



EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO LUIZ FUX, PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF.

PARTIDO VERDE – PV, agremiação partidária nº. 31.886.963/0001-68 (doc. 1 - Procuração; Ata de convenção; Ata do Diretório; Ata de Prorrogação e Estatuto do Partido Verde), com endereço da sede no SCN quadra 1, bloco F, Nº 70, salas 711, 712 e 713, Asa Norte, Brasília/DF, endereço eletrônico nacional.pv@gmail.com, neste ato representado por seu Presidente Nacional, JOSÉ LUIZ DE FRANÇA PENNA, brasileiro, músico e compositor, portador da Cédula de Identidade, RG. nº 5.970.355 SSP/SP e CPF nº 501.924.008-78, com endereço na Rua João Moura, 1552, Pinheiros, CEP: 05412-003, São Paulo, SP, vem, respeitosamente, com fulcro nos arts. 102, inciso I, alínea *a* e 103, inciso VIII, ambos da Constituição Federal, propor:

**AÇÃO DECLARATÓRIA DE INCONSTITUCIONALIDADE
COM PEDIDO CAUTELAR**

em face do artigo 336 do Regimento Interno do Senado Federal e dos artigos 153 e 155 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, ante a incompatibilidade com a ordem constitucional brasileira, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos, pedindo, ao fim, que lhes seja dada interpretação conforme a Constituição Federal.



I. OBJETO DA AÇÃO: INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DOS ARTS. 153 E 155 DO RICD E DO ART. 336 DO RISF

O objetivo desta ação é que seja outorgada interpretação conforme a Constituição aos artigos 153 e 155 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, bem como ao artigo 336 do Regimento Interno de Senado Federal. Tratam-se de dispositivos que regulamentam os **pedidos de urgência na tramitação de projetos de lei**, elencando as hipóteses taxativas em que a solicitação pode ser realizada.

As previsões admitem interpretações conformes à ordem constitucional e ao devido processo legislativo. Entretanto, o modo como estes dispositivos vêm sendo aplicados, sem qualquer embasamento concreto ou individualizado, está permitindo que **propostas desprovidas de real urgência tramitem pelo regime sumário nas Congresso Federal, o que acaba por tolher o debate intrínseco à democracia no âmbito da aprovação de leis e, por conseguinte, viola o devido processo legislativo.**

Logo, o que se pretende é que esta Egrégia Corte Constitucional atribua aos arts. 153 e 155 do RICD, assim como ao art. 336 do RISF, interpretação conforme a Constituição Federal, coibindo a prática de empregar o regime de urgência em hipóteses em que tal urgência, na realidade, inexiste.

A interpretação que se alinha ao texto constitucional é a de que o emprego dos ritos de urgência urgentíssima (art. 155, RICD) e de urgência (art. 153, RICD e art. 336, RISF) devem ser solicitados, fundamentadamente, nas hipóteses que caracterizam a urgência concreta e específica da matéria em votação (incisos I a III do art. 153, RICD e inciso I do art. 336 do RISF).



II. LEGITIMIDADE ATIVA DO AUTOR: PARTIDO POLÍTICO COM REPRESENTAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL

O art. 2º, VIII da Lei nº 9.868/1999,¹ bem como o art. 103, VIII da Constituição Federal,² prelecionam que possui legitimidade para propor ação direta de inconstitucionalidade partidos políticos com representação no Congresso Nacional. Esse é o caso do Autor desta ação, o Partido Verde (doc. 2).

Ainda a esse respeito, há de se ressaltar o entendimento pacífico do E. STF no sentido de que o Partido Político com representação no Congresso Nacional – como o Autor – detém legitimidade ativa universal para propor ações de controle concentrado de constitucionalidade. Isto é, tais agremiação são aptas a impugnar qualquer ato normativo do Poder Público, dispensando-se a comprovação de pertinência temática:

Dos partidos políticos se exige apenas o requisito da representação no Congresso Nacional para que se configure sua legitimidade ativa nas ações de controle abstrato de constitucionalidade, porquanto, em decorrência da natureza institucional dos partidos políticos no contexto da democracia, **revela-se inadequada a exigência de pertinência temática** (ADI 1.407-MC, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ de 24/11/2000). (ADI 4633, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. em 06/12/2018, DJ de 08/04/2019)

Logo, inquestionável a legitimidade ativa do Autor para a propositura desta ação.

¹ “Art. 2º Podem Propor a ação direta de inconstitucionalidade: [...] VIII – partido político com representação no Congresso Nacional;”

² “Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: [...] VIII – partido político com representação no Congresso nacional;”



III. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA: CABIMENTO DE ADI PARA QUESTIONAR REGIMENTOS INTERNOS DE CASAS LEGISLATIVAS

A Constituição Federal, em seu art. 102, inciso I, alínea *a*, atribui ao Supremo Tribunal Federal a competência para “*processar e julgar, originariamente, a ação direta de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal*”. Nesse diapasão, atos normativos federais de diversas ordens, desde que dotados de generalidade e abstração, são passíveis de controle por meio de ADI – leis, medidas provisórias, decretos legislativos, resoluções de Casas Legislativas, dentre outros.

Igualmente, os regimentos internos das Casas Legislativas – resoluções da Câmara dos Deputados e do Senado Federal – podem ser impugnados pela via da ação direta de constitucionalidade. Sobre o tema, a doutrina autorizada ensina:

MIN. LUIS ROBERTO BARROSO: “Já as resoluções são o veículo formal de edição de determinados atos, como os Regimentos das casas legislativas (tanto o do Senado Federal como o da Câmara dos Deputados, quanto o regimento comum do Congresso), da delegação legislativa (art. 67, § 2º) ou de certas competências do Senado Federal (art. 155, § 2º, IV), sendo suscetíveis, igualmente, de controle abstrato.³”³

LUIZ GUILHERME MARINONI, INGO SARLET E DANIEL MITIDIERO: “São passíveis de controle de constitucionalidade leis federais de qualquer forma ou conteúdo. As leis complementares, as leis ordinárias, as leis delegadas, as medidas provisórias, os decretos legislativos, as resoluções das Casas Legislativas, os decretos presidenciais, os regimentos internos dos Tribunais Superiores, os atos normativos expedidos por pessoas jurídicas de direito público

³ BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 247.



federal, entre outros, podem ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade.”⁴

DIMITRI DIMOULIS E SORAYA LUNARDI: “Confirmou-se, assim, a regra que **o único decisivo para determinar o objeto de controle de constitucionalidade é a classificação formal do ato impugnado.** [...]”

Em âmbito federal, **possuem normalmente caráter normativo os seguintes atos:** tratado internacional incorporado ao direito nacional mediante decisão de autoridades da União; medida provisória; decreto legislativo; decreto presidencial; **resolução das Casas Legislativas;** atos com certo grau de abstração e generalidade editados por pessoas jurídicas de direito público da União; regimentos dos Tribunais Federais.”⁵

O E. STF alinha-se a tal entendimento, tendo consolidado a possibilidade de os regimentos internos de Casas Legislativas serem impugnadas por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade, caso detenham caráter normativo e autônomo:

“Na dicção do Ministro Celso de Mello, “*nenhum dos Poderes da República está acima da Constituição e das leis. Nenhum órgão do Estado – situe-se ele no Poder Judiciário, ou no Poder Executivo, ou no Poder Legislativo – é imune à força da Constituição e ao império das leis*” (MS n. 26.441, Relator o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJe 18.12.2009)

Na elaboração de seus regimentos internos, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal submetem-se às normas constitucionais. Assim, as normas regimentais, de natureza infraconstitucional, se contrariarem a Constituição da República, podem ter sua inconstitucionalidade declarada pelo Poder Judiciário. (ADI 6524, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal

⁴ MARINONI, Luiz Guilherme; SARLET, Ingo Wolfgang; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*, 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2020, p. 1190.

⁵ DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya. *Curso de Processo Constitucional*, 4. ed. São Paulo: 2016, e-book, n. 3.1.7.2.



Pleno, j. em 15/12/2020, publicado em 06/04/2021 – Inteiro teor, p. 105)

Desse modo, não restam dúvidas quanto ao cabimento desta ação direta de inconstitucionalidade para que se outorgue, a dispositivos dos regimentos internos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, que são normas autônomas, interpretação conforme a Constituição Federal.

IV. PEDIDO SUBSIDIÁRIO: RECEBIMENTO DESTA AÇÃO COMO ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL

Conforme exposto, a ação direta de inconstitucionalidade é cabível para afastar interpretações do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que violem a Constituição Federal.

Todavia, pede-se, subsidiariamente, que esta ação seja conhecida como arguição de descumprimento de preceito fundamental caso se entenda que a aplicação dos dispositivos objeto desta ação, que dizem respeito à votação de projetos de lei em regime de urgência, constituem atos do Poder Público que desafiam o manejo de ADPF.

No caso, os requisitos necessários à propositura da arguição de descumprimento de preceito fundamental, notadamente a fundamentalidade dos preceitos constitucionais violados, fazem-se inegavelmente presentes.

Grosso modo, esta ação se volta a dispositivos dos regimentos internos das Casas Legislativas violadores do devido processo legislativo. Tal preceito fundamental está consolidado nos artigos 58 e 59 da Constituição Federal, de modo que sua infringência constitui violação a preceitos fundamentais.

Ademais, o E. STF já se manifestou, em diversas ocasiões, acerca da fungibilidade entre as ações de controle abstrato de constitucionalidade:



AÇÃO OU ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – ADPF. [...] AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Impropriedade da ação. **Conversão em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental** – ADPF. Admissibilidade. Satisfação de todos os requisitos exigidos à sua propositura. Pedido conhecido, em parte, como tal. Aplicação do princípio da fungibilidade. Precedente. **É lícito conhecer de ação direta de inconstitucionalidade como arguição de descumprimento de preceito fundamental, quando coexistentes todos os requisitos de admissibilidade desta, em caso de inadmissibilidade daquela.** 3. INCONSTITUCIONALIDADE. Ação de descumprimento de preceito fundamental – ADPF. Art. 109 da Constituição do Estado de São Paulo e art. 234 da Lei Complementar estadual nº 988/2006. [...] (ADI 4163, Rel. Min. Cesar Peluso, Tribunal Pleno, j. em 29/02/2012, DJe 01/03/2013)

Portanto, caso se conclua que a ação direta de inconstitucionalidade é incabível à espécie, deve esta ação ser admitida como arguição de descumprimento de preceito fundamental, haja vista estarem preenchidos os requisitos para a fungibilidade entre tais vias.

V. DISPOSITIVOS OBJETO DESTA AÇÃO: ARTIGOS QUE DISCIPLINAM O REGIME DE URGÊNCIA NA TRAMITAÇÃO DE PROCESSOS LEGISLATIVOS

O objeto desta ação, conforme já exposto brevemente, diz respeito aos artigos 153 e 155 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e ao artigo 336 do Regimento Interno do Senado Federal.

Mais especificamente, o mérito desta demanda é o reconhecimento de que tais dispositivos, que disciplinam o regime de urgência na tramitação do processo legislativo, violam o devido processo legislativo – e, por conseguinte, a Constituição Federal – quando aplicados a situações que, por sua natureza, não demandam apreciação e votação céleres.



O que se pretende, nessa toada, é que esta E. Corte **outorgue às mencionadas previsões interpretação conforme a Constituição Federal, exigindo que, quando da apresentação dos pedidos de urgência e de sua eventual apreciação, haja a identificação precisa da razão pela qual a matéria demanda tramitação em regime de urgência**, com fulcro nos incisos I a III do art. 153, RICP e inciso I do art. 336 do RISF.

Rememore-se o que dispõe cada um destes dispositivos:

REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Art. 153. A urgência poderá ser requerida quando:

- I - tratar-se de matéria que envolva a defesa da sociedade democrática e das liberdades fundamentais;
- II - tratar-se de providência para atender a calamidade pública;
- III - visar à prorrogação de prazos legais a se findarem, ou à adoção ou alteração de lei para aplicar-se em época certa e próxima;
- IV - pretender-se a apreciação da matéria na mesma sessão. [...]

Art. 155. Poderá ser incluída automaticamente na Ordem do Dia para discussão e votação imediata, ainda que iniciada a sessão em que for apresentada, proposição que verse sobre matéria de relevante e inadiável interesse nacional, a requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara, ou de Líderes que representem esse número, aprovado pela maioria absoluta dos Deputados, sem a restrição contida no § 2º do artigo antecedente.

REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL

Art. 336. A urgência poderá ser requerida:

- I - quando se trate de matéria que envolva perigo para a segurança nacional ou de providência para atender a calamidade pública;
- II - quando se pretenda a apreciação da matéria na segunda sessão deliberativa ordinária subsequente à aprovação do requerimento;
- III - quando se pretenda incluir em Ordem do Dia matéria pendente de parecer.

Parágrafo único. As proposições referidas no art. 91, I e II, reservadas à competência terminativa das comissões, não poderão ser apreciadas em regime de urgência, salvo se da decisão proferida



houver recurso interposto por um décimo dos membros do Senado para discussão e votação da matéria pelo Plenário.

Os dispositivos colacionados preveem hipóteses taxativas nas quais o pedido de urgência pode ser requerido no bojo de um processo legislativo. E, como se sabe, eventual aprovação do pedido de urgência impõe drásticas consequências à tramitação do ato normativo.

Primeiramente, a aprovação do pedido de urgência leva à estipulação do prazo máximo de 100 (cem) dias para apreciação do ato normativo no Congresso Nacional. Nesse ínterim, tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado Federal disporão, cada qual, de 45 (quarenta e cinco) dias para votar a matéria; ainda, em caso de alteração do projeto na casa revisora, o ato normativo tramitará por mais dez dias – concluindo, assim, o prazo máximo de 100 (cem) dias.

Além disso, durante a tramitação em regime de urgência, o pedido de vistas é impossível (art. 57, inciso XVI, RICD):

Art. 57. No desenvolvimento dos seus trabalhos, as Comissões observarão as seguintes normas: [...]

XVI - ao membro da Comissão que pedir vista do processo, ser-lhe-á concedida esta por duas sessões, se não se tratar de matéria em regime de urgência; quando mais de um membro da Comissão, simultaneamente, pedir vista, ela será conjunta e na própria Comissão, não podendo haver atendimento a pedidos sucessivos.

No tocante ao trabalho das comissões, quando do regime de urgência, o projeto deverá ser analisado no prazo máximo de duas sessões (art. 157, §1º, RICD). Nesse período, as comissões deverão deliberar, elaborar e votar o parecer que emitirão. Findo o prazo, a proposição é votada independentemente de pareceres das comissões (art. 157, §2º, RICD):



Art. 157. Aprovado o requerimento de urgência, **entrará a matéria em discussão na sessão imediata**, ocupando o primeiro lugar na Ordem do Dia.

§ 1º Se não houver parecer, e a Comissão ou Comissões que tiverem de opinar sobre a matéria não se julgarem habilitadas a emitir-lo na referida sessão, poderão solicitar, para isso, prazo conjunto não excedente de duas sessões, que lhes será concedido pelo Presidente e comunicado ao Plenário, observando-se o que prescreve o art. 49.

§ 2º Findo o prazo concedido, a proposição será incluída na Ordem do Dia para imediata discussão e votação, com parecer ou sem ele. Anunciada a discussão, sem parecer de qualquer Comissão, o Presidente designará Relator que o dará verbalmente no decorrer da sessão, ou na sessão seguinte, a seu pedido.

Lembre-se, por derradeiro, que tal rito sumário impõe que, caso o prazo máximo seja ultrapassado em uma das Casas Legislativas, haverá o trancamento da pauta para votação da matéria.

Como se percebe, diversos são os impactos, no processo legislativo, da atribuição do regime de urgência. O encurtamento procedural imposto por esse rito sumário tem sua razão de ser: com ele, pretende-se reduzir prazos e formalidades com objetivo minorar o ônus do tempo para matérias que, conquanto devam ser devidamente apreciadas e votadas, exigem maior celeridade.

Nessa toada, o regime de urgência concretiza norma que, abstratamente, sopera valores essenciais – de um lado, o devido processo legislativo, com o amadurecimento do debate, contraditório entre parlamentares e estudo detido da matéria; de outro, o ônus do tempo que tal processo legislativo demanda. Diante disso, o regime de urgência promove



encurtamentos procedimentais, mas tolhe, de outro vértice, a maturação do debate e o devido processo legislativo.

Frisa-se que os dispositivos, que abstratamente preveem o regime de urgência, não são, *per si*, inconstitucionais. Há matérias que, pela ínsita natureza emergencial, exigem análise dotada de maior rapidez e anterior a demais proposições.

Inconstitucional, isso sim, é a prática de, sem qualquer justificativa ou fundamentação embasada nas hipóteses do artigo 153 do RICD ou do artigo 336 do RISF, implementar o regime de urgência a determinado processo legislativo. Inconstitucional é empregar o regime de urgência a situações em que tal demanda por celeridade, inexiste.

VI. MÉRITO: VIOLAÇÃO DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO PELO REGIME DE TRAMITAÇÃO URGENTE – ART. 58, CF/88 E PRECEITOS IMPLÍCITOS NO TEXTO CONSTITUCIONAL

A prática de permitir o emprego do rito de urgência a quaisquer proposições, independentemente de justificativa a embasar o a conversão do rito ordinário em sumário, viola, a um só tempo, tanto o art. 58 da Constituição Federal quanto diversos outros preceitos implícitos na ordem constitucional, todos atinentes ao devido processo legislativo.

Como dito, o regime de urgência do processo legislativo é empregado para encurtar o trâmite do pretenso ato normativo em hipóteses nas quais a tramitação pelo rito ordinário seria prejudicial em razão do ônus do tempo. Assim, comumente afirma-se que o rito de urgência tolheria “*formalidades regimentais*”, isto é, exigências dos regimentos internos das Casas Legislativas.

Mas o denominado regime de urgência vai além da mera supressão de “*formalidades regimentais*”. Na realidade, tal rito solapa o contraditório realizado nos meandros das comissões temáticas, furtando o necessário



debate e amadurecimento de determinada proposta antes de sua votação no plenário.

Tal comprometimento do debate e do contraditório é justificável em se tratando de matérias que exigem, por sua própria natureza, agilidade na apreciação pelas Casas Legislativas.

Todavia, a ausência de motivação para o emprego do regime de urgência leva o instituto a ser utilizado como artifício para tolher o devido processo legislativo, que constitui uma garantia (tanto do parlamentar, quanto do cidadão), de que a elaboração da lei foi fruto do *due process of law*.

Sobre o tema, a doutrina explica:

“Nas democracias constitucionais contemporâneas apenas as normas postas pelos representantes do povo construídas por meio de um processo específico podem obrigar ou proibir uma ação ou omissão, como consta, p. ex. no art. 5º, II, da Constituição Federal. **Isso significa que a soberania popular deve ser exercida nos limites determinados pela ordem jurídica, cujas normas apenas são válidas se criadas nos marcos constitucionais do devido processo legislativo.**

Nessa linha, doutrina e jurisprudência reconhecem que o devido processo legislativo é uma garantia, do parlamentar e do cidadão, inscrita na cláusula do substantivo *due process of law* (art. 5º, LIV, da CF/88), envolvendo a correta e regular elaboração das leis.

Para além da tramitação formal, a dimensão substantiva da *due process of law* impõe que o processo legal seja justo e adequado, o que deve ser preservado já na fase de produção das leis.”⁶

⁶ MARRAFON, Marco Aurelio; ROBL FILHO, Ilton Norberto. “Controle de constitucionalidade no projeto de lei de conversão de medida provisória em face dos ‘contrabandos legislativos’:



Nesse sentido, o processo legal não é “*justo e adequado*” quando submetido a artificial reclamo por celeridade, que tolhe o debate entre os parlamentares e, sobretudo, entre estes e a sociedade civil. Isso é precisamente o que ocorre quando da desnecessária tramitação pelo rito de urgência.

Lembre-se esse rito demanda que as Comissões das Casas Legislativas analisem as matérias no prazo exíguo de duas sessões (art. 157, §1º, RICD). Por isso, amesquinha o trabalho de tais comissões, que é essencial ao estudo e ao aprofundamento das propostas legislativas.

Sobre as comissões do Congresso Nacional e suas atribuições, a Constituição Federal determina:

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. [...]

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

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

II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

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

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

V - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

salvaguarda do Estado Democrático de Direito”. In: FELLET, André; NOVELINO, Marcelo (Org). *Constitucionalismo e Democracia*. Salvador: JusPodivm: 2013, p. 236-237.



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

Assim, as comissões atuam de forma multifacetada ao analisar uma proposição, exercendo diversas atribuições. Sua incumbência, nos termos da previsão constitucional, é se debruçar sobre os textos das proposições de maneira técnica, aprofundada e com amplo debate com a sociedade civil. Por isso, o trabalho de tais comissões, quando do emprego do regime de urgência, resta manifestamente prejudicadas.

Nesse sentido, essa E. Corte já se manifestou sobre a redução nos debates que o regime de urgência impõe, minando o trabalho das comissões:

A **propósito do rito de urgência no processo legislativo em geral**, Patrícia Rosset anota, em reflexão plenamente transponível para o deslinde da *quaestio* em tela, que, sem embargo da sua efetiva necessidade e legitimidade da sua adoção nos casos para os quais previsto, que

“(...) os procedimentos subtraídos são de suma relevância, e os requisitos essenciais ficam aleijados no rito de urgência, excluindo e restringindo debates, audiências públicas, participação do cidadão e da sociedade em geral, princípios esculpidos na Constituição de 1988 ao devido processo legislativo. O amadurecimento necessário, com base nas reflexões, debates e estudos que deveriam lapidar os trabalhos legislativos, no rito de urgência, praticamente some ou é exíguo.

O sistema de comissões e importância desses órgãos colegiados, nas suas competências e atribuições, restam amesquinados” (“Processo legislativo e regime de urgência” In CLÉVE, Clémerson Merlin (Coord.). Direito Constitucional Brasileiro - volume II: organização do Estado e dos poderes. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014).

(ADI 5127, Rel.: Rosa Weber, Relator(a) p/ Acórdão: Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 15/10/2015, publicado em 11/05/2016 – Inteiro teor, p. 31)



A essencialidade das Comissões foi ainda reiterada no julgamento da ADI nº 4.029. Naquele caso, o E. STF assentou entendimento de que a emissão de parecer pela comissão mista é fase obrigatória do devido processo legislativo de conversão de medida provisória em lei ordinária.

Na ocasião, ainda se reafirmou a conceção de que, em tais hipóteses, o **E. STF deve salvaguardar a atuação de tais comissões**. Confira-se:

A **magnitude das funções das Comissões Mistas** no processo de conversão de Medidas Provisórias não pode ser amesquinhada. **Procurou a Carta Magna assegurar uma reflexão mais detida sobre o ato normativo primário emanado pelo Executivo, evitando que a apreciação pelo Plenário seja feita de maneira inopinada.** Percebe-se, assim, que o parecer da Comissão Mista, em vez de formalidade desimportante, representa uma garantia de que o Legislativo seja efetivamente o fiscal do exercício atípico da função legiferante pelo Executivo.

Em razão disso, há que se reconhecer a **inconstitucionalidade** dos já citados artigos 5º, caput, e 6º, caput e parágrafos, da Resolução nº 1 de 2002 do Congresso Nacional, **pois dispensam a prolação de parecer por parte da Comissão Mista, não sendo suficiente sua elaboração por parlamentar Relator.**

(ADI 4029, Rel.: Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 08/03/2012, publicado em 27/06/2012 – Inteiro teor, p. 19)

Ora, o regime de urgência, caso descumprido o prazo de duas sessões, dispensa a apresentação de pareceres das comissões. A atribuição do regime de urgência a proposições que dele não necessitam, nesse diapasão, viola manifestamente o art. 58 da Constituição Federal, que detalha minuciosamente o trabalho a ser realizado pelas comissões.

Reitera-se que não se olvida que há matérias que exigem tal celeridade atribuída pelo regime sumário. Face a esse cenário, cabe ao E. STF,



nos termos do precedente supra, disciplinar em quais hipóteses os pareceres das comissões do Congresso Nacional são indispensáveis; e, dentre tais hipóteses, inegavelmente inserem-se matérias que, por sua natureza, não são emergenciais.

Destarte, a prática ora impugnada viola também preceitos implícitos do texto constitucional.

É que a Constituição Federal, como se sabe, não se limita aos dispositivos que dela constam expressamente. Há, em complementariedade, normas decorrentes da ordem constitucional, mesmo que sem expressa disposição. Esse é o caso do devido processo legislativo – um conceito aberto, que equivale à aplicação do *due process of law* no âmbito legislativo.

Inclusive, o E. STF já identificou cláusulas do devido processo legislativo espalhadas pelo texto constitucional, especialmente no art. 1º, § único (“*Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição*”) e no art. 5º, LIV (“*ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal*”).

Trazendo novamente à baila o precedente firmado na ADI nº 5127/2016, a ponderação do Min. Edson Fachin é eloquente:

“Não se trata em absoluto de apenas de aproveitar o rito mais célere para fazer avançar o processo legislativo, supostamente sem prejuízo. **A hipótese evidencia violação do direito fundamental ao devido processo legislativo – o direito que têm todos os cidadãos de não sofrer interferência, na sua esfera privada de interesses, senão mediante normas jurídicas produzidas em conformidade com o procedimento constitucionalmente determinado.**”



(ADI 5127, Rel.: Rosa Weber, Relator(a) p/ Acórdão: Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 15/10/2015, publicado em 11/05/2016 – Inteiro teor, p. 25)

Enquanto expressão do devido processo legal no âmbito do parlamento, cujo trabalho resulta na criação de normas gerais e abstratas, toda a sociedade brasileira resta prejudicada quando da promulgação de proposições fruto de um trâmite açodado, desatento ao necessário debate e violador de garantias fundamentais.

Logo, diante da violação ao devido processo legislativo quando da tramitação em regime de urgência de proposições que não demandam tratamento emergencial, bem como do art. 58, CF/88, deve ser atribuída interpretação conforme a Constituição ao art. 153, RICD e art. 336, RISF (os quais regulamentam a solicitação de urgência a proposições submetidas às Casas Legislativas).

Para que os dispositivos regimentais se alinhem ao texto constitucional, evitando o alijamento do devido processo legislativo, deve o E. STF reconhecer que **os requerimentos de urgência devem ser fundamentadamente solicitados com base nas hipóteses taxativas do art. 153, I a III, RICD e do art. 336, inciso I, RISF.**

Afinal, as previsões a que aludem o art. 153, inciso IV, RICD e art. 336, incisos I e III, RISF submetem-se às hipóteses dos incisos anteriores. Vale dizer: a pretensão de apreciação célere da matéria, pelos parlamentares, não dispensa que **comprovem que a proposição tenha como objeto matéria urgente.**

Do contrário, admitir-se-ia que matérias desprovidas de urgência tramitassem por meio do rito sumário, amesquinhando o debate e o trabalho das comissões, desnecessariamente, haja vista inexistir ônus do tempo em tais casos.



Alternativamente, caso esta Corte Constitucional não entenda ser possível outorgar interpretação conforme a Constituição aos dispositivos objeto desta ação, **devem então os incisos III e IV, art. 153, RICD e incisos II e III, art. 336, RISF, serem reputados inconstitucionais.**

Desse modo, ilide-se a prática inconstitucional de submeter ao regime de urgência matérias desprovidas de tal atributo, o que acaba por violar o devido processo legislativo.

Por derradeiro, deve-se frisar que o objeto desta ação não se cinge à matéria *interna corporis*.

É cediço que a aplicação de regimentos internos das Casas Legislativas constitui matéria *interna corporis*, cujo controle resta a cargo do próprio Poder Legislativo (vide MS nº 21.754 e nº 24.104). Ocorre que o objeto desta ação não é a violação ao regimento interno do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

Com efeito, o objeto desta ação é a interpretação inconstitucional outorgada a dispositivos dos mencionados regimentos internos das Casas Legislativas, violadores do devido processo legislativo.

Dito de outro modo, a matéria a que diz respeito esta ação não é *interna corporis* pois as violações à Constituição Federal, amparadas em suposta interpretação de normas dos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ultrapassam a esfera do Poder Legislativo.

Uma vez que esta ação impugna normas cuja aplicação leva à infringência de preceitos e de normas constitucionais basilares ao Estado Democrático de Direito, deve ser conhecida e, nos termos supra, julgada procedente.



VII. NECESSÁRIA CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR: PRESENÇA DA VEROSSIMILHANÇA DO DIREITO E DO PERIGO DE DANO

Com fulcro na jurisprudência do E. STF, a concessão de medida cautelar em ação direta de constitucionalidade exige dois requisitos: a plausibilidade jurídica da tese exposta (verossimilhança do direito ou *fumus boni iuris*); e a possibilidade de prejuízo decorrente da postergação da tutela pleiteada (perigo de dano ou *periculum in mora*).⁷

Neste caso, a presença de ambos os requisitos é manifesta.

Frisa-se que o pedido cautelar tem como objeto a suspensão dos efeitos de aprovações e de pedidos respeitantes a adoção de regimes de urgência em proposições nas quais inexistiu justificativa para a adoção do rito sumário.

Dentre as proposições em que a prática violadora do devido processo legislativo foi empregada, destaca-se: PL 2.633/2020 (“PL da grilagem”), PL 984/2019 (“PL da Estrada do Colono”) e PL 3.729/2004 (“PL do Licenciamento Ambiental”).

O *periculum in mora* decorre do fato de que há tramitação contínua de tais atos normativos nas Casas Legislativas, **vários deles já em regime de urgência ou mesmo de urgência urgentíssima**. Consequentemente, caso não seja concedida a medida liminar ora pleiteada, há possibilidade de que tais projetos sejam açodadamente levados a plenário e votados, muito embora não possuam qualquer justificativa para o regime de urgência.

⁷ “Segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, para a concessão de medida cautelar em ação direta de constitucionalidade, devem ser satisfeitos cumulativamente os requisitos da plausibilidade jurídica da tese exposta (*fumus boni iuris*) e da possibilidade de prejuízo decorrente do retardamento da decisão postulada (*periculum in mora*).” (ADI 5374 MC-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. em 22/06/2020, publicado em 08/07/2020)



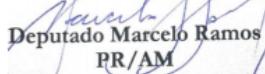
Por essa razão, o que há, na realidade, é *periculum in mora* reverso: caso não seja concedida a medida liminar, é provável que, de forma irreversível, tais projetos de lei sejam levados a plenário e votados em regime de urgência ou de urgência urgentíssima. O dano restará, desta feita, concretizado.

Para agravar, tais proposições, apesar de tramitarem pelos ritos sumários, não versam sobre matérias dotadas de real urgência. Isso é clarividente ao analisar os pedidos de urgência formulados nos processos legislativos acima mencionados.

Veja o caso do PL nº 2633/2020, conhecido como “PL da grilagem”: os parlamentares solicitaram urgência urgentíssima para apreciação da proposição, a qual foi aprovada. Mas o pleito é desprovido de qualquer justificativa fática, limitando-se a citar o dispositivo do RICD que regulamenta a matéria. Confira-se:

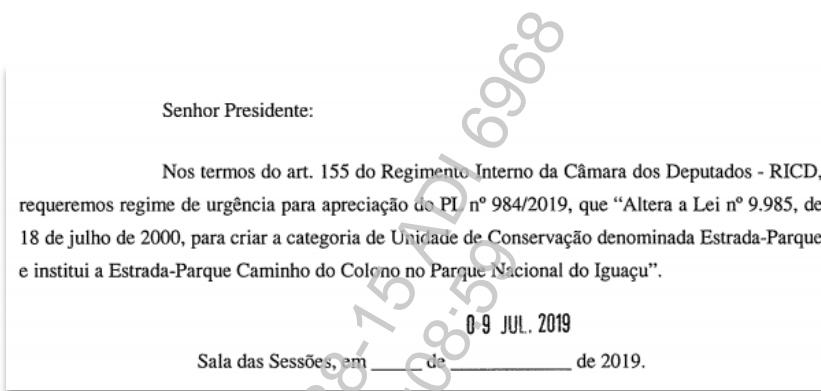
Os líderes abaixo assinados vêm requerer a Vossa Excelência, nos termos do art. 155 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, urgência para apreciação do PL nº 2633/2020, de autoria do Deputado Federal Zé Silva - SOLIDARI/MG, que altera a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União; a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública; a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos; a fim de ampliar o alcance da regularização fundiária e dar outras providências.

Sala da Comissão, em de de 2020.


Deputado Marcelo Ramos
PR/AM



O mesmo ocorre no PL nº 984/2019 (o “PL da Estrada do Colono”). Os parlamentares requereram a tramitação da proposição em regime de urgência urgentíssima; entretanto, mas não teceram uma única palavra sobre a real necessidade de “urgência” da matéria:



Ora, se inexiste justificativa fática para atribuir urgência na tramitação de tais proposições – uma vez que nenhuma consta dos pedidos – há de se concluir que sua tramitação pelo rito ordinário não traria qualquer prejuízo material. Ao revés, deixar de conceder a medida liminar ora pleiteada implica a concretização de dano irreparável, consistente na votação de tais proposições desprovidas de urgência.

Indo além, incluir em pauta projetos de lei cuja real urgência inexiste fará com que outras proposições – estas sim urgentes, como as concernentes ao combate ao Covid-19 e à vacinação – sejam indevidamente postergadas. Ou seja, privilegiar-se-á proposições sem urgência, em detrimento de tantas outras matérias que exigem votação célere.

Inegável, desse modo, o *periculum in mora* autorizador da concessão da medida liminar.

O *fumus boni iuris*, a seu turno, faz-se presente pela necessária proteção ao devido processo legislativo, cuja essencialidade ao Estado Democrático de Direito foi reconhecida, em diversas ocasiões, por essa Corte Constitucional.



A esse respeito, relembre-se que os requisitos para concessão de medidas liminares são complementares. Equivale a dizer: quando há considerável perigo de dano – como neste caso –, o requisito da verossimilhança do direito é passível de mitigação. Nada obstante, também o *periculum in mora* pode ser constatado na hipótese.

Afinal, devido processo legislativo não é, sob nenhuma hipótese, permitir que dispositivos dos regimentos interno das Casas Legislativas sejam utilizados para solapar o debate e a deliberação entre os parlamentares, bem como entre estes e a sociedade civil, quando inexistente justificativa fática de urgência.

VIII. PEDIDOS

Pelo exposto, o Partido Verde requer:

- a)** O recebimento da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade ou, subsidiariamente, seu conhecimento enquanto Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental;
- b)** A **concessão da medida liminar** pleiteada, para o fim de suspender os efeitos da aprovação de regimes de urgência em atos normativos cujo pedido era desprovido de justificativa regimental (art. 153, incisos I a III, RICD e do art. 336, inciso I, RISF), determinando que voltem a tramitar pelo regime ordinário;
- c)** Que sejam solicitadas informações à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, em atenção ao art. 6º da Lei nº 9.868/1999;
- d)** Que sejam ouvidas a Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da União, nos termos do art. 7º, §8º, da Lei nº 9.868/1999;



e) No mérito, o julgamento a **procedência da ação**, a fim de que seja dada interpretação conforme a Constituição Federal ao artigo 153 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados ao artigo 336 do Regimento Interno do Senado Federal, exigindo-se a apresentação de justificativa concreta (com fulcro no art. 153, incisos I a III, RICD e no art. 336, inciso I, RISF) para a conversão do regime ordinário em regime de urgência na tramitação de proposições nas Casas Legislativas.

e.1) *Alternativamente*, o julgamento de procedência desta ação, declarando-se a inconstitucionalidade do art. 153, inciso IV, RICD e art. 336, incisos II e III, RISF, por violação ao devido processo legislativo.

Nesses termos,

Pede deferimento.

Brasília, 19 de agosto de 2021.

VERA LÚCIA DA MOTTA

OAB/SP 59.837



LISTA DE DOCUMENTOS ANEXOS

DOC. 01: Procuração; Ata de convenção; Ata do Diretório; Ata de Prorrogação e Estatuto do Partido Verde de 23 de fevereiro de 2019;

DOC. 02: Lista de congressistas que comprova a representação do PV no Congresso Nacional;

DOC. 03: Regimento Interno do Senado Federal;

DOC. 04: Regimento Interno da Câmara dos Deputados;

DOC. 05: Andamentos do Projeto de Lei nº 2.633/2020;

DOC. 06: Andamentos do Projeto de Lei nº 984/2019;

DOC. 07: Andamentos do Projeto de Lei nº 3.729/2004.