

O RITO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS E A PANDEMIA DE COVID-19

O CONGRESSO NACIONAL, COM O AVAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, FERIU A CONSTITUIÇÃO?

Bruno Ávila da Mata Sampaio¹

SUMÁRIO: Introdução; Dispensa da apreciação prévia por comissões mistas durante o estado de calamidade pública decorrente da pandemia causada pela covid-19; ADPFs 661 e 663; Papel das comissões parlamentares no processo legislativo; Comissão mista e medidas provisórias; ADI 4029: a inconstitucionalidade da dispensa da comissão mista; PEC 91 de 2019: o Congresso Nacional ratifica a indispensabilidade da análise prévia de medidas provisórias por comissão; Comparação da tramitação das medidas provisórias 936 de 2020 e 905 de 2019; Crítica ao rito adotado pelo Congresso Nacional, com a anuência do STF, durante a pandemia de COVID-19; Conclusão; Referências.

RESUMO: O presente trabalho tratou do rito adotado pelo Congresso Nacional, com a anuência do Supremo Tribunal Federal, para a tramitação de medidas provisórias durante a pandemia de COVID-19. Objetivou-se investigar se esse rito, que dispensa a apreciação prévia de medidas provisórias por comissão mista fere a Constituição Federal. A hipótese inicial deste trabalho é de que tal dispensa, ainda que no contexto de calamidade pública, fere a Constituição Federal, por haver prejuízo substancial ao processo legislativo e a seus princípios em decorrência da adoção desse rito. Para isso, realizou-se breve revisão bibliográfica e jurisprudencial sobre o tema. Também se visitou a tramitação da última Proposta de Emenda à Constituição deliberada pelo Congresso Nacional sobre o assunto. A fim de analisar os efeitos concretos do rito adotado, comparou-se, à luz dos princípios do processo legislativo da democracia e da publicidade, a tramitação da Medida Provisória nº 905 de 2019 (anterior à pandemia) com a da Medida Provisória nº 936 de 2020 (já sob o rito decorrente da pandemia). Concluiu-se que o rito adotado gerou prejuízo substancial ao processo legislativo.

Palavras-chave: medida provisória, comissão mista, pandemia, covid-19.

EL RITO DAS MEDIDAS PROVISIONALES Y LA PANDEMIA DE COVID-19

¿EL CONGRESO NACIONAL, CON LA APROBACIÓN DEL SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, VIOLÓ LA CONSTITUCIÓN?

RESUMEN: El presente trabajo abordó el rito adoptado por el Congreso Nacional, con el consentimiento del Supremo Tribunal Federal, para la tramitación de medidas

¹ Especialista em Direito Constitucional pelo Instituto Brasiliense de Direito Público, bacharel em Direito pela Universidade de Brasília. Analista Legislativo na Câmara dos Deputados, bruno.sampaio@camara.leg.br.

provisionales durante la pandemia de COVID-19. El objetivo era investigar si este rito, que prescinde de la previa valoración de medidas provisionales por una comisión mixta, daña la Constitución Federal. La hipótesis inicial de este trabajo es que tal dispensa, incluso en el contexto de calamidad pública, viola la Constitución Federal, ya que existe un daño sustancial al proceso legislativo y sus principios como resultado de la adopción de este rito. Para ello, se realizó una breve revisión bibliográfica y jurisprudencial sobre el tema. También se visitó la tramitación de la última Propuesta de Enmienda a la Constitución deliberada por el Congreso Nacional sobre el tema. Para analizar los efectos concretos del rito adoptado, se comparó, a la luz de los principios del proceso legislativo de la democracia y de la publicidad, la tramitación de la Medida Provisional n° 905 de 2019 (previa a la pandemia) con la de la Medida Provisional n°. 936 de 2020 (ya bajo el rito de la pandemia). Se concluyó que el rito adoptado generó un daño sustancial al proceso legislativo.

Palabras clave: medida provisional, comisión mixta, pandemia, covid-19.

INTRODUÇÃO

O Supremo Tribunal Federal (STF) se posicionou recentemente ao menos duas vezes acerca da obrigatoriedade do exame de medidas provisórias por comissão mista criada especificamente para esse fim, nos termos do parágrafo 9º do artigo 62 da Constituição Federal². Em 2012, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4029, o Tribunal concluiu pela obrigatoriedade da tramitação dessa espécie legislativa por esses colegiados, e pela inconstitucionalidade da adoção de rito que não incluía as comissões mistas.

Já ao decidir as Arguições por Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 661 e 663, no o contexto excepcional da pandemia de COVID-19, prevaleceu o argumento de que a apreciação das medidas provisórias deve ser célere, por isso o tribunal entendeu pela constitucionalidade da adoção de rito abreviado em que tais proposições ficam dispensadas de serem apreciadas por essas comissões.

O presente trabalho tem por objetivo investigar se fere a Constituição Federal a dispensa, decorrente da calamidade pública relacionada ao novo coronavírus, da apreciação prévia de medidas provisórias por comissão mista de deputados e senadores.

Vale frisar que não se tem por objetivo avaliar a validade formal do rito adotado pelo Congresso Nacional para a apreciação de medidas provisórias durante a pandemia de COVID-19. Não parecem restar dúvidas quanto a isso, visto que houve a chancela do STF. Também não se pretende aqui analisar se o rito adotado pelo Congresso Nacional durante a pandemia se adequa ao que foi decidido pelo STF nas ADPFs 661 e 663. O objetivo é investigar se há prejuízo substancial ao processo legislativo e a seus princípios em decorrência da adoção desse rito.

A hipótese inicial deste trabalho é de que tal dispensa, ainda que no contexto de calamidade pública, fere a Constituição Federal. Tal hipótese demanda investigação cuidadosa, visto que há argumentos relevantes (acatados inclusive pelo Supremo Tribunal Federal), no sentido de que a celeridade demandada na análise de medidas provisórias durante o estado de calamidade pública justificaria a dispensa do exame de medidas provisórias por comissões mistas.

² “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”. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2. nov. 2020.

Para atingir o objetivo do trabalho e verificar a hipótese levantada, foi feita análise dos argumentos utilizados pelo STF na decisão das ADPFs 661 e 663, que resultou na autorização para que o Congresso Nacional adote rito abreviado para medidas provisórias durante a pandemia. A seguir, a fim de se colher elementos para subsidiar avaliação dessa decisão, foi feita breve revisão bibliográfica acerca do papel das comissões no processo legislativo.

A partir do resultado dessa revisão, passou-se ao exame específico do papel das comissões mistas responsáveis pelo exame de medidas provisórias. Nesse contexto, foram visitados, além de doutrina, os argumentos que o STF utilizou para decidir a ADI 4029, quando ficou decidida a obrigatoriedade do parecer dessa comissão na tramitação das medidas provisórias, sob pena de nulidade. No mesmo sentido, foi explorada a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 91 de 2019³, na qual se pode encontrar posicionamento recente do Congresso Nacional acerca do tema.

Na sequência, a fim de analisar os efeitos concretos da decisão do Supremo Tribunal Federal nas ADPFs 661 e 663, foram comparadas, à luz dos princípios do processo legislativo da democracia e da publicidade, a tramitação da Medida Provisória nº 905 de 2019 (anterior à pandemia) com a da Medida Provisória nº 936 de 2020 (já sob o rito decorrente da pandemia).

Ao fim das etapas acima descritas, foi possível concluir se o rito adotado pelo Congresso Nacional, ainda que com o aval do Supremo Tribunal Federal, fere ou não a Constituição Federal.

DISPENSA DA APRECIÇÃO PRÉVIA POR COMISSÕES MISTAS DURANTE O ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA DECORRENTE DA PANDEMIA CAUSADA PELA COVID-19: ADPFS 661 E 663

Em 20 de março de 2020 foi publicado o Decreto Legislativo nº 6 de 2020⁴, reconhecendo o estado de calamidade pública em decorrência da pandemia de COVID-

³ Apresentada como PEC 11 de 2011 no Senado Federal. Renumerada para PEC 70 de 2011 na Câmara dos Deputados. Novamente renumerada como PEC 91 de 2019 no Senado Federal.

⁴ BRASIL. **Decreto Legislativo nº 6, de 2020**. *Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020*. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm. Acesso em: 2. nov. 2020.

19 declarada pela Organização Mundial da Saúde. Com o agravamento da situação sanitária no país, e a consequente impossibilidade de realização de reuniões presenciais, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal editaram atos normativos para possibilitar a ocorrência de sessões deliberativas remotas, de modo a impedir a paralização do Poder Legislativo.

Assim, a Câmara dos Deputados aprovou a Resolução nº 14, de 2020, que “*institui, no âmbito da Câmara dos Deputados, o Sistema de Deliberação Remota, medida excepcional destinada a viabilizar o funcionamento do Plenário durante a emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19)*”⁵, posteriormente regulamentada pelo Ato da Mesa nº 123 de 2020⁶. Já o Senado Federal editou o Ato da Comissão Diretora nº 7 de 2020, que “*institui o Sistema de Deliberação Remota do Senado Federal*”⁷.

Nesse contexto, em 23 de março de 2020, o Partido Progressista (PP) ajuizou no Supremo Tribunal Federal a ADPF nº 661, questionando os atos das mesas diretoras do Senado Federal e da Câmara dos Deputados que preveem a realização de sessões por meio eletrônico apenas para deliberações sobre matérias relacionadas à pandemia do novo coronavírus e suspendem todas as votações de outros temas⁸. Liminarmente, foi requerida

⁵ BRASIL. **Resolução da Câmara dos Deputados nº 14, de 2020.** *Institui, no âmbito da Câmara dos Deputados, o Sistema de Deliberação Remota, medida excepcional destinada a viabilizar o funcionamento do Plenário durante a emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19).* Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/int/rescad/2020/resolucaodacamaradosdeputados-14-17-marco-2020-789854-publicacaooriginal-160143-pl.html>. Acesso em: 2. nov. 2020.

⁶ BRASIL. **Ato da Mesa nº 123, de 20/03/2020.** *Regulamenta a Resolução nº 14, de 2020, que institui, no âmbito da Câmara dos Deputados, o Sistema de Deliberação Remota, medida excepcional destinada a viabilizar o funcionamento do Plenário durante a emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19).* Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2020/atodamesa-123-20-marco-2020-789867-publicacaooriginal-160171-cd-mesa.html>. Acesso em: 2. nov. 2020.

⁷ BRASIL. **Ato da Comissão Diretora nº 7, de 2020.** *Institui o Sistema de Deliberação Remota do Senado Federal.* Brasília, DF: Senado Federal, 2020. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/arquivos/2020/03/17/ato-da-comissao-diretora-no-7-de-2020>. Acesso em: 2. nov. 2020.

⁸ Vale frisar que, diferentemente do argumentado pelo Partido, os atos da Câmara e do Senado não previam a deliberação exclusiva de matéria relacionada à pandemia, com a suspensão de todos os outros temas. A resolução aprovada pela Câmara dos Deputados determina, no parágrafo 2º de seu artigo 4º, que “nas sessões convocadas por meio do SDR deverão ser apreciadas **preferencialmente** matérias relacionadas à emergência de saúde pública internacional referente ao coronavírus (Covid-19)”. Já o Ato da Comissão Diretora do Senado Federal determina, em seu artigo 3º, que “As sessões realizadas por meio do SDR serão virtuais e serão convocadas para dia e horário previamente comunicado com antecedência de no mínimo 24 (vinte e quatro) horas, **para deliberação de matéria legislativa de caráter urgente, que não possa aguardar a normalização da situação referida no parágrafo único do art. 1º**”. Como se vê, em nenhum dos atos há a proibição da deliberação de matérias estranhas à pandemia (originais sem grifo).

a suspensão dos prazos de vigência, sem perda da eficácia, de diversas medidas provisórias prestes a perder validade.

Fundamentando seu pedido, o partido argumentou que “*o funcionamento virtual exclui a possibilidade de tramitação regular de propostas de Medidas Provisórias apresentadas pelo Poder Executivo vigentes e importantes*”. Assim, as medidas adotadas violariam os preceitos fundamentais do devido processo legislativo e da separação dos Poderes, levando à perda da eficácia das medidas provisórias, em vista do decurso do prazo constitucional para deliberação⁹.

Na mesma linha, em 24 de março de 2020, o Presidente da República ajuizou no Supremo Tribunal Federal a ADPF nº 663, com pedido de concessão de medida cautelar, a fim de que fossem prorrogados todos os prazos de validade das Medidas Provisórias em tramitação no Congresso Nacional, em razão do estado de calamidade pública decorrente da pandemia de Covid-19. Assim, foi requerido que fosse aplicado às medidas provisórias o prazo de 30 dias de suspensão referente ao recesso parlamentar até que o Congresso Nacional retome suas condições de normalidade¹⁰.

Ambas as arguições foram distribuídas ao mesmo relator, Ministro Alexandre de Moraes, por tratarem do mesmo tema. O relator solicitou, em prazo de até 48 horas, informações aos presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, especialmente sobre o funcionamento remoto das Casas Legislativas e de suas comissões, inclusive para fins de análise das medidas provisórias¹¹.

A Câmara dos Deputados e o Senado Federal prestaram informações conjuntamente em 26 de março de 2020. Em sua manifestação, explicaram o funcionamento de seus sistemas de deliberação remoto e propuseram, por meio de uma minuta de Ato Conjunto das Mesas de ambas as Casas, um rito de apreciação de medidas provisórias que se adequasse a esses sistemas.

⁹ PP PEDE suspensão do prazo de vigência de MPs que não tratem da pandemia do coronavírus. **Notícias STF**. 25 de março de 2020. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=440142>. Acesso em: 25 out. 2020.

¹⁰ BOLSONARO pede ao STF suspensão do prazo de validade de medidas provisórias. **Notícias STF**. 24 de março de 2020. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=440025&ori=1>. Acesso em: 25 out. 2020.

¹¹ PP PEDE suspensão do prazo de vigência de MPs que não tratem da pandemia do coronavírus. **Notícias STF**. 25 de março de 2020. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=440142>. Acesso em: 25 out. 2020.

A grande inovação desse rito proposto foi a não observância da obrigatoriedade da análise das medidas provisórias por comissão mista, conforme dispõe o § 9º do artigo 62 da Constituição Federal. Ao invés disso, um relator seria designado no plenário de cada Casa e ofereceria parecer oral às medidas provisórias no momento da deliberação.

As Casas Legislativas argumentaram que a adoção desse rito mais célere para a apreciação de medidas provisórias seria medida de caráter emergencial e extraordinário. Assim, dentro do possível, seria mantida a normalidade dos trabalhos legislativos, de modo mais razoável do que a solução proposta pelo Presidente da República ou pelo Partido Progressista.

De acordo com a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, a suspensão do prazo de tramitação das medidas provisórias seria flagrantemente inconstitucional e “*significaria na prática a revogação do princípio da separação de poderes*”, subtraindo do Poder Legislativo a possibilidade de controle das mesmas. Por fim, argumentaram que o próprio regime democrático estaria em risco, caso fossem acatadas as pretensões dos autores, visto que:

A suspensão do prazo de tramitação de medidas provisórias seria um fantástico incentivo ao abuso na edição desses atos excepcionais, à moda do que ocorria no período anterior à promulgação da Emenda Constitucional 32 e colocava em xeque a democracia brasileira.¹²

Em 31 de março de 2020, o ministro relator concedeu medida cautelar autorizando, nos termos propostos pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, o rito para apreciação de medidas provisórias que dispensa a apreciação prévia por comissão mista durante o estado de calamidade pública decorrente de COVID-19. Determinou, assim, que:

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.¹³

¹² CÂMARA DOS DEPUTADOS, Mesa da Câmara dos Deputados; SENADO FEDERAL, Mesa do Senado Federal. **Prestação de informações nº 17725/2020**. Informações preliminares para fins de instrução do julgamento dos pedidos de medidas cautelares articulados nas Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental 661 e 663. Brasília, 2020. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5880710>, peça nº 41. Acesso em: 2. nov. 2020.

¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida cautelar na arguição de descumprimento de preceito fundamental 661/ DF**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes, 27 de março de 2020. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342775679&ext=.pdf>. Acesso em: 2. nov. 2020.

Como fundamento de tal decisão, argumentou o relator lhe parecer razoável que, em tempos de estado de emergência decretado em face da pandemia, seja possível que o Congresso Nacional, temporariamente, estabeleça 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.

Recorreu também ao princípio da eficiência,

como aquele que impõe à 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.¹⁴

Diante de tal decisão, foi editado, também em 31 de março de 2020, com base na minuta já aprovada pelo ministro relator no STF, o Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1 de 2020, que “*dispõe sobre o regime de tramitação, no Congresso Nacional, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, de medidas provisórias durante a pandemia de COVID-19*”. Tal ato normativo, dentre outras modificações, expressamente prevê, no parágrafo único de seu artigo 2º, que:

Enquanto durar a Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional e o estado de calamidade pública decorrente de 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.¹⁵

Na prática, como se vê, ficou dispensada a apreciação das medidas provisórias por comissão mista, conforme determina o § 9º do artigo 62 da Constituição Federal. Dito de outro modo, o Congresso Nacional, por meio de ato conjunto das Mesas de suas Casas

¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida cautelar na arguição de descumprimento de preceito fundamental 661/ DF**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes, 27 de março de 2020. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342775679&ext=.pdf>. Acesso em: 2. nov. 2020.

¹⁵ BRASIL. **Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1 de 2020**. *Dispõe sobre o regime de tramitação, no Congresso Nacional, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, de medidas provisórias durante a pandemia de Covid-19*. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2020. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/ato-conjunto-das-mesas-da-camara-dos-deputadose-do-senado-federal-n-1-de-2020-250639870>. Acesso em: 2. nov. 2020.

Legislativas, e com a anuência do Supremo Tribunal Federal, suspendeu a eficácia de dispositivo constitucional.

Não se pretende aqui averiguar um possível (grave) vício formal nos fatos relatados. Pretende-se, sim, investigar eventual injustificável prejuízo de ordem substancial no processo legislativo das medidas provisórias durante a pandemia: em nome da necessidade de se impor uma maior eficiência ao processo legislativo devido às excepcionais circunstâncias que se apresentaram ante as dificuldades advindas da pandemia de COVID-19, mostrou-se razoável que o Congresso Nacional e o Supremo Tribunal Federal acabassem com o principal foro de deliberação legislativa acerca das medidas provisórias? É o que se passa a discutir.

Dois pontos precisam ser, de antemão, ressaltados. Durante a pandemia de Covid-19, não resta qualquer dúvida quanto à impossibilidade do funcionamento presencial do Poder Legislativo. Nesse contexto, ao rechaçar a proposta do presidente da república e do partido Progressistas, e ainda assim manter o funcionamento do Congresso Nacional no que tange às medidas provisórias, a decisão do STF parece ter sido acertada. Não obstante, o sistema de deliberação remota adotado para deliberações em plenário poderia, em tese, ser utilizado para as deliberações das comissões mistas, o que poderia suprir a exigência constante do § 9º do artigo 62 da Constituição Federal.

No mesmo sentido, o rito adotado pelo Congresso Nacional com a anuência do STF nada mais é do que aquele justamente declarado inconstitucional na ADI 4029. Essas duas questões serão vistas com mais detalhes mais a frente no presente trabalho.

PAPEL DAS COMISSÕES PARLAMENTARES NO PROCESSO LEGISLATIVO

Nos termos do artigo 58 da Constituição Federal, o Congresso Nacional e suas Casas possuirão comissões permanentes e temporárias. Ainda de acordo com o mesmo artigo, tais órgãos serão constituídos na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar a sua criação¹⁶.

¹⁶ “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”. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2. nov. 2020.

A partir da leitura do mencionado dispositivo, fica evidente a estatura constitucional do tema das comissões no Poder Legislativo da União. Importante fazer esse registro visto que, na história constitucional brasileira, em que pese as comissões terem estado presentes nos parlamentos e poderes legislativos de modo geral¹⁷, nem sempre seu regramento foi disposto diretamente na Constituição.

Ao contrário, na maior parte das vezes, esse tema era tratado apenas nos regimentos internos. Ainda que houvesse nas constituições anteriores alguma menção a comissões parlamentares, foi apenas no texto constitucional de 1988 que ficou expressamente estabelecida a obrigatoriedade da adoção de comissões permanentes e temporárias como forma de organização do Congresso Nacional e de suas Casas¹⁸. A Constituição de 1988 traz também, pela primeira vez, uma disciplina específica e sistematizada, ainda que sucinta, acerca dessa matéria¹⁹.

Assim, ainda que regramentos específicos acerca da instituição e funcionamento das comissões sejam matéria delegada aos regimentos internos das Casas Legislativas, tais regramentos devem observar as normas constitucionais pertinentes, especialmente no que diz respeito ao devido processo legislativo²⁰.

Tal fato adquire especial importância no ordenamento jurídico inaugurado a partir da Constituição de 1988. Essa Carta revelou-se generosa no que tange à previsão da atuação de comissões parlamentares. Em diversos momentos são feitas referências aos trabalhos desses órgãos internos do Congresso Nacional e de suas Casas, por vezes apresentando disciplina razoavelmente detalhada em temas como quórum para

¹⁷ PINTO FERREIRA, Luís. **Comentários à Constituição Brasileira**, 3º volume. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 74 e seguintes.

¹⁸ O § 2º do artigo 58 da Constituição de 1967 determinava que “*o projeto de lei que receber, quanto ao mérito, parecer contrário de todas as comissões, será tido como rejeitado*” Manoel Gonçalves Ferreira Filho afirma que o referido dispositivo conduz à ideia da obrigatoriedade do exame preliminar das proposições legislativas por comissões. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição brasileira – Emenda Constitucional n. 1 de 17 de outubro de 1969**. São Paulo: Saraiva, 1974, p. 63. Citado em CASSEB, Paulo Adib. **Processo legislativo: atuação das comissões permanentes e temporárias**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, pp. 222 e 223. Em que pese tal fato, ainda assim foi a Constituição Federal de 1988 a primeira a expressamente dispor acerca da obrigatoriedade da adoção de comissões como forma de organização do Poder Legislativo.

¹⁹ FERRAZ, Anna Candida da Cunha. Comentário ao *caput* do artigo 58 da Constituição. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018 (Série IDP), p. 1166.

²⁰ FERRAZ, Anna Candida da Cunha. Comentário ao *caput* do artigo 58 da Constituição. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018 (Série IDP), p. 1169.

deliberações, requisição de informações, representação proporcional dos partidos e blocos parlamentares²¹.

Resta singularmente ressaltada a importância das comissões no desenho constitucional de 1988 com a previsão, no §2º do seu art. 58, da possibilidade de que projetos de lei sejam discutidos e votados apenas por comissões, dispensando, na forma dos regimentos, a competência do Plenário²².

As comissões parlamentares são essenciais para um regular e racional funcionamento parlamentar, especialmente nos Parlamentos de composição numerosa, como é o caso do Brasil. A multiplicidade de matérias disciplinadas em uma constituição analítica como a brasileira de 1988 demanda frequentemente conhecimentos especializados, de natureza técnica, para cujo exame nem todos os parlamentares estão aptos. Dessa maneira, a organização do parlamento em comissões racionaliza o trabalho, facilitando a tomada de decisões em plenário, vez que as matérias já vêm, a princípio, examinadas por especialistas nas várias áreas nas quais atua o Poder Legislativo²³.

Esse tipo de organização favorece a especialização do parlamento nas várias áreas de interesse da sociedade, estendendo-se não apenas na função legislativa própria do parlamento, mas também nas funções de fiscalização, de acompanhamento da ação executiva e de suporte à participação popular nos trabalhos do Congresso Nacional²⁴. Assim, as comissões “*trabalham, deliberam, fazem sugestões, esclarecem, preparam o terreno para o plenário*”²⁵.

No mesmo sentido, Ana Candida da Cunha Ferraz chega a afirmar que

nenhuma decisão relevante para os destinos do País, a ser tomada pelo Congresso Nacional, deve ser definida sem prévio exame das comissões

²¹ CASSEB, Paulo Adib. **Processo legislativo: atuação das comissões permanentes e temporárias**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, pp. 240 a 263.

²² Manoel Gonçalves Ferreira Filho denomina tal mecanismo de “delegação *interna corporis*”. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 137. José Afonso da Silva critica essa expressão, argumentando não se tratar de delegação, mas sim de substituição. SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 516.

²³ FERRAZ, Anna Candida da Cunha. Comentário ao *caput* do artigo 58 da Constituição. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018 (Série IDP), pp. 1168 e 1169.

²⁴ FERRAZ, Anna Candida da Cunha. Comentário ao *caput* do artigo 58 da Constituição. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018 (Série IDP), p. 1168.

²⁵ CRETELLA JUNIOR, José. **Comentários à Constituição de 1988**. V volume. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992, p. 2695.

especializadas. Com certeza, errará menos o Poder Legislativo se estiver devidamente informado sobre os assuntos a respeito dos quais deva decidir.²⁶

Como se vê, as comissões são órgãos fundamentais para o funcionamento adequado do Poder Legislativo, servindo de importante foro para ocorrência do debate, análise e o consenso nas deliberações²⁷.

Outro ponto muito relevante a se ressaltar acerca das comissões parlamentares é que, através delas, se forma um importante canal entre o Poder Legislativo e entidades da sociedade civil, que ali por vezes são ouvidas em audiências públicas²⁸. A realização de tais audiências, assim como a possibilidade de solicitação de depoimentos de cidadãos, configuram as comissões parlamentares como importante meio de viabilização, no Estado contemporâneo, da democracia direta²⁹.

COMISSÃO MISTA E MEDIDAS PROVISÓRIAS

O importante papel exercido pelas comissões no desenho constitucional do Poder Legislativo torna-se ainda mais relevante quando se trata das comissões mistas destinadas à apreciação prévia de medidas provisórias, previstas no parágrafo 9º do artigo 62 da Constituição Federal³⁰.

Isso porque medidas provisórias são atos normativos primários, de competência privativa do Presidente da República, para fazer frente a caso de relevância e urgência e

²⁶ FERRAZ, Anna Candida da Cunha. Comentário ao *caput* do artigo 58 da Constituição. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018 (Série IDP), p. 1169.

²⁷ VALLE, Juliana Carla de Freitas do. **Medidas provisórias: o procedimento legislativo e seus efeitos jurídicos**. 1. ed. Brasília, DF: FDK, 2004. p. 22.

²⁸ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020 (Série IDP), p. 995. Para uma crítica à efetividade das audiências públicas na forma como hoje são realizadas no Poder Legislativo, ver CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo Legislativo Constitucional**. 4. ed. Salvador: Juspodium, 2020. p. 36.

²⁹ CASSEB, Paulo Adib. **Processo legislativo: atuação das comissões permanentes e temporárias**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, pp. 255.

³⁰ “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”. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/constitucao.htm. Acesso em: 2. nov. 2020.

que possuem, desde a sua edição, força, eficácia e valor de lei. Possuem, assim, nítido caráter excepcional no quadro de separação dos Poderes³¹.

Pelo exposto, são lembradas habitualmente como mecanismo de abuso de poder³². O Congresso Nacional, por meio de suas ações – seja realizando apreciação, formal e material, das medidas provisórias, que devem ser, após publicadas, imediatamente submetidas ao crivo do Poder Legislativo para sua transformação em lei³³; seja disciplinando o processo legislativo referente a essas espécies legislativas³⁴ –, é fundamental para que não haja referido abuso.

Vale também ressaltar que, diferentemente de seu antecessor oriundo de regimes autoritários, o decreto-lei³⁵, que era uma legiferação do Executivo posta a controle do Legislativo, a medida provisória, especialmente após a Emenda Constitucional nº 32, passa a ser, literalmente, uma legiferação provisória, pois reclama conversão em lei³⁶. Tal aspecto reforça a importância da deliberação acurada dessa espécie normativa pelo Poder Legislativo.

Uma vez estabelecida a grande relevância de que o controle das medidas provisórias seja feito de maneira bastante atenta pelo Poder Legislativo, destacam-se as comissões mistas nesse processo. João Trindade Cavalcante Filho ressalta a intensa importância política das comissões mistas. Segundo o autor, “*é lá que o jogo das MPs é efetivamente jogado*”. Assim, por exemplo, um parecer contrário da comissão mista, ou

³¹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020 (Série IDP), p. 1023.

³² AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Comentário ao artigo 62 da Constituição. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018 (Série IDP), p. 1239 e 1240.

³³ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Comentário ao artigo 62 da Constituição. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018 (Série IDP), p. 1030.

³⁴ A aprovação, pelo Congresso, da Emenda Constitucional nº 32, que alterou o regramento constitucional acerca das medidas provisórias, é exemplo.

³⁵ “*A medida provisória foi incrustada, no Texto Máximo, pelo constituinte, em substituição ao decreto-lei, por considera-lo ‘resíduo do entulho autoritário’*”. SZKLAROWSKY, Leon Frejda. **Medidas provisórias: instrumento de governabilidade**. 1. ed. São Paulo: NDJ, 2003. p. 57. No mesmo sentido: “*Envolto pelo ideal democrático, o constituinte originário decidiu banir o decreto-lei do texto constitucional para adotar o que considerou inovador instrumento legislativo: a medida provisória*”. VALLE, Juliana Carla de Freitas do. **Medidas provisórias: o procedimento legislativo e seus efeitos jurídicos**. 1. ed. Brasília, DF: FDK, 2004. p. 22.

³⁶ FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo**. 3. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2010. 9788502139770. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502139770/>. Acesso em: 23 oct. 2020. p. 329.

até a não emissão de um parecer durante a vigência da medida provisória significa, com quase absoluta certeza, a rejeição da medida³⁷.

ADI 4029: A INCONSTITUCIONALIDADE DA DISPENSA DA COMISSÃO MISTA

Ao julgar a ADI nº 4029, o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido de que a fase de apreciação da medida provisória por comissão mista, antes do exame dos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, é indispensável, não podendo ser substituída por parecer apresentado pelo relator diretamente no plenário. Assim, a referida substituição gera inconstitucionalidade, que resulta em nulidade da lei decorrente da eventual conversão da medida provisória³⁸. Vale ressaltar que essa decisão foi proferida em 2012³⁹, portanto fora do contexto da calamidade pública decorrente da pandemia de COVID-19.

Na mencionada decisão, o STF reconheceu a grande importância das comissões mistas na tramitação das medidas provisórias para que uma análise acurada pelo parlamento pudesse acontecer. O relator da ação, ministro Luiz Fux, valeu-se em seu voto de argumentos doutrinários para estabelecer que o parecer prévio da comissão mista é requisito fundamental de validade da tramitação da medida provisória, considerando ser nesse instrumento que se materializa a regular discussão da matéria. Por essa importância, qualquer manobra para afastar os trabalhos desta comissão, ou para substituí-los pelo parecer de um único parlamentar em plenário, seria inconstitucional.

Indo além, argumentou que, com o esvaziamento da comissão mista, estabelecia-se verdadeiro império do relator, que detém amplo domínio sobre o texto a ser votado em plenário. A defesa de tal rito constitucionalmente estabelecido seria verdadeiro garantidor “*da saúde democrática da comunidade e para a consolidação de um Estado Democrático*”

³⁷ CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo Legislativo Constitucional**. 4. ed. Salvador: Juspodium, 2020. pp. 35-36.

³⁸ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020 (Série IDP), p. 1031.

³⁹ E quase 11 anos após a criação do §9º do artigo 62, por meio da Emenda Constitucional nº 32.

*de Direito em que as normas são frutos de verdadeira discussão, e não produto de troca entre partidos e poderes*⁴⁰.

O relator segue argumentando no voto que a Constituição Federal não reservou papel pequeno às comissões mistas, mas sim procurou assegurar uma análise mais profunda sobre o ato normativo primário editado pelo Poder Executivo. Dessa forma, evita-se que a deliberação pelo Plenário das Casas se dê de maneira inapropriada. Assim, o parecer da comissão mista não seria mera formalidade, mas representaria “*uma garantia de que o Legislativo seja efetivamente o fiscal do exercício atípico da função legiferante pelo Executivo*”⁴¹.

Como se percebe, resta evidente que, seja no entendimento da doutrina, seja no Supremo Tribunal Federal, as comissões mistas previstas pela Constituição Federal para análise prévia de medidas provisórias não são mera formalidade insignificante. Especialmente à luz da Emenda Constitucional nº 32, de 2001, o parecer prévio da comissão mista é instrumento fundamental para regularizar o processo legislativo das medidas provisórias, visto que possibilita a efetiva discussão da matéria⁴². Fica evidente o grave prejuízo para o exame parlamentar de medidas provisórias decorrente da supressão dessa importante instância deliberativa.

PEC 91 DE 2019⁴³: O CONGRESSO NACIONAL RATIFICA A INDISPENSABILIDADE DA ANÁLISE PRÉVIA DE MEDIDAS PROVISÓRIAS POR COMISSÃO

O Congresso Nacional recentemente já teve oportunidade de se pronunciar acerca da necessidade de análise prévia das medidas provisórias por comissão. Em 18 de março

⁴⁰ CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Medidas Provisórias**. 3ª ed. São Paulo: RT, 2010. p. 178-180. Citado em BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.029**. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgamento: 8. mar. 2012. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Inteiro teor do acórdão disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2227089>. Acesso em: 2 nov. 2020.

⁴¹ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.029**. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgamento: 8. mar. 2012. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Inteiro teor do acórdão disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2227089>. Acesso em: 2 nov. 2020. pp. 18 e 19.

⁴² VALLE, Juliana Carla de Freitas do. **Medidas provisórias: o procedimento legislativo e seus efeitos jurídicos**. 1. ed. Brasília, DF: FDK, 2004. p. 54.

⁴³ Apresentada como PEC 11 de 2011 no Senado Federal. Renumerada para PEC 70 de 2011 na Câmara dos Deputados. Novamente renumerada como PEC 91 de 2019 no Senado Federal.

de 2011, foi apresentada no Senado Federal a PEC 11 de 2011, com o objetivo de alterar profundamente o procedimento de apreciação das medidas provisórias pelo Congresso Nacional. Em que pese diversas outras mudanças tenham sido propostas, é de interesse deste trabalho apenas as alterações concernentes à análise prévia de medidas provisórias por comissão.

Quanto a esse tema, o texto original da PEC⁴⁴ previa a simples supressão do parágrafo 9º do artigo 62 da Constituição Federal, acabando, assim, com a necessidade das comissões mistas, e não prevendo a análise das medidas provisórias por qualquer outra comissão antes de sua chegada ao plenário de cada Casa.

Esse ponto foi alterado durante a tramitação da PEC no Senado Federal. Em sua versão final, que foi enviada à Câmara dos Deputados, a proposta previa que os pressupostos constitucionais seriam avaliados previamente por comissão competente de cada Casa. Já o exame do mérito da medida provisória seguiria sendo competência apenas do Plenário. A PEC chegou à Câmara dos Deputados em 17 de agosto de 2011, onde foi renumerada como PEC 70, de 2011.

Já nessa Casa, seguiram-se as alterações ao texto. Conforme se depreende do exame do parecer aprovado por Comissão Especial criada especificamente para analisar essa PEC⁴⁵, após diversas idas e vindas sobre o assunto, aprovou-se modelo que mantinha o fim das comissões mistas, mas transferia o exame preliminar (inclusive quanto ao mérito) das medidas provisórias para Comissão Especial criada em cada Casa Legislativa para esse fim. Todavia, durante a apreciação da PEC pelo Plenário da Câmara dos Deputados, novas e relevantes mudanças aconteceram. O texto finalmente aprovado em 5 de junho de 2019⁴⁶ restaurou a análise prévia das medidas provisórias por comissão mista.

⁴⁴ SENADO FEDERAL. **Proposta de emenda à Constituição nº 11, de 2011**. Altera o procedimento de apreciação das medidas provisórias pelo Congresso Nacional. Brasília, 2011. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4306318&ts=1594009455927&disposition=inline>. Acesso em: 2 nov. 2020.

⁴⁵ COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 70-A, DE 2011, DO SENADO FEDERAL, QUE “ALTERA O PROCEDIMENTO DE APRECIÇÃO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS PELO CONGRESSO NACIONAL. **Parecer à proposta de emenda à Constituição nº 70, DE 2011**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1402907&filename=Parecer-PEC07011-21-10-2015. Acesso em: 2. nov. 2020.

⁴⁶ CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Redação final da Proposta de emenda à Constituição nº 70 de 2011**. Brasília, 2019. Disponível em

A PEC modificada foi enviada ao Senado Federal e recebeu o número 91, de 2019. Em 12 de junho de 2019, a PEC recebeu parecer nessa Casa, em que o relator reconhece que “o trabalho da Comissão Mista na instrução das medidas provisórias é *importantíssimo*”. Em seu texto final, aprovado pelo Plenário daquela Casa, é colocado expressamente no texto constitucional que o parecer da comissão mista é indispensável:

§ 9º As medidas provisórias serão apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional após a emissão de parecer **indispensável** por comissão mista de Deputados e Senadores, **que deverá ser proferido no prazo de quarenta dias, contado do segundo dia útil seguinte à sua edição.**⁴⁷ (grifos no original)

De acordo com a página da PEC 91, de 2019, no portal do Senado Federal⁴⁸, desde 12 de junho de 2019 a PEC se encontra pronta para promulgação. Porém, até a data de realização deste trabalho – aproximadamente um ano e meio após a aprovação pelo Senado –, a Emenda Constitucional ainda não foi promulgada.

Segundo o presidente do Senado Federal, o motivo da não convocação de sessão solene para promulgação desta PEC é que há divergência entre técnicos da Câmara e do Senado acerca da natureza de mudanças no texto realizadas na última passagem da proposição nesta Casa. Enquanto o Senado classifica tais modificações como meramente redacionais – o que tornaria a PEC pronta para promulgação –, a Câmara entende que se trata de alterações de mérito – o que implicaria retorno da PEC a essa Casa⁴⁹. Em que

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1760720&filename=Tramitacao-PEC+70/2011. Acesso em: 2. nov. 2020.

⁴⁷ SENADO FEDERAL. **Parecer nº 171, de 2019 – PLEN/SF**. Parecer de Plenário, em substituição à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre a Proposta de Emenda à Constituição no 91, de 2019 (no 70, de 2011, na origem), da Câmara dos Deputados, que altera o procedimento de apreciação das medidas provisórias pelo Congresso Nacional. p. 16. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7965912&ts=1595260729084&disposition=inline>. Acesso em: 2. nov. 2020.

⁴⁸ SENADO FEDERAL. **Atividade Legislativa – Proposta de Emenda à Constituição nº 91, de 2019**. Brasília, 2019. Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137178>. Acesso em: 2. nov. 2020.

⁴⁹ “[...] o presidente do Senado, Davi Alcolumbre, disse que a PEC das MPs foi aprovada pelo Senado [...] e foi enviada à Câmara em seguida. [...]. Devolvida ao Senado, a PEC foi definitivamente aprovada pelos senadores em 12 de junho de 2019, mas com alterações em relação ao texto aprovado pela Câmara. Com isso, disse Davi, ‘há divergência da parte da assessoria técnica da Câmara e do Senado, por isso que nós não marcamos ainda a sessão solene de promulgação dessa PEC’”. PAIM pede promulgação da PEC das MPs, aprovada há seis meses. **Agência Senado**. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/12/11/paim-pede-promulgacao-da-pec-das-mps-aprovada-ha-seis-meses>. Publicado em 11 de dezembro de 2019. Acesso em: 2 de novembro de 2019.

pese o aparente desrespeito à Constituição Federal⁵⁰, não cabe aqui aprofundamento sobre esse ponto específico, por não ser objeto de investigação do presente trabalho.

No que diz respeito à necessidade de apreciação prévia das medidas provisórias por comissão, o Congresso Nacional reafirmou a imprescindibilidade de parecer por algum colegiado – e, ao fim do debate, concluiu que o melhor colegiado é a comissão mista. Já no que tange à possibilidade de as medidas provisórias irem diretamente ao plenário, em momento algum qualquer das Casas Legislativas considerou tal hipótese.

COMPARAÇÃO DA TRAMITAÇÃO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS 936, DE 2020, E 905, DE 2019

Com a supressão da comissão mista e o conseqüente estabelecimento daquilo que o Ministro Luiz Fux chamou em seu voto na ADI 4029 de “*império do relator*”, tem-se grave afronta a um dos mais relevantes princípios do processo legislativo: o princípio democrático. Esse princípio se divide em duas partes: (1) a existência de igualdade de condições nos debates parlamentares e pré-parlamentares, para que todos os interlocutores possam manifestar suas ideias; e (2) existência de condições para a participação popular no processo de formação das leis⁵¹”.

Na mesma linha, Barbosa defende que se pense o princípio do contraditório aplicado à legislatura. Afinal, para que se qualifique o procedimento de produção das leis como processo legislativo democrático, deve haver o desenvolvimento das relações entre seus participantes a partir do princípio do contraditório. Conforme Barbosa, “o princípio do contraditório trata da garantia da participação em condições de simétrica paridade...⁵²”.

⁵⁰ Uma vez cumpridos os requisitos no artigo 60 da Constituição Federal, que dispõe sobre emenda à Constituição, não compete ao presidente Senado Federal escolher se promulga ou não a Emenda Constitucional. Tal juízo discricionário não encontra amparo no ordenamento jurídico.

⁵¹ CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo Legislativo Constitucional**. 4. ed. Salvador: Juspodium, 2020. pp. 35-36.

⁵² BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **Processo legislativo e democracia: parlamento, esfera pública e jurisdição constitucional**. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 83.

Para avaliar a violação desses princípios em um caso concreto, procede-se à comparação da tramitação das medidas provisórias 936⁵³, de 2020, e 905⁵⁴, de 2019. Essas medidas provisórias foram escolhidas por ambas tratarem de tema correlato e que costuma acirrar posições marcadamente antagônicas no Congresso Nacional: direito do trabalho.

A Medida Provisória nº 936 de 2020, que estabeleceu medidas trabalhistas para enfrentamento do estado de calamidade pública, foi publicada em 1º de abril de 2020 e seu projeto de lei de conversão foi sancionado em 6 de julho de 2020 – portanto, sua tramitação no Congresso Nacional transcorreu integralmente durante a pandemia.

A seguir, passa-se à análise quanto à primeira parte do princípio democrático, conforme acima descrito. Pode-se verificar no portal da Câmara dos Deputados, na página que traz a tramitação da proposição naquela Casa⁵⁵, que da data da apresentação até o dia 28 de maio (portanto, quase dois meses), nenhum debate formal acerca da matéria ocorreu. No dia 28 de maio, teve início e fim toda a deliberação dessa medida provisória na Câmara dos Deputados. O relator designado em plenário ofereceu parecer oral à medida provisória e também às mais de mil emendas a ela apresentadas⁵⁶. Mesmo diante de todo esse volume de textos a serem analisados, sobre tema tão caro à população, dos 513 deputados e deputadas federais que compõem a Casa, somente dez participaram

⁵³ BRASIL. **Medida Provisória nº 936, de 1º de abril 2020**. *Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas trabalhistas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e dá outras providências*. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv936.htm. Acesso em: 2 nov. 2020.

⁵⁴ BRASIL. **Medida Provisória nº 905, de 11 de novembro de 2019**. *Institui o Contrato de Trabalho Verde e Amarelo, altera a legislação trabalhista, e dá outras providências*. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-01/01/20182022/2019/Mpv/mpv905.htm. Acesso em: 2 nov. 2020.

⁵⁵ CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Ficha de tramitação – MPV 936/2020**. Brasília, 2020. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2242618>. Acesso em: 2 nov. 2020.

⁵⁶ O Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1 de 2020, que “dispõe sobre o regime de tramitação, no Congresso Nacional, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, de medidas provisórias durante a pandemia de COVID-19”, prevê dois momentos para a apresentação de emendas: as primeiras 48 horas após a publicação da medida provisória e durante a discussão no plenário de cada Casa. À Medida Provisória nº 936 de 2020 foram apresentadas 964 emendas no período inicial. Somente durante a discussão na Câmara dos Deputados, no dia 28 de maio, outras 61 emendas foram apresentadas.

formalmente da discussão em plenário⁵⁷. Claramente não foi possível a todos os interlocutores manifestarem suas ideias em igualdades de condições no debate parlamentar.

No que diz respeito à segunda parte do mesmo princípio, ainda mais evidente é a sua violação. Conforme descrito acima, toda a deliberação formal na Câmara dos Deputados ocorreu em um único dia. Não houve qualquer abertura institucional, mínima que fosse, para a sociedade civil participar ativamente. Quanto ao princípio do contraditório, claramente não houve simetria de paridade entre os diversos grupos de interesse representados no parlamento.

É evidente que, durante os quase dois meses em que a medida provisória ficou aguardando sua deliberação naquela Casa, sem qualquer andamento formal registrado em sua tramitação, diversas conversas de bastidores entre os líderes partidários ocorreram sobre o texto a ser aprovado. Ocorre que, justamente por essas conversas não se darem no âmbito institucional, a maior parte da população fica alijada do debate.

Assim, não somente os princípios democrático e do contraditório restam desrespeitados, mas também outro importante princípio ao processo legislativo: o da publicidade. Nos termos do princípio da publicidade no processo legislativo, as deliberações legislativas devem ser públicas e acessíveis ao público⁵⁸. Evidentemente, nenhum desses dois requisitos foi observado.

Passa-se agora à medida provisória nº 905, de 2019, que também tratou de tema relacionado ao direito do trabalho. Sua publicação se deu em 12 de novembro de 2019, portanto antes da pandemia. A comissão mista foi constituída em 28 de novembro de 2019 e sua reunião de instalação e eleição do presidente se deu em 11 de dezembro do mesmo ano. Seu parecer foi aprovado em 17 de março de 2020 – poucas semanas antes da adoção do sistema de deliberação remota.

Considerando que entre 22 dezembro de 2019 e 2 fevereiro de 2020 o Congresso Nacional esteve em recesso, a comissão mista efetivamente funcionou por aproximadamente dois meses. Em um período de menos de quinze dias – portanto, sem

⁵⁷ A seguir, transcrição retirada da página de tramitação da MP: “*Discutiram a Matéria: Dep. Rogério Correia (PT-MG), Dep. Carlos Veras (PT-PE), Dep. Marcelo Freixo (PSOL-RJ), Dep. Alencar Santana Braga (PT-SP), Dep. Airton Faleiro (PT-PA), Dep. Helder Salomão (PT-ES), Dep. Arlindo Chinaglia (PT-SP), Dep. Alessandro Molon (PSB-RJ), Dep. Marcon (PT-RS) e Dep. Ivan Valente (PSOL-SP). Encerrada a discussão*”.

⁵⁸ CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo Legislativo Constitucional**. 4. ed. Salvador: Juspodium, 2020. pp. 36-37.

prejuízo para a celeridade da tramitação –, entre os dias 5 e 18 de fevereiro de 2020, foram realizadas cinco audiências públicas com um total de 48 convidados, dentre representantes de entidades da sociedade civil e de órgãos públicos⁵⁹.

Em que pese haver críticas quanto à efetividade das audiências públicas na forma como são realizadas atualmente⁶⁰, fica evidente que ao menos dois dos princípios do processo legislativo, democrático e da publicidade, ficam mais bem atendidos quando há o exame prévio da medida provisória por comissão mista em vez de sua substituição por um parecer oral proferido em plenário.

CRÍTICA AO RITO ADOTADO PELO CONGRESSO NACIONAL, COM A ANUÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19

Pode-se questionar se, conforme argumentou o ministro Alexandre de Moraes, relator das ADPFs nº 661 e 663, realmente restou impossibilitada a atuação de comissão mista durante a pandemia de COVID-19⁶¹. Não há qualquer dúvida quanto à impossibilidade do funcionamento presencial dessas comissões (assim como de todo o Poder Legislativo) por motivos sanitários. Todavia, nada impede o funcionamento dessas comissões de forma remota, assim como ocorre com os Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

⁵⁹ Nessas audiências estavam representantes de ampla gama de espectros ideológicos interessados no tema, como Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), Central Única dos Trabalhadores (CUT) e Central da Classe Trabalhadora (Intersindical), além de diversos professores universitários. CONGRESSO NACIONAL. **Ficha de tramitação da Medida Provisória nº 905 de 2019**. Brasília, DF: 2019. Disponível em <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/139757>. Acesso em: 2 nov. 2020.

⁶⁰ “Atualmente, muitas das audiências públicas realizadas no âmbito do Poder Legislativo são esvaziadas de pessoas e de ideias: poucos parlamentares as acompanham, e geralmente são convidadas pessoas com linhas de pensamento semelhantes., mais interessadas em defender determinado ponto de vista do que em realmente ouvir argumentos contrários. Há que se repensar a forma e a função das audiências públicas, inclusive com reformulação em nível regimental”. CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo Legislativo Constitucional**. 4. ed. Salvador: Juspodium, 2020. p. 36.

⁶¹ “Me parece, razoável, em tempos de estado de emergência decretado em face de grave pandemia, a possibilidade do 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**.” (Original sem grifos). BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida cautelar na arguição de descumprimento de preceito fundamental 661/ DF**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes, 27 de março de 2020. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342775679&ext=.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2020.

Isso é corroborado pelo fato de que outras comissões continuaram funcionando durante a pandemia, como a própria comissão mista parlamentar de acompanhamento de COVID-19⁶², que teve sua criação prevista no já mencionado Decreto Legislativo nº 6, de 2020, o qual reconheceu o estado de calamidade pública em decorrência da pandemia. No mesmo sentido, funciona na Câmara dos Deputados durante a pandemia a comissão externa de enfrentamento à COVID-19⁶³.

Similarmente, foi apresentado pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, em 1º de setembro de 2020 – portanto durante a vigência do estado de calamidade pública e do Sistema de Deliberação Remota (SDR) –, o Projeto de Resolução nº 53 de 2020, que “*altera a Resolução n. 14, de 2020, a fim de autorizar a realização de reuniões das Comissões que especifica durante o período em que a Câmara dos Deputados estiver funcionando por meio do Sistema de Deliberação Remota (SDR), e dá outras providências.*”

Em sua justificação, os membros da Mesa da Câmara dos Deputados argumentam que “*a continuidade dos trabalhos legislativos, possibilitada pelo SDR, mostrou a necessidade da eventual retomada das reuniões das Comissões, para deliberar sobre matérias inadiáveis [...]*”⁶⁴. Até o fim de 2020, tal resolução não chegou a ser aprovada, mas por falta de acordo político, e não por qualquer razão técnica ou sanitária⁶⁵.

No mesmo sentido, a Comissão Mista de Orçamento⁶⁶ também somente não foi instalada durante a pandemia por falta de acordo político, e não por qualquer motivo

⁶² SENADO FEDERAL. **Atividade Legislativa – Comissão Mista destinada a acompanhar a situação fiscal e a execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas ao coronavírus (COVID-19)**. Brasília, 2020. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?0&codcol=2342>. Acesso em: 2 nov. 2020.

⁶³ CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Comissão externa de enfrentamento à COVID-19**. Brasília, DF: 2020. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/56a-legislatura/enfrentamento-pandemia-covid-19>. Acesso em: 2 nov. 2020.

⁶⁴ CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Resolução n. 53, de 2020**. Brasília, 2020. Disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1926607&filename=PRC+53/2020. Acesso em: 2 nov. 2020.

⁶⁵ SEM acordo, Câmara adia votação para autorizar funcionamento de comissões na pandemia. **Portal G1**. Publicado em 9 de setembro de 2020. Disponível em <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/09/09/sem-acordo-camara-adia-votacao-para-autorizar-funcionamento-de-comissoes-na-pandemia.ghtml>. Acesso em: 2 nov. 2020.

⁶⁶ Comissão mista de planos, orçamentos públicos e fiscalização, prevista no parágrafo 1º do artigo 166 da Constituição Federal.

relacionado ao estado de calamidade pública⁶⁷. Igualmente no Senado Federal, mesmo antes do fim da pandemia, também se discute o retorno das atividades das comissões⁶⁸.

Vale frisar quem em 11 de fevereiro de 2021, a Câmara dos Deputados aprovou resolução permitindo o funcionamento de suas comissões permanentes e temporárias por meio do Sistema de Deliberação Remota Não obstante, as comissões mistas de medidas provisórias continuam sem qualquer expectativa de funcionamento em março de 2021.

Como se pode ver, não há argumento técnico ou sanitário para justificar a impossibilidade do funcionamento das comissões mistas de maneira remota. Assim, o pilar principal da argumentação do ministro Alexandre de Moraes ao deferir a autorização para supressão das comissões mistas para análise prévia das medidas provisórias – a impossibilidade da atuação das comissões mistas – cai por terra.

CONCLUSÃO

Conforme apresentado, verificou-se, com base em argumentos doutrinários, jurisprudenciais e na análise de casos concretos, que a solução adotada pelo Congresso Nacional, ainda que com a anuência do Supremo Tribunal Federal, para a tramitação de medidas provisórias durante a pandemia de COVID-19, fere a Constituição Federal. A celeridade legislativa não pode ocorrer em detrimento da possibilidade de discussão real dos temas, sob risco de se mitigar o debate, transformando a deliberação legislativa em mero simulacro.

A possibilidade de discussão verdadeira se torna ainda mais importante em tempos de calamidade, quando direitos sociais absolutamente relevantes estão em disputa. Comissões especiais são a principal instância de debate de medidas provisórias. A supressão desse foro vai frontalmente de encontro ao que § 9º do artigo 62 da Constituição Federal tenta conferir, que é o amplo debate acerca da possibilidade excepcional do Poder Executivo expedir atos normativos primários.

⁶⁷ EM MEIO a disputa por comando, instalação da Comissão do Orçamento é adiada pela 2ª vez. **Portal G1**. Publicado em 6 de outubro de 2020. Disponível em <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/10/06/em-meio-a-disputa-por-comando-instalacao-da-comissao-do-orcamento-e-adiada-pela-2a-vez.ghtml>. Acesso em: 5 nov. 2020.

⁶⁸ DECISÃO sobre retorno de comissões permanentes será em novembro, diz Davi. **Senado Notícias**. Publicado em 20 de outubro de 2020. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/10/20/decisao-sobre-retorno-de-comissoes-permanentes-sera-em-novembro-diz-davi-1>. Acesso em: 2 nov. 2020.

Ao se suprimir a tramitação das medidas provisórias pelas comissões mistas, elimina-se o principal foro de discussão política acerca dessas proposições. Suspende-se o campo institucional onde o jogo político é jogado, reduzindo-o a conversas privadas entre alguns líderes partidários. Há grave prejuízo para os princípios do processo legislativo democrático e da publicidade.

As comissões mistas têm o papel de assegurar uma reflexão mais detida sobre as medidas provisórias, evitando que a apreciação pelos plenários de Câmara dos Deputados e Senado Federal se dê de maneira açodada, sob o chamado “Império do Relator”. Nesse sentido, o parecer desse colegiado, fruto das deliberações que ali ocorrem, com participação inclusive da sociedade civil, materializa o adequado cumprimento do papel institucional do Poder Legislativo de fiscalizar o exercício atípico da função legiferante pelo Poder Executivo. Papel este que ganha ainda mais relevância em virtude da calamidade pública.

Acertou o Relator das ADPFs 661 e 663, Ministro Alexandre de Moraes, ao rechaçar a proposta do Presidente da República e do Partido Progressista. Aceitar que as medidas provisórias publicadas durante a pandemia de COVID-19 tivessem vigência indeterminada seria um perigoso retrocesso institucional que ameaçaria independência e harmonia entre os Poderes. Por outro lado, errou ao permitir que medidas provisórias fossem relatadas diretamente no Plenário das Casas Legislativas. Diferentemente do argumentado pelo Relator, a pandemia não impossibilitou o funcionamento das comissões mistas. Seria possível que funcionassem de maneira remota, nos moldes da solução adotada para a realização de sessões deliberativas nos plenários de Câmara dos Deputados e Senado Federal.

Como alternativas que não violam a Constituição, poder-se-ia submeter as medidas provisórias ao exame de uma comissão mista permanente, ou até mesmo por comissões específicas de cada uma das Casas Legislativas, como se debateu ao longo da tramitação da PEC 91 de 2019⁶⁹. O que não se pode é simplesmente suprimir a etapa de exame prévio das medidas provisórias por comissão.

⁶⁹ PEC 70 de 2011 na Câmara dos Deputados e, originalmente, PEC 11 de 2011 no Senado Federal.

REFERÊNCIAS

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Comentário ao artigo 62 da Constituição. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018 (Série IDP).

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **Processo legislativo e democracia: parlamento, esfera pública e jurisdição constitucional**. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

BOLSONARO pede ao STF suspensão do prazo de validade de medidas provisórias. **Notícias STF**. 24 de março de 2020. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=440025&ori=1>. Acesso em: 25 out. 2020.

BRASIL. **Ato da Comissão Diretora nº 7, de 2020**. *Institui o Sistema de Deliberação Remota do Senado Federal*. Brasília, DF: Senado Federal, 2020. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/arquivos/2020/03/17/ato-da-comissao-diretora-no-7-de-2020>. Acesso em: 2. nov. 2020.

_____. **Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1 de 2020**. *Dispõe sobre o regime de tramitação, no Congresso Nacional, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, de medidas provisórias durante a pandemia de Covid-19*. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2020. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/ato-conjunto-das-mesas-da-camara-dos-deputadose-do-senado-federal-n-1-de-2020-250639870>. Acesso em: 2. nov. 2020.

_____. **Ato da Mesa nº 123, de 20/03/2020**. *Regulamenta a Resolução nº 14, de 2020, que institui, no âmbito da Câmara dos Deputados, o Sistema de Deliberação Remota, medida excepcional destinada a viabilizar o funcionamento do Plenário durante a emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19)*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2020/atodamesa-123-20-marco-2020-789867-publicacaooriginal-160171-cd-mesa.html>. Acesso em: 2. nov. 2020.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 nov. 2020.

_____. **Decreto Legislativo nº 6, de 2020**. *Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020*. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm. Acesso em: 2. nov. 2020.

_____. **Medida Provisória nº 905, de 11 de novembro de 2019**. *Institui o Contrato de Trabalho Verde e Amarelo, altera a legislação trabalhista, e dá outras providências*.

Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/Mpv/mpv905.htm. Acesso em: 2 nov. 2020.

_____. **Medida Provisória nº 936, de 1º de abril 2020.** *Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas trabalhistas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e dá outras providências.* Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/mpv/mpv936.htm. Acesso em: 2 nov. 2020.

_____. **Resolução da Câmara dos Deputados nº 14, de 2020.** *Institui, no âmbito da Câmara dos Deputados, o Sistema de Deliberação Remota, medida excepcional destinada a viabilizar o funcionamento do Plenário durante a emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19).* Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/int/rescad/2020/resolucaodacamaradosdeputados-14-17-marco-2020-789854-publicacaooriginal-160143-pl.html>. Acesso em: 2. nov. 2020.

_____. **Resolução nº 1, de 2002-CN.** *Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências.* Brasília, DF: Congresso Nacional, 2002. Disponível em <https://www.congressonacional.leg.br/documents/59501/95383161/Resolu%C3%A7%C3%A3o+1-02+MPV+ocr.pdf/435fc7f4-43e9-4766-ba07-dce1fc680525>. Acesso em: 2 nov. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.029.** Relator: Ministro Luiz Fux. Julgamento: 8. mar. 2012. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Inteiro teor do acórdão disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2227089>. Acesso em: 2 nov. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Medida cautelar na arguição de descumprimento de preceito fundamental 661/ DF.** Relator: Ministro Alexandre de Moraes, 27 de março de 2020. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342775679&ext=.pdf>. Acesso em: 2. nov. 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Comissão externa de enfrentamento à COVID-19.** Brasília, DF: 2020. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/56a-legislatura/enfrentamento-pandemia-covid-19>. Acesso em: 2 nov. 2020.

_____. **Ficha de tramitação – MPV 936/2020.** Brasília, 2020. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2242618>. Acesso em: 2 nov. 2020.

_____. **Ficha de tramitação – PRC 53/2020.** Brasília, DF: 2020. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2261310>. Acesso em: 2 nov. 2020.

_____. **Redação final da Proposta de emenda à Constituição nº 70 de 2011.** Brasília, 2019. Disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1760720&filenome=Tramitacao-PEC+70/2011. Acesso em: 2. nov. 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, Mesa da Câmara dos Deputados; SENADO FEDERAL, Mesa do Senado Federal. **Prestação de informações nº 17725/2020.** Informações preliminares para fins de instrução do julgamento dos pedidos de medidas cautelares articulados nas Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental 661 e 663. Brasília, 2020. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5880710>, peça nº 41. Acesso em: 2. nov. 2020.

CASSEB, Paulo Adib. **Processo legislativo: atuação das comissões permanentes e temporárias.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo Legislativo Constitucional.** 4. ed. Salvador: Juspodium, 2020.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Medidas Provisórias.** 3ª ed. São Paulo: RT, 2010. p. 178-180. Citado em BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.029.** Relator: Ministro Luiz Fux. Julgamento: 8. mar. 2012. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Inteiro teor do acórdão disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2227089>. Acesso em: 2 nov. 2020.

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 70-A, DE 2011, DO SENADO FEDERAL, QUE “ALTERA O PROCEDIMENTO DE APRECIÇÃO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS PELO CONGRESSO NACIONAL. **Parecer à proposta de emenda à Constituição nº 70, DE 2011.** Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1402907&filenome=Parecer-PEC07011-21-10-2015. Acesso em: 2. nov. 2020.

CONGRESSO NACIONAL. **Ficha de tramitação da Medida Provisória nº 905 de 2019.** Brasília, DF: 2019. Disponível em <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/139757>. Acesso em: 2 nov. 2020.

CRETELLA JUNIOR, José. **Comentários à Constituição de 1988.** V volume. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992.

DECISÃO sobre retorno de comissões permanentes será em novembro, diz Davi. **Senado Notícias.** Publicado em 20 de outubro de 2020. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/10/20/decisao-sobre-retorno-de-comissoes-permanentes-sera-em-novembro-diz-davi-1>. Acesso em: 2 nov. 2020.

EM MEIO a disputa por comando, instalação da Comissão do Orçamento é adiada pela 2ª vez. **Portal G1**. Publicado em 6 de outubro de 2020. Disponível em <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/10/06/em-meio-a-disputa-por-comando-instalacao-da-comissao-do-orcamento-e-adiada-pela-2a-vez.ghtml>. Acesso em: 5 nov. 2020.

FERRAZ, Anna Candida da Cunha. Comentário ao *caput* do artigo 58 da Constituição. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018 (Série IDP).

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo**. 3. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2010. 9788502139770. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502139770/>. Acesso em: 23 oct 2020.

_____. **Comentários à Constituição brasileira – Emenda Constitucional n. 1 de 17 de outubro de 1969**. São Paulo: Saraiva, 1974. Citado em CASSEB, Paulo Adib. **Processo legislativo: atuação das comissões permanentes e temporárias**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 137

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020 (Série IDP).

PAIM pede promulgação da PEC das MPs, aprovada há seis meses. **Agência Senado**. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/12/11/paim-pede-promulgacao-da-pec-das-mps-aprovada-ha-seis-meses>. Publicado em 11 de dezembro de 2019. Acesso em: 2 de novembro de 2019.

PINTO FERREIRA, Luís. **Comentários à Constituição Brasileira**, 3º volume. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 74 e seguintes.

PP PEDE suspensão do prazo de vigência de MPs que não tratem da pandemia do coronavírus. **Notícias STF**. 25 de março de 2020. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=440142>. Acesso em: 25 out. 2020.

SEM acordo, Câmara adia votação para autorizar funcionamento de comissões na pandemia. **Portal G1**. Publicado em 9 de setembro de 2020. Disponível em <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/09/09/sem-acordo-camara-adia-votacao-para-autorizar-funcionamento-de-comissoes-na-pandemia.ghtml>. Acesso em: 2 nov. 2020.

SENADO FEDERAL. **Atividade Legislativa – Comissão Mista destinada a acompanhar a situação fiscal e a execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas ao coronavírus (COVID-19)**. Brasília, 2020. Disponível em

<https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?0&codcol=2342>. Acesso em: 2 nov. 2020.

_____. **Atividade Legislativa – Proposta de Emenda à Constituição nº 91, de 2019.** Brasília, 2019. Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137178>. Acesso em: 2 nov. 2020.

_____. **Parecer nº 171, de 2019 – PLEN/SF.** Parecer de Plenário, em substituição à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre a Proposta de Emenda à Constituição no 91, de 2019 (no 70, de 2011, na origem), da Câmara dos Deputados, que altera o procedimento de apreciação das medidas provisórias pelo Congresso Nacional. p. 16. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7965912&ts=1595260729084&disposition=inline>. Acesso em: 2 nov. 2020.

_____. **Proposta de emenda à Constituição nº 11, de 2011.** Altera o procedimento de apreciação das medidas provisórias pelo Congresso Nacional. Brasília, 2011. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4306318&ts=1594009455927&disposition=inline>. Acesso em: 2 nov. 2020.

SZKLAROWSKY, Leon Frejda. **Medidas provisórias: instrumento de governabilidade.** 1. ed. São Paulo: NDJ, 2003

VALLE, Juliana Carla de Freitas do. **Medidas provisórias: o procedimento legislativo e seus efeitos jurídicos.** 1. ed. Brasília, DF: FDK, 2004.