

Assim, afastada a alegação de modificação na conjuntura que legitimou o procedimento extraordinário ora questionada – e demonstrada inclusive a piora no cenário da epidemia da Covid-19 -, há que ser mantida a conclusão a que chegou o Plenário do Supremo Tribunal Federal quando analisou, pela primeira vez, a compatibilidade constitucional das normas que a instituíram (medida cautelar nas ADPFs 661/DF e 663/DF).

Válida permanece, também, a manifestação apresentada por esta Procuradoria-Geral da República naquela oportunidade, cujo teor passa-se a reproduzir:

O texto constitucional assegurou à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, ao lado de outras garantias de autonomia institucional, rol de competências de natureza privativa, no qual incluiu as prerrogativas de elaborar seu regimento interno e disciplinarem a sua organização e o seu funcionamento (arts. 51, III e IV, e 52, XII e XIII, da CF).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A expressão funcionamento utilizada pelo texto constitucional há de ser compreendida de modo a abranger a gestão administrativa, a estruturação física, o provimento dos cargos de apoio técnico-administrativo, em síntese, a implementação de todos os meios operacionais disponíveis que viabilizem o desenvolvimento do processo legislativo, segundo as balizas constitucionais.

É certo que o acolhimento da medida pleiteada conduz, em certa medida, à implementação de uma sistemática diversa daquela prevista no art. 62, § 9º, do Carta Magna, envolvendo, portanto, a suspensão da incidência do preceito constitucional.

Todavia, em face das alternativas aventadas para a solução da controvérsia, o pedido contraposto revela-se aquele que aparentemente melhor equaliza os bens jurídicos em ponderação.

Conforme observou o eminente Ministro Relator, a adequação interpretativa proposta pelos órgãos diretivos das Casas do Congresso Nacional concretiza o postulado da harmonia entre os Poderes, porquanto respeita, de um lado, as prerrogativas constitucionais do chefe do Executivo de editar medidas provisórias; e de outro, as do Parlamento de apreciar e deliberar sobre proposições legislativas.

Trata-se de solução que, em juízo perfunctório próprio das medidas cautelares, parece melhor compor os valores em conflito, uma vez que compatibiliza os princípios da eficiência, da razoabilidade e da segurança jurídica com os preceitos constitucionais que delineiam o processamento legislativo das medidas provisórias, adequando-os ao funcionamento limitado do Congresso Nacional durante o estado de emergência, agravado pela impossibilidade fática momentânea de realização de reuniões presenciais nas comissões parlamentares.

No que diz respeito à alegação de inconstitucionalidade formal, consistente na suposta inobservância de reserva de Resolução para dispor sobre matéria regimental, não suscitada naquele feito, tampouco merece prosperar.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Quanto ao ponto, entende o requerente que as normas que dispõem sobre o regimento comum do Congresso Nacional devem necessariamente ser veiculadas sob a forma de Resolução, a teor do que imporia o art. 59, VII, da Carta da República.

A definição da espécie legislativa adequada para o estabelecimento de regras para as sessões conjuntas e para a atividade legislativa mista não encontra parâmetro previsto na Constituição Federal, a qual atribui, em seu art. 57, § 3º, II, competência normativa ao Congresso Nacional para editar normas relativas à sua organização e funcionamento, mediante a elaboração do respectivo regimento, sem nada especificar quanto ao tipo de ato normativo pertinente para tal desiderato. Confira-se:

Art. 57. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro.

(...)

§ 3º Além de outros casos previstos nesta Constituição, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal reunir-se-ão em sessão conjunta para:

(...)

II – elaborar o regimento comum e regular a criação de serviços comuns às duas Casas;

Igualmente, para a formação de Comissões, a Constituição Federal não impõe forma particular, já que, de acordo com que dispõe o art. 58, “o Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação”.

Ainda que assim não fosse, há de se reconhecer que a via legislativa trilhada pelas Casas Legislativas é, conforme explicou o Senado Federal (peça 16) e devido à impossibilidade fática temporária de realização de reuniões presenciais ou de votações remotas por sessões conjuntas, a única possível.

Assim, considerando que a alternativa à implementação de um rito emergencial por meio de ato conjunto seria deixar a matéria sem qualquer regulamentação e, com isso, possivelmente paralisar por completo o trâmite de medidas provisórias, parece razoável, utilizando o mesmo raciocínio que conduziu à sumarização momentânea do processo legislativo das medidas provisórias, admitir a flexibilização de formalidades.

A edição de medidas provisórias, naturalmente vocacionada ao enfrentamento de situações de relevância e urgência, tem sido crucial na gestão da atual crise sanitária por permitir resposta rápida do Poder Público às constantes mudanças no cenário da epidemia de Covid-19. O Congresso Nacional não pode, de seu lado, prescindir de instrumentos que tornem viável o exercício das competências de controle e fiscalização que lhe são constitucionalmente atribuídas no processo legislativo das medidas provisórias.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A solução adotada na hipótese não parece, em juízo de cognição sumária, desbordar das balizas de discricionariedade que, em razão da ausência de prescrição constitucional específica sobre o tema, é conferida ao Poder Legislativo na direção do processo legislativo, representando opção definida mediante legítimo juízo político-institucional atribuído aos integrantes das Casas legislativas, tendo em vista o contexto excepcionalíssimo em que inserida e os princípios da eficiência, da razoabilidade e da segurança jurídica, a qual merece ser prestigiada pelo Poder Judiciário, sob pena de violação do princípio da separação de poderes.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo indeferimento da medida cautelar pleiteada.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

ARB