

**MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 37.915 DISTRITO
FEDERAL**

RELATOR : **MIN. ROBERTO BARROSO**
IMPTE.(S) : **ELVINO JOSE BOHN GASS E OUTRO(A/S)**
ADV.(A/S) : **GEAN CARLOS FERREIRA DE MOURA AGUIAR E
OUTRO(A/S)**
IMPDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

DECISÃO:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL.
MANDADO DE SEGURANÇA. MEDIDA
CAUTELAR. PROCESSO LEGISLATIVO. ORDEM
CRONOLÓGICA DE APRECIÇÃO DE MEDIDAS
PROVISÓRIAS.

1. Mandado de segurança contra ato do Presidente da Câmara dos Deputados que incluiu a Medida Provisória (MP) nº 1.031/2021 na ordem do dia do Plenário daquela casa, sem que antes tivessem sido analisadas outras 11 (onze) MPs mais antigas. Pretensão de que a apreciação das MPs observe a ordem cronológica de edição.

2. O controle jurisdicional do processo legislativo tem caráter excepcional. O Supremo Tribunal Federal somente deve intervir em procedimentos legislativos para assegurar o cumprimento da Constituição, proteger direitos fundamentais e resguardar os pressupostos de funcionamento da democracia e das instituições republicanas. Em juízo de cognição sumária, a situação dos autos não parece se enquadrar nessas

hipóteses.

3. Numa análise preliminar, não é possível extrair da Constituição, de forma inequívoca, a justificar um provimento liminar, o dever de a casa legislativa apreciar as medidas provisórias em ordem cronológica de edição. Ainda quando a matéria possa ser discutida por ocasião do julgamento de mérito, o fato é que inexistente precedente do Supremo Tribunal Federal nesse sentido.

4. Justamente ao contrário, em hipótese análoga, relativa à apreciação dos vetos do Presidente da República a projetos de lei, o Plenário deste Tribunal afastou a obrigatoriedade de “deliberação dos vetos presidenciais na sua ordem cronológica de comunicação ao Congresso Nacional” (MS 31.816-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Red. p/ acórdão Min. Teori Zavascki, j. em 27.02.2013).

5. Diante da recomendável autocontenção judicial em relação ao processo legislativo, mormente em juízo monocrático, e na ausência de inconstitucionalidade patente, a liminar deve ser indeferida.

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de mandado de segurança, com pedido liminar, impetrado por Deputados Federais contra a inclusão na pauta de hoje (19.05.2021) da Medida Provisória nº 1.031/2021, antes da análise de outras 11 (onze) MPs, enviadas à apreciação do Congresso Nacional

MS 37915 MC / DF

previamente.

2. Os impetrantes alegam que a apreciação de medidas provisórias deve seguir uma ordem cronológica, conforme a ordem de envio ao Congresso Nacional. Sustentam que esse entendimento decorre da disposição do art. 62, § 6º, da Constituição e das questões de ordem nº 411/2009, nº 451/2009 e nº 43/2015, tendo sido consolidado no julgamento do MS 27.931, de relatoria do Ministro Celso de Mello.

3. Esclarecem que, com o contexto da pandemia, adotou-se rito legislativo especial, que excepciona a submissão do texto a Comissão Mista, nos termos do Ato Conjunto nº 1/2020, editado após decisão na ADPF 663. Defendem que o Ato Conjunto não afastou a necessidade de seguir a ordem cronológica, prevista na Constituição e nas questões de ordem citadas. Aduzem que outras Medidas Provisórias relevantes no contexto da pandemia ainda estão pendentes de análise. Destacam que essas MPs já estariam preparadas para inclusão na ordem do dia.

4. Argumentam que o respeito à ordem cronológica impede que o processo legislativo se submeta à discricionariedade do Presidente da Câmara dos Deputados. Esse critério também resguardaria a segurança jurídica e a competência do Senado Federal, pois impediria que a decisão sobre a apreciação das MPs fosse definida apenas pela Câmara dos Deputados.

5. Postulam medida liminar, sob o fundamento de que está configurada a plausibilidade do direito, nos termos dos argumentos apresentados. O perigo na demora decorreria da imediata submissão da matéria ao Plenário.

6. Requerem, liminarmente, que seja determinada ao impetrado a retirada da Medida Provisória nº 1.031/2021 da ordem do dia do Plenário da Câmara dos Deputados, até que sejam analisadas as

MS 37915 MC / DF

medidas provisórias anteriores à sua edição. No mérito, pleiteiam a confirmação da liminar.

7. É o breve relatório. Aprecio o pedido liminar.

II. FUNDAMENTAÇÃO

8. De início, assento a competência deste Tribunal para examinar o feito, haja vista ter atribuição constitucional para processar e julgar, originariamente, mandado de segurança contra atos da Mesa de qualquer das casas legislativas (CF/1988, art. 102, I, *d*).

9. Reconheço, ainda, a legitimidade dos impetrantes para propor o presente mandado de segurança. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal admite que o parlamentar federal se valha dessa ação constitucional para a proteção de seu direito público subjetivo ao devido processo legislativo, isto é, de seu direito “à correta elaboração, pelo Poder Legislativo, das leis e demais espécies normativas”¹. Nessa linha: MS 20.257, Rel. Min. Décio Miranda, Rel. p/ acórdão Min. Moreira Alves, j. em 08.10.1980; e MS 24.642, Rel. Min. Carlos Velloso, j. em 18.02.2004.

10. Os impetrantes sustentam ofensa ao devido processo legislativo, com base, em síntese, nos seguintes argumentos: (i) o art. 62, § 6º, da CF/1988 estabelece que, transcorridos 45 dias sem apreciação, a MP entra em regime de urgência e suspende todas as demais deliberações da casa legislativa, o que revelaria a intenção do constituinte em fixar uma ordem cronológica na análise dessa espécie normativa; (ii) a competência para exame da MP é do Congresso Nacional, não podendo uma das casas impedir a apreciação da norma pela outra; e (iii) a se admitir a discricionariedade do Presidente da Câmara dos Deputados, várias MPs perderiam vigência sem deliberação pelo Plenário, o que violaria o princípio democrático.

1 MS 27.931, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 29.06.2017.

11. Não obstante sejam respeitáveis as alegações dos impetrantes, entendo que o pedido liminar não deve ser deferido. Em juízo de cognição sumária, parece-me não se estar diante de situação de flagrante inconstitucionalidade que justifique a intervenção do Judiciário no funcionamento de outro poder.

12. Em diversas oportunidades, consignei o caráter excepcional do controle exercido pelo Poder Judiciário sobre o processo legislativo. Nesse sentido, reitero premissa que tem orientado minha atuação nesses casos: o Supremo Tribunal Federal somente deve intervir em procedimentos legislativos para assegurar o cumprimento da Constituição, proteger direitos fundamentais e resguardar os pressupostos de funcionamento da democracia e das instituições republicanas. Trata-se ademais de atribuição que se justifica, de forma mais intensa, quando esteja em questão a potencial vulneração de alguma cláusula pétrea. Nesse sentido: MS 34767 MC, j. em 26.04.2017; MS 34.327, j. em 25.08.2016; e MS 34.448 MC, j. em 10.10.2016.

13. Dada a excepcionalidade do controle judicial do processo legislativo, seria necessário identificar na espécie uma violação clara e direta ao texto constitucional para que o pedido liminar pudesse ser acolhido. Todavia, não parece ser esse o caso. Numa análise preliminar, parece-me não ser possível extrair da Constituição, de forma inequívoca, a justificar um provimento liminar, o dever de a casa legislativa examinar as medidas provisórias em ordem cronológica de edição. Senão, vejamos.

14. O art. 62, § 6º, da Constituição assim dispõe:

Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em

que estiver tramitando.

15. Uma das interpretações possíveis desse dispositivo é a de que, se a primeira medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias, ficarão sobrestadas *todas as demais* deliberações legislativas, o que abrangeria outras medidas provisórias. Nessa ordem de ideias, o constituinte teria, sim, previsto uma ordem cronológica de análise das MPs, o que estaria fora da esfera de discricionariedade do Presidente da casa legislativa.

16. No entanto, essa exegese literal já sofreu mitigações no âmbito desta Corte. O Supremo Tribunal Federal reconheceu a validade de interpretação levada a efeito pelo então Presidente da Câmara dos Deputados no sentido de que somente devem ser sobrestadas as “deliberações legislativas das Casas do Congresso Nacional [...] sobre aquelas matérias que se mostram passíveis de regramento por medida provisória, excluídos, em consequência, do bloqueio procedimental imposto por mencionado preceito constitucional as propostas de emenda à Constituição e os projetos de lei complementar, de decreto legislativo, de resolução e, até mesmo, tratando-se de projetos de lei ordinária, aqueles que veiculem temas pré-excluídos do âmbito de incidência das medidas provisórias (CF, art. 62, § 1º, I, II e IV)”². Ainda que não se tenham incluído nesse rol as outras medidas provisórias recebidas pela casa legislativa que ainda estivessem pendentes de deliberação, tal precedente já revela que não se pode adotar uma interpretação meramente semântica do art. 62, § 6º, da Constituição.

17. Ademais, em hipótese análoga, relativa à apreciação dos vetos do Presidente da República a projetos de lei, o Plenário deste Tribunal cassou a medida cautelar então deferida pelo Ministro Luiz Fux, que determinava a “deliberação dos vetos presidenciais na sua ordem cronológica de comunicação ao Congresso Nacional”³. Foi levada em

2 MS 27.931, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 29.06.2017.

3 MS 31.816-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Red. p/ acórdão Min. Teori Zavascki, j. em

MS 37915 MC / DF

consideração, na espécie, a gravidade das consequências que derivariam do puro e simples reconhecimento, com efeitos *ex tunc*, da inconstitucionalidade da prática até então adotada pelo Congresso Nacional. O dispositivo constitucional em questão – art. 66, § 6º – tem redação muito semelhante à do art. 62, § 6º, da CF/1988, estabelecendo que “[e]sgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final”.

18. Acrescente-se, ainda, que, diferentemente do alegado pelos impetrantes, a recente decisão desta Corte na ADPF 663 MC-Ref não abordou especificamente a matéria objeto de controvérsia neste *writ*. Na ação, estava em jogo a validade de procedimento estabelecido pelas casas legislativas para a tramitação de medidas provisórias durante a pandemia da Covid-19, sobretudo diante da impossibilidade momentânea de reunião da comissão mista. A minuta de ato conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal então apresentada ao STF – que depois viria a ser editada sob o nº 1/2020 – não continha previsão acerca da ordem de apreciação das MPs. O Plenário se limitou a referendar a medida cautelar concedida pelo Ministro Alexandre de Moraes, nos seguintes termos:

“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

27.02.2013.

MS 37915 MC / DF

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.

19. Registre-se, ainda, que, em linha de princípio, eventual afronta ao decidido pela Câmara dos Deputados nas Questões de Ordem nº 411/2009, 451/2009 e 43/2015⁵ constituiria matéria *interna corporis*, insuscetível de controle jurisdicional, sob pena de ofensa ao princípio da separação de poderes (CF/1988, art. 2º). Nessa linha: MS 21.754-AgR, Rel. Min. Marco Aurélio, j. em 07.10.1993; MS 35.581 AgR, Rel. Min. Luiz Fux, j. em 15.06.2008; e MS 36.662 AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. em 25.10.2019.

20. Quanto ao argumento de que a competência para apreciação das medidas provisórias é do Congresso Nacional, não podendo o Presidente de uma casa legislativa impedir o exame pela outra, parece-me que tal circunstância é inerente à dinâmica do processo legislativo. Ela pode envolver, por exemplo, a rejeição de um projeto de lei iniciado na Câmara dos Deputados por essa mesma casa legislativa, sem que o Senado tenha a oportunidade de deliberar sobre a matéria.

4 ADFP 663 MC-Ref, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. em 21.12.2020.

5 Leia-se o trecho pertinente da petição inicial:

“Em 2009, as paradigmáticas Questões de Ordem n. 411/2009 (Doc. 3) e 451/2009 (Doc. 4) permitiram a adoção de dois parâmetros de trancamento no âmbito da Câmara dos Deputados: 26.1 As medidas provisórias, com 46 dias ou mais, sobrestam as deliberações apenas das matérias passíveis de serem por elas veiculadas; 26.2 Para serem inseridas nas pautas das sessões ordinárias ou extraordinárias, será, sempre, necessário obedecer à ordem cronológica de trancamento das MPs.

Posteriormente, a Questão de Ordem n. 43/2015 (Doc. 5) foi utilizada para fixar outro parâmetro de trancamento, segundo o qual as medidas provisórias apenas passarão a sobrestar a pauta a partir de suas leituras em plenário, e não de suas chegadas a Câmara dos Deputados, “desde que não se configure abuso ou desproporcionalidade””.

MS 37915 MC / DF

Para o que interessa aqui, o constituinte estabeleceu, de forma expressa, que a votação das medidas provisórias deve começar na Câmara dos Deputados (CF/1988, art. 62, § 8º). Assim sendo, a alegação não parece ser suficiente ao deferimento da liminar.

21. A tudo isso se acrescenta a existência de *periculum in mora* inverso, consistente na interrupção do processo deliberativo do Congresso Nacional, em momento em que ele já se encontra em curso. Além da delicadeza para a separação de Poderes, trata-se, também, de tema sensível do ponto de vista político e econômico, em que a abrupta interferência judicial pode produzir insegurança jurídica, com risco de impactos desfavoráveis para o país. Naturalmente, se houvesse inconstitucionalidade manifesta, tais circunstâncias não seriam impeditivas do cumprimento do dever, por esta Corte, de fazer valer a Lei Maior. Mas, na linha da argumentação apresentada até aqui, esse não parece ser o caso.

III. CONCLUSÃO

22. Em breve síntese dos fundamentos apresentados, é possível assentar:

a) o Supremo Tribunal Federal tem uma tradicional postura de autocontenção e de deferência ao Congresso Nacional em questões envolvendo o processo legislativo. Como regra geral, sua intervenção somente se justifica nas situações de patente inconstitucionalidade, notadamente quando esteja em questão direitos fundamentais, os pressupostos de funcionamento da democracia e o princípio republicano;

b) não decorre inequivocamente da Constituição a exigência de votação das medidas provisórias em ordem cronológica de sua edição. Ainda quando essa questão possa ser revisitada quando do

MS 37915 MC / DF

juízo definitivo de mérito, não é o caso de reconhecê-la monocraticamente e em sede liminar, à falta de jurisprudência específica. Acrescente-se que, em caso análogo, relativamente à ordem de apreciação dos vetos presidenciais, o Tribunal afastou tal obrigatoriedade quanto à ordem de votação.

23. Diante do exposto, **indefiro** o pedido liminar.

24. Notifique-se o Presidente da Câmara dos Deputados para tomar ciência desta decisão e prestar informações no prazo de 10 (dez) dias. Dê-se ciência ao órgão de representação judicial da pessoa jurídica interessada, para que, querendo, ingresse no feito.

25. Na sequência, abra-se vista à Procuradoria-Geral da República.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 19 de maio de 2021.

Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO

Relator