

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 511-A, DE 2006, DO SENADO FEDERAL, QUE “ALTERA O ART. 62 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL PARA DISCIPLINAR A EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS”, ESTABELECEndo QUE A MEDIDA PROVISÓRIA SÓ TERÁ FORÇA DE LEI DEPOIS DE APROVADA A SUA ADMISSIBILIDADE PELO CONGRESSO NACIONAL, SENDO O INÍCIO DA APRECIACÃO ALTERNADO ENTRE A CÂMARA E O SENADO.

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 511, DE 2006 (apensas as de nºs 560/2002, 35/2003, 155/2003, 158/2003, 213/2003, 219/2003, 261/2004, 264/2004, 305/2004, 322/2004, 323/2004, 328/2004, 331/2004, 336/2004, 368/2005, 371/2005, 384/2005, 400/2005, 420/2005, 431/2005, 477/2005, 491/2005, 514/2006, 518/2006, 532/2006, 54/2007, 111/2007, 118/2007, 156/2007 e 234/2008).

Altera o art. 62 da Constituição Federal para disciplinar a edição de medidas provisórias.

Autor: SENADO FEDERAL

Relator: Deputado LEONARDO PICCIANI

I - RELATÓRIO

As propostas de emenda à Constituição acima indicadas, reunidas em razão de sua afinidade temática, procuram alterar a redação do art. 62 da Constituição Federal, que trata das medidas provisórias. Num primeiro momento as proposições foram levadas à apreciação da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que, nos termos do *caput* do art. 202 do Regimento Interno, houve por bem emitir juízo de admissibilidade. Em outras palavras, aquele Órgão técnico considerou que as propostas não desrespeitavam o núcleo explicitamente imodificável da Constituição tal como protegido pelo § 4º do art. 60.

Observado o pressuposto constitucional e regimental, no dia 13 de fevereiro do corrente ano foi constituída a presente Comissão Especial com o escopo de analisar o mérito do tema, buscando aperfeiçoar a atual redação do art. 62 da Constituição Federal.

Então, vieram à nossa consideração trinta e uma propostas de emenda à Constituição:

1º) PEC 511/2006, principal, **oriunda do Senado Federal**, com as seguintes características:

- condiciona a eficácia da MP ao exame de “admissibilidade” mediante um rito próprio (prazo para apreciação, recursos etc.);

- impede a apresentação de MP sobre tributos, salvo quando houver redução ou extinção;

- estabelece a perda de eficácia da MP em cento e vinte dias se não houver sido aprovada, ou se for considerada inadmitida; a Câmara terá sessenta dias de prazo para a sua apreciação e o Senado quarenta e cinco;

- não sendo admitida, a MP será transformada em projeto de lei em regime de urgência;

- transcorridos dois terços do prazo respectivo de cada

Casa, a MP entrará em regime de urgência com sobrestamento de pauta;

- transcorrido integralmente o prazo, a matéria será encaminhada à outra Casa;

- esgotado o prazo da Casa Revisora, sem apreciação, a MP perderá a eficácia e passará a tramitar como projeto de lei em regime de urgência;

- estabelece a alternância na distribuição entre Câmara e Senado;

- não permite a inclusão, na MP, de matérias que não tenham pertinência temática.

2º) PEC 560/2002, cujo o primeiro subscritor é o **Deputado Gilberto Kassab**:

- veda MP sobre princípios fundamentais, direitos e garantias, cidadania, direito eleitoral, organização do Poder Legislativo e do Ministério Público;

- se não for iniciada a apreciação pela Comissão Mista em quinze dias, a MP passará a ter eficácia, entrando em regime de urgência com sobrestamento de pauta;

- se não for convertida em trinta dias, poderá ser prorrogada por mais quinze dias, após os quais perderá a eficácia;

- não permite a inclusão, na MP, de matérias que não tenham pertinência temática.

3º) PEC 35/2003, tendo como primeiro subscritor o **Deputado Pauderney Avelino**, proíbe que matéria disciplinada em Código seja objeto de MP.

4º) PEC 155/2003, tendo como primeiro subscritor o **Deputado Zonta**, propõe a extinção do instituto da MP.

5º) PEC 158/2003, tendo como primeira subscritora a **Deputada Edna Macedo**, tem as seguintes características:

- a MP poderá ser adotada apenas para finanças públicas, criação e extinção de órgãos da administração pública, criação de funções e cargos, bem como a sua extinção;

- perda de eficácia se dará em cento e vinte dias de forma improrrogável (será considerada rejeitada se não houver apreciação);

- acrescenta dispositivo ao ADCT, estabelecendo o prazo de sessenta dias, após o qual a MP perderá eficácia.

6º) PEC 213/2003, tendo como primeiro subscritor o **Deputado Antônio Carlos Magalhães Neto**, procura impedir a apresentação de MP para instituição ou majoração de tributos.

7º) PEC 219/2003, tendo como primeiro subscritor o **Deputado Maurício Rands**, altera a redação sobre as MPs, prevendo a participação exclusiva da Câmara dos Deputados na sua análise. A proposição estabelece outras disposições relativas ao processo legislativo.

8º) PEC 261/2004, tendo como primeiro subscritor o **Deputado Renato Casagrande**, prevê que a disciplina das relações jurídicas decorrentes da MP não convertida será estabelecida pelas Comissões de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara e do Senado Federal.

9º) PEC 264/2004, tendo como primeiro subscritor o **Deputado Almir Moura**, caracteriza, como crime de responsabilidade do Presidente da República, a edição de MP que não venha a preencher os requisitos de urgência e relevância.

10) PEC 305/2004, tendo como primeiro subscritor o **Deputado Antonio Carlos Mendes Thame**, veda a edição de MP sobre matéria tributária.

11) PEC 322/2004, tendo como primeiro subscritor o **Deputado Amauri Gasques**, limita em vinte o número de MPs por ano.

12) PEC 323/2004, tendo como primeiro subscritor o **Deputado José Roberto Arruda**:

- condiciona a eficácia da MP à aprovação dos pressupostos de urgência e relevância pela comissão mista;

- estabelece o prazo de sessenta dias para apreciação da MP, prorrogável pelo mesmo período, a ser contado após o atendimento do pressupostos de relevância e urgência;

- Após quarenta e cinco dias, a MP entrará em regime urgência com sobrestamento de pauta.

13) PEC 328/2004, tendo como primeiro subscritor o **Deputado Marcelo Ortiz**:

- a comissão mista fará o exame dos pressupostos de urgência e relevância, em cinco dias, inclusive durante o recesso; se não o fizer nesse prazo, fica o Presidente da República autorizado a publicar a MP;

- após esse exame preliminar, a proposta de MP será devolvida ao Presidente da República;

- estabelece a apreciação conjunta da MP pelo Congresso Nacional;

- a comissão mista também será chamada a analisar o mérito da MP antes da apreciação conjunta do Congresso Nacional.

14) PEC 331/2004, tendo como primeiro subscritor o **Deputado José Thomaz Nonô**:

- estabelece a perda de eficácia se a MP não preencher os requisitos de relevância e urgência por análise de comissão mista. Também perderá a eficácia se não for convertida em lei em sessenta dias, prazo prorrogável por uma vez;

- a comissão mista também dará parecer sobre o mérito da MP antes de sua análise pelas Casas do Congresso Nacional.

15) PEC 336/2004, tendo como primeiro subscritor o **Deputado Clóvis Fecury**, limita a edição anual de MPs em doze.

16) PEC 368/2005, tendo como primeiro subscritor o **Deputado Francisco Turra**, acrescenta o prazo de cento e oitenta dias ao interstício das MPs que tratem das hipóteses tributárias dos arts. 153 I, II, IV, V, e 154, II (ou seja, além de produzir efeitos só no exercício financeiro seguinte, a vigência da MP ficará condicionada ao decurso de cento e oitenta dias da data de sua publicação).

17) PEC 371/2005, tendo como primeiro subscritor o **Deputado Robson Tuma**, procura impedir a edição de MP em matéria tributária.

18) PEC 384/2005, tendo como primeiro subscritor o **Deputado João Almeida**, procura impedir a apresentação de nova MP se três já estiverem em apreciação, salvo em caso de guerra ou calamidade pública.

19) PEC 400/2005, tendo como primeiro subscritor o **Deputado Pastor Reinaldo**, propugna pela supressão do instituto.

20) PEC 420/2005, tendo como primeiro subscritor o **Deputado Michel Temer**:

- estabelece o prazo de sete dias para a apreciação;
- comissão mista permanente, com estrutura própria, dará parecer sobre os pressupostos de relevância, urgência e sobre o mérito;
- a apreciação será conjunta, tomando-se a votação de cada Casa em separado;
- não serão admitidas emendas à MP;
- não será admitida obstrução partidária no exame das MPs.

21) PEC 431/2005, tendo como primeiro subscritor o **Deputado Carlos Souza**, proíbe a inclusão de matéria estranha no bojo da MP.

22) PEC 477/2005, tendo como primeiro subscritor o **Deputado Almir Moura**, proíbe MP sobre matéria tributária, salvo a prevista no inciso II do art. 154.

23) PEC 491/2005, tendo como primeiro subscritor o

Deputado Sigmaringa Seixas:

- estabelece o prazo de cento e vinte dias para apreciação, sendo sessenta dias para a Câmara e quarenta e cinco para o Senado, e novamente quinze dias para a Câmara, caso tenham sido apresentadas emendas pelo Senado.

- se não for concedida a admissibilidade (pressupostos de urgência e relevância), a MP será convertida em projeto de lei de iniciativa do Presidente da República.

- se algum prazo for excedido em dois terços, a MP entrará em regime de urgência com trancamento de pauta;

- esgotado o prazo sem apreciação, a MP será encaminhada à Casa Revisora, reiniciando a discussão, inclusive com pronunciamento quanto à admissibilidade;

- a apreciação será feita separadamente por cada Casa (comissões e Plenário);

- estende o regime conclusivo de tramitação de projetos de lei à análise da MP pela comissão da Casa que tiver apreciado o seu mérito, caso o Plenário da respectiva Casa não tenha votado a MP dentro dos prazos estabelecidos;

- se as comissões designadas para a análise de admissibilidade e mérito não o fizerem no prazo, a matéria será encaminhada ao Plenário da Casa respectiva.

24) PEC 514/2006, tendo como primeiro subscritor o **Deputado Roberto Magalhães**, suprime a possibilidade de sobrestamento da pauta, caso a MP não seja apreciada em quarenta e cinco dias.

25) PEC 518/2006, tendo como primeiro subscritor o **Deputado Vilmar Rocha**, propugna pela extinção do instituto.

26) PEC 532/2006, tendo como primeiro subscritor o **Deputado Fernando Fabinho**, estabelece:

- os pressupostos de relevância e urgência (se possível também o mérito) serão analisados por um relator, designado pela Presidência de ambas as Casas.

- se não forem atendidos os pressupostos ou se ultrapassado o prazo de sessenta dias (prorrogável por mais sessenta), a MP perderá sua eficácia.

27) PEC 54/2007, tendo como primeiro subscritor o **Deputado Carlos Souza**, estabelece o limite mensal de três MPs.

28) PEC 111/2007, tendo como primeiro subscritor o **Deputado Mauro Nazif**, estabelece o limite mensal de duas MPs.

29) PEC 118/2007, tendo como primeiro subscritor o **Deputado Lira Maia**, estabelece o limite mensal de duas MPs.

30) PEC 156/2007, tendo como primeiro subscritor o **Deputado Antonio Carlos Mendes Thame**, procura vedar a apresentação de MP para a criação de cargos, funções ou empregos públicos.

31) PEC 234/2008, tendo como primeiro subscritor o **Deputado Miro Teixeira**, tem os seguintes pontos:

- define explicitamente quais matérias poderão ser tratadas por MP;

- condiciona a edição de MP à ocorrência de “caso extraordinário, onde a necessidade e a urgência exijam providência imediata”;

- atribui vício de ilegitimidade, com responsabilização do Presidente da República, em caso de ser editada MP que atente contra “o pacto federativo, a divisão e independência dos poderes, os direitos políticos individuais e sociais, a probidade administrativa” ou que venha a causar “danos à ordem à ordem e à segurança jurídica do País.”

- estabelece que será de trinta dias o prazo de vigência da MP, tempo em que deverá ser convertida em lei.

- veda a reiteração ou reedição de MP rejeitada ou não

convertida no prazo estabelecido, salvo se vierem a ocorrer “motivos autônomos, onde a necessidade e urgência exijam nova providência, ou conteúdo normativo substancialmente diverso.”

- estabelece o prazo de quarenta e cinco dias para o Congresso Nacional, após o término da eficácia da MP não convertida, disciplinar, mediante decreto legislativo, as relações jurídicas dela decorrentes.

Posteriormente, no prazo de apresentação de emendas, estabelecido no § 3º do art. 202 do Regimento Interno, foram apresentadas trinta proposições, aqui reunidas da seguinte forma:

- **Emenda nº 01**, substitutiva global, tendo como primeiro subscritor o **Deputado Gerson Peres**: estabelece que o exame de admissibilidade e mérito das MPs se dará somente em sessões extraordinárias, convocadas exclusivamente para esse fim; a proposta também veda a apresentação de MP em matéria tributária, salvo para redução ou extinção de tributos; prevê, em casos de comprovada necessidade, a possibilidade de serem alterados os tributos previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II; prevê o prazo de cento e vinte dias para a tramitação da MP, contados a partir do juízo de admissibilidade pelo Plenário da Câmara, estabelecendo, para tanto, um procedimento específico; o mérito da matéria será apreciado por uma Comissão mista designada para esse fim; terminado o prazo para análise da Casa Revisora sem que tenha ocorrido análise do mérito, a MP perderá a eficácia, passando a tramitar como projeto de lei em regime de urgência, nos moldes do § 1º do art. 64; a votação do mérito da MP terá início alternado entre Câmara e Senado; a proposta também impede que matéria estranha seja incluída no bojo da MP; por fim, estabelece critérios para apreciação das MPs que já estão em tramitação.

- **O Deputado Regis de Oliveira** é o primeiro subscritor da **emenda de nº 02**, que tem o propósito de revogar o art. 62 da Constituição federal, isto é, põe fim ao instituto da MP, dispondo, em seu lugar, agora no art. 64, a figura do projeto de lei de iniciativa do Presidente da República que, em caso de relevância e urgência, solicitará vigência imediata. Contudo, tal vigência dependerá de parecer favorável, no que concerne aos pressupostos constitucionais, de uma comissão mista. A proposta estabelece o prazo de cento e

vinte dias para a apreciação do referido projeto, sob pena de trancamento da pauta.

- O **Deputado Marcelo Ortiz** é o primeiro subscritor da **emenda de nº 03**, que altera a redação dos §§ 3º e 6º e suprime o § 7º, todos do art. 62 da Constituição Federal, basicamente para estabelecer o prazo contínuo e improrrogável de cento e vinte dias para a apreciação da MP, além de conferir urgência à tramitação, suprimindo o trancamento de pauta.

- O **Deputado Carlos Willian** é o primeiro subscritor de **duas emendas, de nºs 4 e 5**, que alteram a redação do § 3º do art. 62 da Constituição Federal, ambas suprimindo o § 7º, com o propósito comum de estabelecer um prazo improrrogável para a apreciação, a primeira fixando-o em noventa dias, e a segunda em cento e cinquenta dias.

- O **Deputado João Magalhães** é o primeiro subscritor de **duas emendas (de nºs 6 e 7)**: a primeira procura alterar a redação da alínea “d” do art. 62, proibindo a edição de MP em matéria orçamentária, salvo nos casos do 167, § 3º, desde que aprovada a admissibilidade da medida em cada Casa do Congresso Nacional. A segunda emenda tem o propósito de acrescentar a alínea “e”, ao mesmo dispositivo mencionado, proibindo a edição de medidas provisórias para a “criação de cargos, funções e empregos públicos na administração direta e indireta.”

- O **Deputado Eduardo Cunha** é o primeiro subscritor de **três emendas (de nºs 8, 9 e 10)** : a primeira altera a redação do § 3º do art. 62 para estabelecer o prazo improrrogável de cento e vinte dias para a tramitação da MP, além de suprimir o § 7º. A segunda emenda oferece nova redação ao § 5º, condicionando a análise do mérito da MP aos juízos prévios – que poderão ser simultâneos – sobre a observância dos requisitos constitucionais; tal emenda, ademais, altera a redação do § 9º para estabelecer a apreciação simultânea da MP pelas comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, “antes de serem apreciadas em sessão separada pelo plenário de cada Casa do Congresso Nacional.” A terceira emenda busca alterar a redação do § 6º, basicamente para extinguir a possibilidade do trancamento da pauta.

- O **Deputado José Genoíno** é o primeiro subscritor da **emenda de nº 11**, que tem por objetivo alterar a redação do inciso V do art. 62, tal como figurado no art. 1º da PEC 511, do Senado Federal. A modificação, melhor dizendo, é direcionada ao inciso V do § 6º no texto do Senado Federal, tendo como escopo condicionar o trancamento da pauta à apresentação de requerimento nesse sentido, proposto pela maioria absoluta da composição da Câmara ou do Senado, ou de líderes que representem esse número. Tal requerimento deve ser aprovado pela maioria absoluta dos Deputados.

- O **Deputado José Guimarães** é o primeiro subscritor da **emenda de nº 12**, que altera a redação do § 6º do art. 62 da Constituição Federal, estabelecendo que se a MP não tiver sido apreciada nos quarenta e cinco dias a partir da publicação, deverá ser convocada sessão extraordinária para a votação. A proposta também põe fim à possibilidade de trancamento da pauta.

- O **Deputado Júlio Delgado** é o primeiro subscritor da **emenda de nº 13**, que tem por objetivo vedar a revogação, por parte do Poder Executivo, de MP em tramitação. Também veda a reedição, na mesma sessão legislativa, de MP que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo.

- O **Deputado Márcio França** é o primeiro subscritor da **emenda de nº 14**, que altera o § 5º do art. 62, na redação pretendida pela PEC 511, de 2006, para nele excluir a expressão “força de lei depois de aprovada”, bem como a redação do inciso IV, para então considerar como admitida a MP para a qual não for enunciado esse juízo em três dias, ao contrário da referida PEC, que a considerava inadmitida em não havendo deliberação. Além disso, a emenda pretende que a MP seja iniciada pela Câmara. Estabelece, enfim, um procedimento para o aproveitamento e apreciação de proposições que tratem de “matéria igual, semelhante ou conexa ao objeto da MP”.

- O **Deputado Flávio Dino** é o primeiro subscritor da **emenda de nº 15**, que busca estabelecer um limite anual de doze MPs; proíbe a edição de MP com o objetivo de revogar outra em tramitação; altera a redação do § 2º do art. 62, substituindo a expressão “impostos” por “tributos”; e repudia a utilização de MP para tratar de matérias que não tenham pertinência temática. A emenda também restringe o uso, por parte do Presidente da República, da

urgência constitucional (art. 64, § 1º) a doze projetos anuais, além de estabelecer a urgência na análise de projetos que sejam devolvidos, para revisão, à Casa iniciadora (art. 65 da Constituição).

- Os **Deputados Fernando Coruja e Humberto Souto** são os primeiros subscritores da **emenda global de nº 16**, que busca, em primeiro lugar, definir quais as matérias passíveis de MP, define urgência e relevância, além de estabelecer o prazo de cento e vinte dias para a tramitação. As MPs deverão iniciar sua tramitação pela Câmara. A admissibilidade deverá ser feita pelas Comissões de Constituição e Justiça para depois tramitarem pelas comissões permanentes de ambas as Casas Congressuais. A emenda também propõe uma nova redação para o § 3º do art. 167 e determina ainda a aplicação da Resolução nº 01, de 2002, do Congresso Nacional, no interregno entre o advento da Emenda Constitucional nº 32 e a aplicação da sistemática agora alvitrada.

- O **Deputado Lelo Coimbra** é o primeiro subscritor da **emenda de nº 17**, que tem por objetivo vedar a edição de MP em matéria tributária.

- O **Deputado Roberto Magalhães** é o primeiro subscritor da **emenda de nº 18**, que tem dois objetivos: extinguir a possibilidade de sobrestamento da pauta, e, por outro lado, confirmar a possibilidade do sobrestamento, sem exceções, em benefício dos projetos em relação aos quais houver solicitação de urgência pelo Presidente da República.

- O **Deputado José Carlos Aleluia** é o primeiro subscritor da **emenda de nº 19**, que tem por objetivo alterar a redação da alínea “b” do § 1º do art. 62 para estabelecer, como vedação material às MPs, “direitos e garantias individuais e sociais, direito tributário, penal, processual penal, civil, processual civil e processual trabalhista.”

- O **Deputado José Carlos Aleluia** é também o primeiro subscritor da **emenda de nº 20**, que tem por escopo estabelecer, como vedação à edição de MP, “matérias que possam admitir o estabelecimento de punições, inclusive administrativas.”

- O **Deputado Roberto Magalhães**, da mesma maneira, é o primeiro subscritor da **emenda de nº 21**, que, ao alterar a redação da alínea “d” do § 1º do art. 62, suprime a possibilidade de edição de MP para a realização de despesas imprevisíveis e urgentes, conforme estabelece o § 3º do art. 167.

- Mais uma vez, o **Deputado Roberto Magalhães** é o primeiro subscritor da **emenda de nº 22**, que visa imprimir urgência ao decreto legislativo que tratará dos efeitos das MPs, conforme previsão do § 3º do art. 62, na redação da PEC 511.

- O **Deputado Roberto Magalhães** é o primeiro subscritor da **emenda de nº 23**, também atinente à vedação do sobrestamento da pauta, além de determinar a seqüência em que serão apreciadas as MPs, de acordo com a ordem de publicação no Diário Oficial.

- O **Deputado Roberto Magalhães** é ainda o primeiro subscritor da **emenda de nº 24**, estabelecendo, em atenção à matéria, a vedação de reedição de MP rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo.

- O **Deputado José Carlos Aleluia**, mais uma vez, é o primeiro subscritor da **emenda de nº 25** com o propósito de acrescentar o § 14 ao art. 62 da Constituição, em consideração à redação da PEC 511, estabelecendo o prazo de três dias para o Relator apreciá-la, além de vedar a inclusão de matéria estranha no seu cerne.

- O **Deputado José Carlos Aleluia** é o primeiro subscritor da **emenda de nº 26**, que repete o teor da emenda nº 18, no tocante à redação do § 6º do art. 62, acrescentando, contudo, a análise de admissibilidade pela Comissão de Justiça da Casa em que estiver tramitando, bem como a sua apreciação de mérito por até duas comissões permanentes, cujo conteúdo temático seja pertinente.

- Os **Deputados José Eduardo Cardozo, José Genoíno, José Mentor e Fernando Ferro** são os primeiros subscritores da **emenda de nº 27** cujo propósito é alterar a redação do § 10 do art. 62, além de acrescentar, ao mesmo, o § 14, permitindo a reedição de MP que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo.

- Os **Deputados José Eduardo Cardozo, José Genoíno, José Mentor** são os primeiros subscritores da **emenda de nº 28**, buscando estabelecer, entre outros pontos: a proibição à edição de MP sobre vencimentos, remunerações, subsídios de cargos e funções públicas, quando houver aumento de despesas; o prazo de vigência da MP passa a ser de cento e vinte dias, prorrogáveis por mais sessenta dias. Ademais, a emenda estabelece que a parte não considerada admissível (ou toda a MP) passará a tramitar como projeto em regime de urgência, na forma do art. 64 da Constituição. A emenda também prevê o início alternado de tramitação entre a Câmara e o Senado. Estabelece, por fim, também a necessária conexão entre as matérias tratadas na MP.

- O **Deputado João Almeida** é o primeiro subscritor da **emenda nº 29**, que tem por objetivo, em primeiro lugar, impedir o ingresso de matéria estranha no bojo da MP. Além disso, o parlamentar repete disposição pelo mesmo sugerida na PEC Nº 384/2005, no sentido de impedir a apresentação de nova medida provisória se três já estiverem em apreciação, salvo em caso de guerra ou calamidade pública.

- O **Deputado Bruno Araújo** é o primeiro subscritor da **emenda de nº 30**, que tem por objetivo condicionar a vigência da MP à aprovação de sua admissibilidade a ser feita pela comissão “competente para analisar a constitucionalidade na Câmara”. Estabelece um procedimento específico em torno da admissibilidade. Proíbe a edição em matéria orçamentária, salvo quando se tratar de créditos extraordinários destinados aos casos de guerra, comoção interna ou calamidade pública. Estabelece o prazo de quarenta e cinco dias para a tramitação, prorrogável por uma vez. A votação da MP será iniciada pela Câmara. O encerramento dos prazos implicará na perda de eficácia. Estabelece, por fim, a vedação de matéria estranha ao objeto da MP.

A Comissão Especial, após a sua instalação, reuniu-se ainda nos dias 26 de fevereiro, quando apresentamos o roteiro dos trabalhos. Posteriormente, no dia 04 de março, formulamos algumas diretrizes sobre o tema, de forma a estimular a discussão entre os integrantes da Comissão, bem como distribuimos dois quadros descritivos, um relativo às propostas de emenda à Constituição em tramitação, outro sobre as emendas apresentadas. No dia 11 de março, realizamos uma audiência pública para ouvir as explanações dos Ministros

Gilmar Mendes, do Supremo Tribunal Federal, e José Antônio Dias Toffoli, Advogado Geral da União. No dia 18 do mesmo mês, apresentamos algumas propostas mais concretas, já em expectativa da formalização inicial de um parecer. Mais uma vez, no dia 26 de março, em reunião reservada, buscamos assentar os pontos consensuais em torno da matéria.

Isso posto, cumpre-nos adentrar na análise do mérito do tema, nos termos preceituados pelo § 2º do art. 202 do Regimento Interno. Hoje propomos, efetivamente, nossa versão formal do parecer.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Vivemos hoje uma crise institucional pela descaracterização das funções dos Poderes da República, tal como tradicionalmente concebidos. O Poder Executivo, como temos inúmeros exemplos, não apenas executa administrativamente as políticas públicas. Assume também, com tenacidade, a atividade legislativa sobretudo com a edição de tantas medidas provisórias, haja vista, inclusive, devemos reconhecer, a inércia ou a timidez no exercício dos controles constitucionais que podem inibir excessos, mas que não são exercidos pelo Congresso Nacional e, menos ainda, pelo Poder Judiciário.

Na verdade, a prática constitucional desde a promulgação da Constituição Cidadã, em 1988, evidencia a gradual prevalência da Presidência da República sobre o Congresso Nacional no exercício da função legislativa. Concebidas originalmente como um instrumento legislativo ágil, posto à disposição do chefe do Executivo, e respondendo ao imperativo de criar um substituto para o velho decreto-lei ditatorial,¹ as medidas provisórias foram substancialmente alteradas em seu alcance e sentido por um conjunto de práticas das quais tiveram parte cada um dos três Poderes – na maioria das vezes, em detrimento do Legislativo. Com efeito, a sintética redação original do art. 62 ensejou uma série

¹ SZKLAROWSKY, Leon Frejda. *Medidas Provisórias*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991, p. 29 e ss.

de mutações constitucionais que permitiram a paulatina – mas inexorável – ampliação das prerrogativas legislativas do Poder Executivo, não obstante a intervenção congressual expressa na Emenda Constitucional nº 32, de 2001.

A doutrina já há muito reconhece um claro excesso na edição de medidas provisórias como resultado desse processo, bem como destaca enfaticamente o desequilíbrio entre os Poderes daí decorrente, com a usurpação da função legislativa pelo Executivo. Nesse sentido, o magistério de Ivo Dantas, em obra especializada sobre o assunto:

“A previsão constitucional que deveria ser vista como excepcional, chegou ao ponto, no atual Governo, de assumir procedimento legislativo diário, através do qual, em alguns casos, nem mesmo as limitações estabelecidas no parágrafo 4º do art. 60 da CF são levadas em conta, quando, por exemplo, ‘direitos e garantias individuais’ (inatingíveis pela Reforma ou Emenda Constitucional) foram feridos por edição de Medidas Provisórias flagrantemente inconstitucionais.”²

No mesmo diapasão, encontramos o magistério de Antônio José M. Feu Rosa,³ Leon Frejda Szklarowsky,⁴ Palhares Moreira Reis,⁵ Márcia M. C. Azevedo,⁶ José de M. Niebuhr,⁷ Regina H. Machado,⁸ Leomar B. A. de Souza⁹, Danilo M. Barioni,¹⁰ Fábio Konder Comparato,¹¹ Guilherme Stussi Neves,¹² Tércio Sampaio Ferraz Jr,¹³ e Samuel Nobre Sobrinho,¹⁴ dentre outros.

O emprego excessivo de medidas provisórias pelo Presidente da República no regime da Constituição de 1988 salta aos olhos quando são examinados dados numéricos referentes à atividade legislativa dos

² DANTAS, Ivo. *Medidas Provisórias*. – 2. ed. – Brasília: Editora Consulex, 1991, p. 59.

³ “Fábrica de medidas provisórias”. *Revista Jurídica Consulex*, Ano IX, nº 193, 31.01.2005, p. 23.

⁴ “MPs – ditadura ou democracia”. *Revista Jurídica Consulex*, Ano IX, nº 193, 31.01.2005, p. 27.

⁵ “Número excessivo de medidas provisórias”. *Revista Jurídica Consulex*, Ano IX, nº 193, 31.01.2005, p. 30.

⁶ *Apud* SAMPAIO, Marco Aurélio. “Medida provisória: diálogo constitucional e a falácia de usurpação de poderes legislativos pelo Executivo”. *Revista de Direito e Estado*, Ano I, nº 4: 107-139, out/dez 2006.

⁷ *Idem, ibid.*

⁸ *Idem, ibid.*

⁹ *Idem, ibid.*

¹⁰ *Idem, ibid.*

¹¹ *Apud* DANTAS, Ivo. *Medidas Provisórias*. – 2. ed. – Brasília: Editora Consulex, 1991, p. 87.

¹² *Idem, ibid.*

¹³ *Idem, ibid.*

¹⁴ SOBRINHO, Samuel Nobre. “Medidas provisórias: suas origens, deformação de seu uso e a nova regulamentação advinda da Emenda Constitucional nº 32/2001”. In SOUZA, Carlos Aurélio Mota de (org.). *Medidas Provisórias e Segurança Jurídica*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2003, p.324.

Poderes Executivo e Legislativo nos últimos vinte anos. É o que demonstram os quadros abaixo, elaborados pelo Centro de Documentação e Informação desta Casa:

| Medidas Provisórias por Presidente | | | |
|---|--------------------|------------------|--------------|
| Presidente | Originárias | Reedições | Total |
| Sarney | 132 | 15 | 147 |
| Collor | 88 | 72 | 160 |
| Itamar | 138 | 367 | 505 |
| FHC (1ºMandato) | 156 | 2453 | 2609 |
| FHC (2ºMandato) | 185 | 2606 | 2791 |
| Lula (1ºMandato) | 240 | - | 240 |
| Lula (2ºMandato) | 63 | - | 63 |
| Total | 1002 | 5513 | 6515 |

Fonte: Legin - Legislação Informatizada da Câmara dos Deputados/
Portal do Senado Federal / Portal da Presidência da República

| Medidas Provisórias por Ano | | | | |
|------------------------------------|-------------------------|--------------------|-------------------|--------------|
| Ano | Presidente | Originárias | Reeditadas | Total |
| 1988 | <i>Sarney</i> | 15 | 9 | 24 |
| 1989 | | 97 | 6 | 103 |
| 1990 * | | 20 | 0 | 20 |
| 1990 | <i>Collor</i> | 75 | 68 | 143 |
| 1991 | | 9 | 2 | 11 |
| 1992** | | 4 | 2 | 6 |
| 1992 | <i>Itamar</i> | 4 | 0 | 4 |
| 1993 | | 48 | 48 | 96 |
| 1994 | | 86 | 319 | 405 |
| 1995 | <i>FHC (1ºMandato)</i> | 29 | 408 | 437 |
| 1996 | | 34 | 615 | 649 |
| 1997 | | 40 | 680 | 720 |
| 1998 | | 53 | 750 | 803 |
| 1999 | <i>FHC (2ºMandato)</i> | 47 | 1040 | 1087 |
| 2000 | | 23 | 1088 | 1111 |
| 2001 | | 33 | 478 | 511 |
| 2002 | | 82 | - | 82 |
| 2003 | <i>Lula (1ºMandato)</i> | 58 | - | 58 |
| 2004 | | 73 | - | 73 |
| 2005 | | 42 | - | 42 |
| 2006 | | 67 | - | 67 |
| 2007 | <i>Lula (2ºMandato)</i> | 63 | - | 63 |
| Total | | 1002 | 5513 | 6515 |

Fonte: Legin - Legislação Informatizada da Câmara dos Deputados/ Portal do Senado Federal / Portal da Presidência da República

* até março de 1990

** até setembro de 1992

| Medidas Provisórias por Ano | | | | Leis Ordinárias*** | | | | | | Leis Compl.*** | | | |
|-----------------------------|----------------|-------------|-------------|--------------------|----------------|--------------|-------------|-------------|-------------|----------------|------------|------------|-------------|
| Ano | Presidente | Originárias | Reeditadas | Total | Leis Ordin.*** | do Exec.* ** | do Leg.* ** | do Judi.*** | de I.P.* ** | Leis Compl.*** | do Exe.*** | do Leg.*** | do Judi.*** |
| 1988 | Sarney | 15 | 9 | 24 | 68 | | | | | | | | |
| 1989 | | 97 | 6 | 103 | 276 | | | | | | | | |
| 1990 * | | 20 | 0 | 20 | 0 | | | | | | | | |
| 1990 | Collor | 75 | 68 | 143 | 166 | | | | | | | | |
| 1991 | | 9 | 2 | 11 | 238 | | | | | | | | |
| 1992** | | 4 | 2 | 6 | 0 | | | | | | | | |
| 1992 | Itamar | 4 | 0 | 4 | 222 | | | | | | | | |
| 1993 | | 48 | 48 | 96 | 225 | | | | | | | | |
| 1994 | | 86 | 319 | 405 | 131 | | | | | | | | |
| 1995 | FHC (1ºMand.) | 29 | 408 | 437 | 281 | | | | | | | | |
| 1996 | | 34 | 615 | 649 | 177 | | | | | | | | |
| 1997 | | 40 | 680 | 720 | 169 | | | | | | | | |
| 1998 | | 53 | 750 | 803 | 178 | | | | | | | | |
| 1999 | FHC (2ºMand.) | 47 | 1040 | 1087 | 175 | | | | 1 | | | | |
| 2000 | | 23 | 1088 | 1111 | 218 | | | | | | | | |
| 2001 | | 33 | 478 | 511 | 230 | 179 | 48 | 3 | | 10 | 3 | 7 | 0 |
| 2002 | | 82 | - | 82 | 237 | 180 | 49 | 8 | | 2 | 0 | 2 | 0 |
| 2003 | Lula (1ºMand.) | 58 | - | 58 | 197 | 149 | 42 | 6 | | 1 | 0 | 1 | 0 |
| 2004 | | 73 | - | 73 | 252 | 223 | 22 | 7 | | 1 | 0 | 1 | 0 |
| 2005 | | 42 | - | 42 | 177 | 101 | 73 | 2 | 1 | 3 | 0 | 3 | 0 |
| 2006 | | 67 | - | 67 | 179 | 95 | 84 | 0 | | 3 | 0 | 3 | 0 |
| 2007 | Lula (2ºMand.) | 63 | - | 63 | 198 | 150 | 43 | 4 | 1 | 4 | 0 | 4 | 0 |
| Total | | 1002 | 5513 | 6515 | 3994 | 1077 | 361 | 30 | 3 | 24 | 3 | 21 | 0 |

Fonte: Legim - Legislação Informatizada da Câmara dos Deputados/ Portal do Senado Federal / Portal da Presidência da República

* até março de 1990

** até setembro de 1992

*** Portal da Presidência da República

No terceiro e último quadro, a amostra mais completa (2001-2007, coincidente com a vigência da EC 32/01), ainda que restrita, evidencia um real protagonismo do Presidente da República na produção normativa brasileira, tanto com a edição de medidas provisórias, como pela iniciativa de leis ordinárias e complementares. De fato, em sete anos o Poder Executivo federal produziu 896 medidas provisórias (originárias e reeditadas) e iniciou 1.077 leis ordinárias e 3 leis complementares. No mesmo período, o Congresso Nacional aprovou apenas 361 leis ordinárias e 21 leis complementares postas em vigor. A atuação

aparentemente modesta do Poder Judiciário deve-se ao fato de que a Constituição lhe reserva parcela mínima de iniciativa legislativa (CF, art. 96).

Mesmo assim, o índice de conversão em lei dos projetos iniciados pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público, nas iniciativas constitucionais que lhes são próprias, alcança o índice percentual aproximado de 51,8%, se considerarmos, por exemplo, que entre a edição da nova Constituição, em 1988, até maio de 2007, dos 291 projetos apresentados, 151 foram transformados em lei, de acordo com levantamento realizado junto ao Centro de Documentação e Informação da Casa. Dentro dessa perspectiva, até mesmo o Poder Executivo assumiu um papel de destaque se confrontado com o Poder Legislativo, pois se o Presidente da República apresentou 1077 projetos, 520 foram transformados em lei (aproximadamente 48,28%). Ao mesmo tempo, infelizmente, o Poder Legislativo propôs aproximadamente 29.119 projetos, dos quais, conforme vimos acima, foram convertidos em lei apenas o valor percentual aproximado de 1,31%.

As razões para o excesso de medidas provisórias são várias, e apontamos aqui apenas as mais importantes. Em primeiro lugar, destacamos a inexistência de responsabilidade política do Presidente da República pela edição de medidas provisórias em razão do sistema de governo aqui adotado. A importação do *decreto-legge* italiano (Constituição italiana de 1947, art. 77) na Constituinte de 1988 deu-se num contexto até então parlamentarista – regime onde a colaboração entre o Executivo e o Legislativo tornam o primeiro politicamente responsável pela sua produção normativa extraordinária, sob pena de queda do Gabinete.¹⁵ A posterior adoção do presidencialismo pela Constituição Cidadã suprimiu essas conseqüências políticas da edição de medidas provisórias, retirando do cenário a moção de desconfiança, própria do parlamentarismo para o qual foram aquelas concebidas. Desobrigado de negociar apoio prévio no Congresso Nacional, e livre de qualquer sanção política pelo emprego sem respaldo de uma medida legislativa de exceção, o Executivo viu-se com suas prerrogativas constitucionais significativamente ampliadas.¹⁶

¹⁵ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. – 9. ed. atualiz. – São Paulo: Editora Atlas, 2001, p. 535.

¹⁶ ÁVILA, Humberto Bergmann. *Medida Provisória na Constituição de 1988*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997, pp. 36-37.

Em segundo lugar, é forçoso reconhecer que o Poder Legislativo não soube, ou não pôde, frear os excessos do Executivo na edição de medidas provisórias. Lembramos que o Congresso Nacional recebeu em 1988 um papel de grande relevância no controle do poder do Presidente da República na matéria. Cabe às suas Casas reapreciar o cumprimento dos requisitos constitucionais de relevância e urgência, assim como mérito das medidas, podendo aprová-las, com ou sem alterações, ou rejeitá-las, expressa ou tacitamente. Mais: a Carta Política de 1988 não acolheu a aprovação por decurso de prazo do decreto-lei ditatorial, excluindo assim a possibilidade da existência de uma norma permanente sem a aprovação do Parlamento.¹⁷

Entretanto, firmou-se no Judiciário e no próprio Legislativo o entendimento de que a não-apreciação por esse último não impediria a edição de sucessivas medidas provisórias reproduzindo o mesmo conteúdo.¹⁸ Consolidou-se assim a possibilidade da criação de um “contínuo legislativo”, convalidando-se os efeitos das precedentes que perderam sua eficácia. O que era emergencial e precário tornou-se então duradouro e rotineiro, com a virtual exclusão, por longuíssimos períodos de tempo, da apreciação parlamentar da matéria.

A essa inovação, o Congresso Nacional não respondeu regulando por decreto legislativo as relações jurídicas decorrentes de medidas provisórias não examinadas – sua prerrogativa constitucional – , contentando-se em permitir tacitamente a reedição e a convalidação dos efeitos das medidas provisórias anteriores. Assim procedendo, o Poder Legislativo federal abdicou de relevante competência que, se exercida a contento, resolveria os impasses criados por normas transitórias, como também – e acima de tudo – manteria íntegro o equilíbrio e a harmonia entre os Poderes, afirmando o protagonismo do Congresso na produção legislativa nacional. José Levi Mello do Amaral Jr. ressalta que a “cláusula de convalidação” inserida em medidas provisórias reeditadas assumiu o papel do decreto legislativo que deveria disciplinar as relações jurídicas decorrentes de medidas provisórias rejeitadas ou não apreciadas. Operou-se então uma significativa transferência de atribuições para o Poder Executivo, em

¹⁷ MORAES, *op. cit.*, p. 534 e ss.

¹⁸ STF, ADIn 293, relator Min. Sepúlveda Pertence; ADIn 295, rel. Min. Carlos Velloso. Vide também o Parecer da Comissão Mista destinada a apreciar a reedição da Medida Provisória nº 39, relator Deputado Nelson Jobim, D.C.N. 21.02.1989, p. 526.

claro detrimento – e por responsabilidade – do Congresso Nacional.¹⁹ Sobre a matéria, manifesta-se Hugo de Brito Machado:

*“Parece-nos que a reedição de medida provisória não apreciada não pode disciplinar as relações jurídicas decorrentes da medida anterior, porque isto viola, flagrantemente aliás, a regra da Constituição, segundo a qual compete ao Congresso Nacional regular as relações jurídicas decorrentes da medida provisória não convertida em lei. Por outro lado, a reedição, com tal convalidação de efeitos da medida anterior, implicaria clara e indubitosa prorrogação do prazo de trinta dias constitucionalmente fixado, e, portanto, em modificação, pelo Presidente da República, de uma norma expressa da Constituição, o que, no plano estritamente jurídico, não é razoável admitir-se”.*²⁰

De outra parte, os pressupostos constitucionais de relevância e urgência nem sempre foram efetivamente controlados pelo Congresso Nacional, que deixou, na prática, somente ao chefe do Poder Executivo decidir sobre a relevância e a urgência a fundamentar a edição dessas normas. A propósito, José Afonso da Silva observa:

*“Os pressupostos de relevância e de urgência já existiam [anteriormente à Emenda Constitucional n.º 32, de 2001], sempre apreciados subjetivamente pelo Presidente da República; nunca foram rigorosamente respeitados. Por isso foram editadas as chamadas Medidas Provisórias sobre assuntos irrelevantes ou sem urgência. Jamais o Congresso Nacional e o Poder Judiciário se dispuseram a apreciá-los para julgar inconstitucionais MPs que a eles não atendessem, sob o falso fundamento de que isso era assunto de estrita competência do Presidente da República”.*²¹

No âmbito normativo, a inovação expressa na Emenda Constitucional nº 32, de 2001, revelou-se fonte de males ainda mais graves, visto que limitou a reedição das medidas provisórias, mas retirou do Congresso o

¹⁹ AMARAL Jr., José Levi Mello do. *Medida Provisória e sua Conversão em Lei*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 189.

²⁰ MACHADO, Hugo de Brito. *Os Princípios Jurídicos da Tributação na Constituição de 1988*. – 2. ed. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991, p. 33 (grifos nossos).

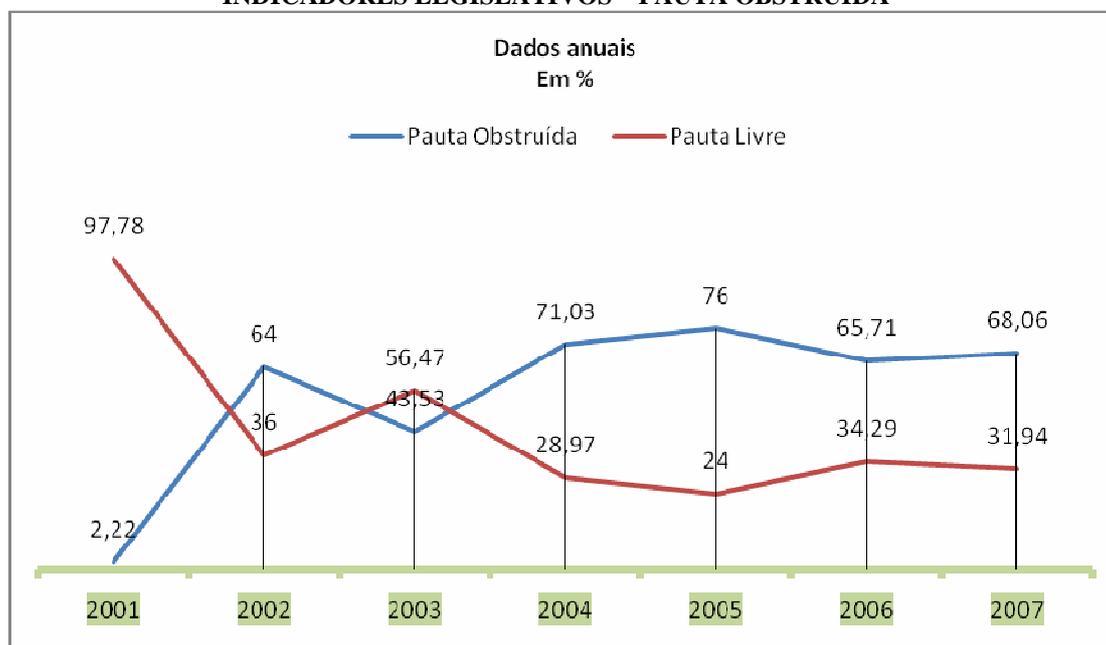
²¹ SILVA, op. cit., p. 532 (grifos nossos).

controle de sua pauta legislativa. Sobre a matéria pronuncia-se o cientista político Marco Aurélio Sampaio:

“Se de um lado houve [na EC 32/01] limitação do poder de edição de medidas provisórias pela Presidência, de outro se ampliaram alguns aspectos do poder de agenda do Executivo [o sobrestamento de pauta, abordado adiante]. Após anos de prática de reedição de medidas provisórias (o que a doutrina nacional condenou), nosso Parlamento, de modo contido, redesenhou o instituto, mantendo forte poder de agenda, ainda, nas mãos do Presidente da República.”²²

O resultado desse processo histórico é conhecido. Vivemos hoje uma situação insustentável onde o Congresso atua predominantemente ao sabor das prioridades ditadas – ainda que segundo a letra da Constituição – pelo Presidente da República. Isso fica claramente demonstrado em estudo produzido pela Consultoria Legislativa da Casa, com dados que mostram graficamente o trancamento da pauta pela agenda executiva:

INDICADORES LEGISLATIVOS – PAUTA OBSTRUÍDA²³



²² SAMPAIO, Marco Aurélio. “Medida provisória, diálogo constitucional e a falácia de usurpação de poderes legislativos pelo Executivo”. *Revista de Direito do Estado*. Ano 1, n° 4: 107-139, out/dez 2006, p. 117.

²³ Fonte: Secretaria-Geral da Mesa, Câmara dos Deputados, 2007.

O prejuízo para os trabalhos congressuais é grave e já foi reconhecido pela doutrina, como se vê na manifestação de José Levi Mello do Amaral Jr.:

“A idéia [do sobrestamento da pauta] é boa: imprimir celeridade no processo [de deliberação parlamentar], decidindo-se, rapidamente, a sorte da medida provisória.

No entanto, quando várias medidas provisórias conhecem tramitação em um mesmo momento, o novo modelo resulta diversos trancamentos de pauta, sobrepostos e sucessivos. Com isso, ocorre embaraço aos trabalhos parlamentares normais.”²⁴

A consequência mais séria desse quadro é destacada novamente pelo Ministro Celso de Mello, para quem tal disfunção dos poderes governamentais, em detrimento do Congresso Nacional, compromete

“o relevantíssimo poder de agenda, por acarretar a perda da capacidade de o Parlamento condicionar e influir, mediante regular atividade legislativa, na definição e no estabelecimento de políticas públicas. (...)

Cabe advertir, por isso mesmo, que a utilização excessiva das medidas provisórias miniza, perigosamente, a importância político-institucional do Poder Legislativo, pois suprime a possibilidade de prévia discussão parlamentar de matérias que, ordinariamente, estão sujeitas ao poder decisório do Congresso Nacional.

Na realidade, a expansão do poder presidencial, em tema de desempenho da função normativa primária, além de viabilizar a possibilidade de uma preocupante ingerência do Chefe do Poder Executivo da União no tratamento unilateral de questões que, historicamente, sempre pertenceram à esfera de atuação institucional dos corpos legislativos, introduz fator de desequilíbrio sistêmico que atinge, afeta e desconsidera a essência da ordem democrática, cujos fundamentos – apoiados em razões de garantia política e de segurança jurídica dos cidadãos – conferem justificação teórica ao princípio da reserva de Parlamento e ao postulado da separação de poderes.”²⁵

²⁴ AMARAL JR., José Levi Mello do. “Limite em jogo: o rito das medidas provisórias deve ser repensado”. *Consultor Jurídico*, 23.02.2005, disponível em <http://conjur.estadao.com.br/static/text/33098,1> [acesso em 09.01.2008].

²⁵ ADI-MC 2.213-DF, *cit.*

Desse modo, num ambiente de anomalias legislativas, em que o funcionamento institucional dos Poderes da República sofre percalços evidentes, o Poder Judiciário, por seu turno, vacila em sua postura: em certos temas adentra, cada vez mais, seara reservada à discricionariedade dos outros Poderes, desfigurando as matérias que lhes são inerentes, essenciais, dando ensejo, em alguns aspectos, ao que a doutrina denomina de judicialização da política ou ativismo judicial. Todavia, por outro lado, no que diz respeito às medidas provisórias, esse Poder, que foi chamado a verificar, inúmeras vezes, o preenchimento dos requisitos de urgência e relevância, ora deu o assentimento à configuração da admissibilidade, ora, convenientemente, se afastou da análise, escudado agora numa alegada reserva de competências.

A bem da verdade, centrada em sua mais alta instância, a jurisprudência dos tribunais desenvolveu-se de forma a cancelar a utilização intensiva das medidas provisórias pelo Poder Executivo, ainda que timidamente registrando ressalvas e salvaguardas contra eventuais abusos.

Assim é que o Supremo Tribunal Federal editou a súmula nº 651, reconhecendo expressamente a possibilidade de reedição de medidas provisórias e da cláusula de convalidação, mantendo-se os efeitos daquelas normas reeditadas. O Tribunal firmou também jurisprudência sobre o caráter político da fixação dos requisitos de relevância e urgência, de apreciação discricionária pelo Presidente da República, embora admitindo o emprego de critérios objetivos para sua verificação pelo Judiciário, em casos excepcionais.²⁶ O papel do Executivo como protagonista na edição de medidas provisórias foi assim confirmado, abrindo-se as portas para os excessos que hoje se constatam.

Não obstante, o próprio Supremo Tribunal Federal não se furtou a alertar para a possibilidade de abuso, do que é exemplo a ADI -MC 2.213-DF:

“A crescente apropriação institucional do poder de legislar, por parte dos sucessivos Presidentes da República, tem despertado graves preocupações de ordem jurídica, em razão do fato de a utilização excessiva das medidas

²⁶ ADI-MC 1.753-DF, relator Min. Sepúlveda Pertence, D.J.U. 12.06.1998, p. 51; ADI-MC 2.348-DF, relator Min. Marco Aurélio, D.J.U. 07.11.2003, p. 81; ADI-MC 1.397-DF, relator Min. Carlos Velloso, D.J.U. 27.06.1997; ADI 2.150-DF, relator Min. Ilmar Galvão, D.J.U. 29.11.2002.

provisórias causar profundas distorções que se projetam no plano das relações políticas entre os Poderes Executivo e Legislativo. - Nada pode justificar a utilização abusiva de medidas provisórias, sob pena de o Executivo - quando ausentes razões constitucionais de urgência, necessidade e relevância material -, investir-se, ilegitimamente, na mais relevante função institucional que pertence ao Congresso Nacional, vindo a converter-se, no âmbito da comunidade estatal, em instância hegemônica de poder, afetando, desse modo, com grave prejuízo para o regime das liberdades públicas e sérios reflexos sobre o sistema de 'checks and balances', a relação de equilíbrio que necessariamente deve existir entre os Poderes da República.”²⁷

Outrossim, a prática constitucional ligada às medidas provisórias revelou uma amarga ironia, apontada pelo Ministro Celso de Mello:

“(...) somente no período compreendido entre 1995 e a presente data [abril de 2002], o Presidente da República – entre edições e reedições – promulgou, sozinho, um total de medidas provisórias (em torno de 5.276), total esse equivalente a mais do que o dobro de decretos-leis (precisamente 2.272 decretos) editados pelos gerais-Presidentes, ao longo de todo o regime de exceção, que, no Brasil, vigorou entre 1º de abril de 1964 e 15 de março de 1985, (...) numa evidente atestação de que o Chefe do Poder Executivo da União transformou-se, definitivamente, em verdadeiro legislador solitário da República.”²⁸

Qual a consequência óbvia dessa ordem de fatores? Hoje nós, parlamentares, não temos mais espaço para votar as proposições originadas pelo Poder Legislativo. Nosso tempo e paciência são empregados exclusivamente na análise de medidas provisórias não raro formuladas pelo segundo escalão da administração por agentes, concursados ou não, sem representatividade popular. Inclusive, para nossa insatisfação, ficou caracterizado, como amplamente noticiado, que o teor de um projeto de lei em tramitação na Casa foi copiado, plagiado, na forma de uma medida provisória. Enfim, as medidas provisórias, apesar de canceladas pelo Presidente da República, são elaboradas por quem não teve que se submeter ao crivo popular, única fonte legitimadora para o

²⁷ ADI -MC 2.213-DF , relator Min. Celso de Mello, D.J.U. 23.04.2004, p. 07.

²⁸ *Idem, ibid.*

exercício de tão relevante mister legislativo. E, com isso, os anelos sociais dos eleitores das mais diversas regiões do país ficam relegados, colocados em um plano secundário. Será que os redatores das medidas provisórias conhecem as reais necessidades dos cidadãos nas pequenas cidades de nossos Estados?

O certo, enfim, é que o instituto da medida provisória, sobretudo com a formatação da Emenda Constitucional 32, de 2001, levou a uma acomodação do Poder Executivo, que hoje, além de desrespeitar o rol das proibições estabelecidas no § 1º do art. 62 da Constituição, não dispensa a mínima atenção aos requisitos de admissibilidade. Em outras palavras, é muito mais fácil conceber e editar uma medida provisória do que conceber um projeto de lei e negociar o seu aperfeiçoamento dentro das Casas Legislativas. Nesse sentido, o depoimento do Sr. Advogado-Geral da União nesta Comissão ao declarar que o Governo poderia acumular matérias para tratá-las em “medidas provisórias ‘guarda-chuva’”, com ampla temática, caso fosse limitado o número anual dessa modalidade normativa. Que urgência e relevância devem ser atribuídas a um assunto que pode esperar semanas ou meses até que se acumulem temas suficientes para a edição de uma medida provisória abrangente? Teremos então a edição de pequenos “códigos regulatórios” por via de medida provisória? Qual é o papel do debate no Congresso Nacional nesse processo? Considerando essa ordem de fatores, poderíamos de fato questionar se tem havido respeito à democracia representativa e à função legislativa precípua do parlamento na prática constitucional brasileira.

De qualquer modo, sabemos que a ocorrência de atritos entre os órgãos de Estado é uma realidade presente na doutrina da separação dos Poderes desde o seu advento no século XVIII. Não obstante, não podemos admitir o emprego de estratégias que representem a diminuição deliberada – ainda que sub-reptícia – de um Poder pelo outro, pois, nesse caso, seria evidente o desrespeito à Constituição brasileira que afirma, de forma categórica, em seu art. 2º, a existência de Poderes independentes, mas também *harmônicos* entre si. Seria exagero pensar que muitas medidas provisórias são editadas apenas para impedir o regular funcionamento do Congresso Nacional. Mas a constatação é óbvia: o Congresso Nacional não tem funcionado a contento e uma forte razão para isso está justamente na atual sistemática de tramitação das medidas provisórias.

De toda sorte, é certo também que o país não pode prescindir de um instrumento que dê agilidade à gestão dos interesses públicos, notadamente às necessidades prementes que ocorrem no cotidiano da Nação. O preço a pagar, entretanto, nunca poderá ser a submissão de um Poder a outro, ou o apequenar-se do Congresso Nacional no exercício de sua função precípua, qual seja a de produzir normas gerais e abstratas que vinculem *democraticamente* toda a Nação brasileira num processo de debates e de construção de consenso.

Portanto, entre tantas considerações, temos uma certeza: o instituto da medida provisória deve continuar existindo, porém não mais nos moldes atuais. Urge alterar a sistemática que se encontra em vigor.

Foi com essa perspectiva que, pouco a pouco, tentamos conceber uma solução aceitável no sentido de aperfeiçoar a tramitação das medidas provisórias. Buscamos pavimentar um caminho que pudesse ser trilhado por todos os parlamentares, independente da origem ideológica ou política, enfim, um caminho institucional, aceitável por todos que acreditam na importância do Congresso Nacional como instituição.

Nesse intuito é que, pela importância institucional e jurídica do tema, e para balizar sua discussão, conforme inclusive propôs o ilustre Deputado Roberto Magalhães numa das reuniões inaugurais, propusemos ainda no dia 04 de março do corrente ano, mesmo que em caráter provisório, algumas sugestões em torno de alguns pontos que considerávamos fundamentais :

1º- A medida provisória deverá ter sua tramitação iniciada na Câmara dos Deputados, tal como prevê o texto constitucional em vigor.

2º- A eficácia da medida provisória deve sujeitar-se, em primeiro lugar, a um juízo prévio de admissibilidade quanto a sua efetiva urgência e relevância.

3º- O referido juízo de admissibilidade deve ser feito, cada qual a seu tempo, por comissões de ambas as Casas Congressuais. Portanto, não serão mais constituídas comissões mistas para esse fim, e, ademais, e por conseqüência, a medida provisória poderá ter sua tramitação obstada por deliberação soberana tanto da Câmara como do Senado Federal.

4º- Não haverá mais o chamado “trancamento” de pauta. Se a medida provisória não for apreciada, por exemplo, nos quarenta e cinco dias iniciais na Câmara, ser-lhe-á deferida tão-somente a urgência regimental.

5º- Não deve haver a fixação de um número certo de medidas provisórias, pois tal previsão pode constituir-se em obstáculo para a solução de algum problema premente, inesperado e de relevância nacional, de ordem econômica, institucional ou mesmo natural, que viesse a ocorrer após a edição do número estabelecido.

6º- A medida provisória deve ter cento e vinte dias como prazo contínuo e improrrogável, findo o qual perderá sua eficácia, caso não tenha sido convertida.

7º- Não deve ser admitida a apresentação de medida provisória em matéria orçamentária, exceto para efeito do § 3º do art. 167 da Constituição Federal (abertura de crédito extraordinário apenas “para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública”). Ainda assim, a eficácia da medida provisória fica condicionada ao juízo de admissibilidade de ambas as Casas do Congresso Nacional.

Em torno desses tópicos, vários parlamentares se manifestaram, trazendo sugestões para o estudo da matéria, conforme bem registrado nas notas taquigráficas que vêm sendo tomadas a cada reunião.

Em um momento posterior, exatamente na reunião do dia 18 de março, levamos à consideração dos parlamentares, já buscando transmitir um delineamento mais preciso do nosso ponto de vista, aperfeiçoado com as manifestações preponderantes de outros parlamentares, as seguintes propostas:

- em primeiro lugar, definimos o prazo de cento e vinte dias improrrogáveis para a tramitação das medidas provisórias, alterando-se a redação do § 3º do art. 62.

- tal prazo seria dividido, sendo sessenta dias iniciais para a análise da Câmara, quarenta e cinco para a análise do Senado, e os quinze dias

finais para a apreciação, pela Câmara, das emendas porventura apresentadas pelo Senado, alterando-se, para tanto, a redação do § 4º do mesmo artigo.

- a admissibilidade passaria a ser realizada pelas Comissões de Constituição e Justiça e Cidadania, tanto da Câmara como no Senado, nos primeiros cinco dias de tramitação em cada uma das Casas, para tanto alterando-se a redação do § 5º do mesmo art. 62.

- sendo considerada admissível ou não tendo sido apreciada a admissibilidade no prazo estabelecido, sugerimos, alterando-se a redação do § 6º, que a medida provisória passasse a figurar, em regime de urgência, como primeiro item da pauta.

- por fim, propusemos a supressão do § 7º, que atualmente trata da prorrogação do prazo da medida provisória, e do § 9º, que, por sua vez, cuida do exame de mérito por uma comissão mista.

No dia 26 do mês de março, fizemos outra reunião, de caráter reservado, em que avançamos na discussão do tema.

Hoje, enfim, formalizamos, diante da Comissão, a primeira versão do nosso parecer, já incorporando outras sugestões, amadurecidas com as reflexões desses últimos dias.

Enfim, nunca é demais lembrar o difícil trabalho cometido a um relator, que deve exercer uma arte de compatibilização entre diversos interesses contrapostos, sem perder de vista uma tendência predominante. Com esse norte procuramos desenvolver a nossa tarefa, buscando considerar as manifestações dos demais parlamentares.

Contudo, sabemos que em alguns pontos talvez não consigamos auferir a unanimidade e somente em relação a esses o Relator procurou, com cuidado, apresentar uma proposta que, naturalmente, será levada à consideração do Plenário da Comissão, instância maior de deliberação.

Nesse sentido é que sugerimos um Substitutivo. Com isso, cremos estar reproduzindo um sentimento majoritário, colhido nas discussões realizadas durante os nossos trabalhos na Comissão, sem perder de vista os

debates com líderes e parlamentares dos diversos partidos. Acreditamos que, de uma forma ou de outra, todas as Propostas de Emenda à Constituição em tramitação na Comissão Especial, bem como as Emendas apresentadas pelos parlamentares, nos termos do § 3º do art. 202 do Regimento Interno, estão contempladas em nosso Substitutivo.

Isso posto, votamos pela aprovação, nos termos do nosso Substitutivo, da Proposta de Emenda à Constituição de nº 511, de 2006, principal, bem como das apensadas de nºs 560/2002, 35/2003, 155/2003, 158/2003, 213/2003, 219/2003, 261/2004, 264/2004, 305/2004, 322/2004, 323/2004, 328/2004, 331/2004, 336/2004, 368/2005, 371/2005, 384/2005, 400/2005, 420/2005, 431/2005, 477/2005, 491/2005, 514/2006, 518/2006, 532/2006, 54/2007, 111/2007, 118/2007, 156/2007 e 234/2008. De igual modo, nos termos de nosso Substitutivo, consideramos admissíveis, sob a perspectiva dos requisitos constitucionais, e aprovamos, no mérito, as emendas de nºs 01 a 30, apresentadas na Comissão.

Sala da Comissão, em 1º de abril de 2008.

Deputado Leonardo Picciani
Relator

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 511-A, DE 2006, DO SENADO FEDERAL, QUE “ALTERA O ART. 62 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL PARA DISCIPLINAR A EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS”, ESTABELECEndo QUE A MEDIDA PROVISÓRIA SÓ TERÁ FORÇA DE LEI DEPOIS DE APROVADA A SUA ADMISSIBILIDADE PELO CONGRESSO NACIONAL, SENDO O INÍCIO DA APRECIÇÃO ALTERNADO ENTRE A CÂMARA E O SENADO.

SUBSTITUTIVO À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 511-A, DE 2006, às demais propostas apensadas e às emendas apresentadas na Comissão Especial.

Altera o art. 62 da Constituição Federal para disciplinar a edição de medidas provisórias.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Dê-se a seguinte redação à alínea “d” do § 1º e aos §§ 3º, 5º, 6º e 7º do art. 62 da Constituição Federal, acrescentando-se, ainda, ao mesmo artigo, conforme adiante formalizado, os §§ 13 e 14:

“Art. 62.....
.....

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º

.....
 § 3º *As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de cento e vinte dias, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.*

.....
 § 5º *A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais a ser realizado pelas respectivas Comissões de Constituição e Justiça e de Cidadania nos dez dias iniciais de tramitação em cada uma das Casas, passando a ocupar o primeiro lugar na Ordem do Dia dessas Comissões a partir do sétimo dia.*

§ 6º *Considerada admissível, ou não tendo sido apreciada a admissibilidade dentro do prazo, a medida provisória entrará em regime de urgência, passando a ocupar o primeiro lugar na Ordem do Dia do Plenário nas sessões ordinárias e extraordinárias.*

§ 7º *Após a apreciação da Câmara dos Deputados, serão assegurados, mesmo além do prazo estabelecido no § 3º, quarenta e cinco dias para a revisão do Senado Federal, e dez dias para a apreciação das emendas do Senado Federal pela Câmara dos Deputados.*

.....
 § 9º *(Revogado)*

.....
 §13 *As medidas provisórias deverão ter homogeneidade temática, não podendo versar sobre outra matéria que não seja diretamente conexa ao tema enunciado na ementa.*

§14 *É vedada a apresentação de medida provisória para revogar outra medida provisória.” (NR)*

Art. 2º *Revoga-se o § 9º do art. 62 da Constituição Federal.*

Art. 3º Dê-se a seguinte redação ao § 3º do art. 167 da Constituição Federal, acrescentando-se, ainda, ao mesmo artigo, os §§ 5º e 6º, na seguinte forma:

“Art. 167. São vedados:

.....
§ 3º - A abertura de crédito extraordinário deverá indicar os recursos correspondentes e somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

.....
§ 5º O projeto de lei de crédito suplementar e especial que, após decorrido o prazo de setenta e cinco dias de seu envio pelo Poder Executivo, não tenha sido incluído na Ordem do Dia do Congresso Nacional, poderá ser objeto de medida provisória, observado o art. 62, com o mesmo conteúdo do projeto original, cuja tramitação permanecerá suspensa até deliberação final da medida provisória.

§ 6º O prazo a que se refere o § 5º suspender-se-á durante os períodos de recesso do Congresso Nacional.” (NR)

Art. 4º Ficam convalidadas as medidas provisórias compreendidas no art. 2º da Emenda Constitucional nº 32, de 2001.

Art. 5º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 1º de abril de 2008.

Deputado Leonardo Picciani
Relator