



EXCELENTÍSSIMO (A) SENHOR (A) MINISTRO (A) DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 663

Conectas Direitos Humanos, Instituto Socioambiental (ISA), Instituto Alana, Instituto de Defesa do Direito de Defesa - Márcio Thomaz Bastos (IDDD), já qualificados nos autos em epígrafe, vêm, por seus advogados, apresentar:

MEMÓRIAS

nos autos da **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 663**, proposta pelo **Presidente da República**, pelos fatos e fundamentos expostos a seguir.

I. OBJETO DA AÇÃO

1. Em linhas gerais, a presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 663, com pedido de concessão de medida cautelar, de iniciativa do Presidente da República, pugna para que sejam prorrogados os prazos de validade das Medidas Provisórias (MPs) em tramitação no Congresso Nacional, em razão do estado de calamidade pública decorrente da pandemia de Covid-19.

2. Em resposta conjunta, as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal apresentaram pedido de medida cautelar contraposta, a fim de obter autorização imediata para aplicação dos procedimentos previstos em ato conjunto das respectivas mesas.

3. O eminente Ministro relator decidiu:

“Diante do exposto, **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 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.”.

4. Eis, em síntese, o cerne da discussão, bem como a parte dispositiva da decisão unipessoal que será levada para referendo do Plenário do Egrégio Supremo Tribunal Federal no dia 16/04/2019.

II. RELEVÂNCIA DA MATÉRIA E SUA REPERCUSSÃO SOCIAL

5. A presente ação trata em essência de matéria de processo legislativo de fundamental relevância para a sociedade civil e para a eficácia de normas produzidas em período excepcional como o atualmente vivido. As normas que disciplinam a tramitação das Medidas Provisórias (MPs) não encerram somente um litígio que envolve o Poder Legislativo e Poder Executivo, mas, igualmente, abarcam os mecanismos de participação e incidência da sociedade civil no processo legislativo. Todavia, a atual sistemática de tramitação das medidas provisórias, restringe a participação da sociedade e, em última instância, a própria possibilidade de enunciação da soberania popular nos debates e no processo de conversão das MPs em Lei.

6. Como é cediço, o Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal n.º 1, de 2020, estabeleceu rito sumaríssimo para a tramitação das Medidas Provisórias, prevendo que parlamentar designado na forma regimental emitirá parecer no Plenário das respectivas Casas Legislativas, em substituição ao parecer aprovado pela Comissão Mista e, por consequência, em contrariedade ao disposto no art. 62, §9º da Constituição, *in verbis*:

“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. 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”.

7. O novo rito de tramitação prevê que: i) as emendas à proposição, que antes poderiam ser apresentadas em até 6 dias, tem seu prazo reduzido para apenas 2 dias; além disso, ii) até o 9º dia de vigência da MP, a Câmara dos Deputados examinará a matéria, momento em que o parecer será proferido, em Plenário, por parlamentar designado na forma regimental, em substituição à deliberação e aprovação da Comissão Mista; iii) aprovada na Câmara dos Deputados, a MP seguirá para o Senado, que terá até o 14º dia de vigência para apreciar a matéria; iv) havendo modificações no Senado Federal, a Câmara dos Deputados deverá apreciá-las em dois dias úteis.

8. O que se observa desse rito é que, tanto pelo tempo absolutamente exíguo para apresentação de emendas, quanto pela supressão completa da instância da Comissão Mista, **a participação e incidência da sociedade, tanto civil organizada como grupos afetados pela norma, no processo legislativo está tolhida por completo.**

9. Ora, cabe a Comissão Mista emitir parecer sobre os aspectos constitucionais, de mérito e adequação orçamentária e financeira; sendo indispensável o parecer do relator, a deliberação e a votação dos membros da Comissão, sob pena de inconstitucionalidade.

10. A esse respeito, como bem afirmou esta Corte, **as comissões mistas e a magnitude das funções das mesmas no processo de conversão de medidas provisórias decorrem da necessidade, imposta pela Constituição, de assegurar uma reflexão mais detida sobre o ato normativo primário emanado pelo Executivo, evitando que a apreciação pelo Plenário seja feita de maneira inopinada, percebendo-se, assim, que o parecer deste Colegiado representa, em vez de formalidade desimportante, uma garantia de que o Legislativo fiscalize o exercício atípico da função legiferante pelo Executivo:**

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei federal 11.516/2007. Criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. (...) Não emissão de parecer pela Comissão Mista Parlamentar. (...) **As comissões mistas e a magnitude das funções das mesmas no processo de conversão de medidas provisórias decorrem da necessidade, imposta pela Constituição, de assegurar uma reflexão mais detida sobre o ato normativo primário emanado pelo Executivo, evitando que a apreciação pelo Plenário seja feita de maneira inopinada, percebendo-se, assim, que o parecer desse Colegiado representa, em vez de formalidade desimportante, uma garantia de que o Legislativo fiscalize o exercício atípico da função legiferante pelo Executivo.** O art. 6º da Resolução 1 de 2002 do Congresso Nacional, que permite a emissão do parecer por meio de



relator nomeado pela Comissão Mista, diretamente ao Plenário da Câmara dos Deputados, é inconstitucional”. [ADI 4.029, rel. min. Luiz Fux, j. 8-3-2012, P, DJE de 27-6-2012.]

11. Os fatores que levaram esta Egrégia Corte a reconhecer a inconstitucionalidade de norma regimental que esvaziava a tramitação das Medidas Provisórias em Comissão Mista são retomados neste momento em que a norma regimental foi excepcionalmente alterada em face da pandemia do novo coronavírus.

12. Diante de temas tão relevantes que dizem respeito às respostas à crise, com medidas provisórias com forte impacto nas relações trabalhistas, como, por exemplo, as MPs 927 e 936, ambas objeto de diversas ações de controle concentrado, a sociedade civil está alijada do debate legislativo. Entidades que historicamente contribuíram decisivamente com o processo legislativo e com a consolidação de direitos sociais no país não tem mais acesso mínimo e com garantias materiais de incidência nesse processo tão relevante para a democracia e para os rumos econômicos e sociais do país.

13. Não se pode conferir a uma norma regimental excepcional a legitimidade para esvaziar o sentido material da norma constitucional. O processo que conduziu à positivação da Comissão Mista e da obrigatoriedade do exame de seu parecer não pode ser obliterado.

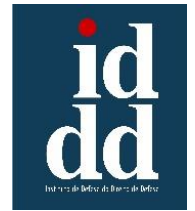
14. Além disso, não pode essa C. Corte Suprema, guardiã da Democracia, permitir que a calamidade enfrentada pelo país e pelo mundo diante da pandemia sirva de pretexto para medidas de cunho autoritário, que afastam a população do saudável e indispensável debate democrático. Não é esse o espírito da Carta Constitucional de 1988.

15. Não se pretende, com isso, corroborar o total afastamento da legitimidade das Casas Legislativas disciplinarem novos procedimentos para a tramitação das Medidas Provisórias. Por certo, o afastamento do debate legislativo, tal qual requerido pelo autor na presente ação, macula ainda mais o regime jurídico-constitucional do processo legislativo.

16. Desse modo, imperioso o reconhecimento da necessidade do escrutínio do Congresso Nacional relativamente a todas as Medidas Provisórias editadas neste excepcional período de calamidade pública. Contudo, este escrutínio deve contemplar a autoridade do § 9º, do art. 62 da Constituição Federal, a fim de que, por meio da tramitação em Comissão Mista seja oportunizada, ainda que de forma célere, a incidência da sociedade civil no processo legislativo.

III. CONCLUSÃO

17. Ante o exposto, as organizações peticionárias opinam no sentido de que este Supremo Tribunal reconheça a conformidade com a Constituição do Ato Conjunto nº 1, de 2020, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com a ressalva do disposto no parágrafo único do art. 2º e no parágrafo único do art. 7º do referido ato, em linha com precedentes desta



Suprema Corte e com a defesa do Princípio Democrático, do qual não se podem afastar as Casas Legislativas, tampouco, alijarem a incidência da sociedade civil organizada no processo legislativo.

São Paulo e Brasília, 15 de abril de 2020

GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO

**Conectas Direitos Humanos
OAB/SP 252.259
OAB/DF 55.891**

RODRIGO FILIPPI DORNELLES

**Conectas Direitos Humanos
OAB/SP 329.849**

THAÍS NASCIMENTO DANTAS

**Instituto Alana
OAB/SP 377.516**

PEDRO A. D. HARTUNG

**Instituto Alana
OAB/SP 329.833**

JULIANA DE PAULA BATISTA

**Instituto Socioambiental - ISA
OAB/DF 60.748**

MAURICIO GUETTA

**Instituto Socioambiental - ISA
OAB/DF 61.111**

FLÁVIA RAHAL

**Presidente do Conselho Deliberativo do IDDD
OAB/SP 118.584**

HUGO LEONARDO

**Presidente da Diretoria Executiva do IDDD
OAB/SP 252.869**

GUILHERME ZILIANI CARNELÓS

**Diretor de Litigância Estratégica do IDDD
OAB/SP 220.558**