

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 70-A, DE 2011, DO SENADO FEDERAL, QUE “ALTERA O PROCEDIMENTO DE APRECIÇÃO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS PELO CONGRESSO NACIONAL”

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 70, DE 2011

Altera o procedimento de apreciação das medidas provisórias pelo Congresso Nacional.

Autor: SENADO FEDERAL

Relator: Deputado WALTER ALVES

I - RELATÓRIO

A proposição em epígrafe, oriunda do Senado Federal e cujo primeiro signatário naquela Casa é o Senador José Sarney, altera o art. 62 da Constituição Federal para modificar o procedimento de apreciação das medidas provisórias pelo Congresso Nacional.

De acordo com a proposição, o caput e os §§ 1º, 2º, 8º, 11 e 12 do art. 62 da Constituição Federal permanecem com a atual redação.

O § 3º do mesmo dispositivo, a seu turno, dispõe que, ressalvado o disposto nos atuais §§ 11 e 12 do art. 62 da Constituição Federal, as medidas provisórias perderão eficácia, desde o início da sua edição, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes, se forem consideradas inadmitidas na forma do § 5º ou se não forem aprovadas: 1) pela Câmara dos Deputados, no prazo de oitenta dias contado de sua edição; 2) pelo Senado Federal, no prazo de trinta dias contado de sua aprovação pela Câmara dos Deputados; 3) pela Câmara dos Deputados, para

apreciação das emendas do Senado Federal, no prazo de dez dias contado de sua aprovação por esta Casa.

O § 4º permanece praticamente inalterado, apenas com as remissões refeitas e corrigidas.

De outra parte, o § 5º do mencionado art. 62 determina que, preliminarmente, ao seu exame pelo Plenário, as medidas provisórias serão submetidas, para juízo sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais, à comissão competente para examinar a constitucionalidade das matérias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, observado o seguinte: 1) o prazo da comissão será de dez dias para manifestação; 2) a decisão pela inadmissibilidade dispensa a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da respectiva Casa no prazo de dois dias úteis após a decisão; 3) no caso de admissibilidade ou de recurso contra decisão de inadmissibilidade, o Plenário votará o parecer da comissão quando da apreciação da medida provisória; 4) na hipótese de a comissão não se manifestar no prazo constitucional, a decisão sobre a admissibilidade será transferida para o Plenário da Casa respectiva; e 5) a medida provisória será transformada em projeto de lei do Executivo com urgência constitucional, nos termos do § 1º do art. 64 da Constituição Federal, com tramitação iniciada na Câmara dos Deputados.

De acordo com a alteração feita no § 6º do art. 62 da Constituição Federal, se a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem, em até setenta e vinte dias, respectivamente, a medida provisória entrará em regime de urgência, sobrestando, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado.

A proposição modifica também o § 10 do art. 62 da Constituição Federal para vedar a reedição, na mesma sessão legislativa, de matéria constante de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo.

Há, ainda, o acréscimo do § 13 ao art. 62 para determinar a proibição tanto da medida provisória quanto do projeto de lei de conversão de conterem matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão.

Por fim, a proposta de emenda à Constituição em tela propõe a revogação dos atuais §§ 7º e 9º do art. 62 da Constituição Federal, que tratam, respectivamente, sobre a prorrogação do período de vigência da medida provisória e da competência da comissão mista para dar parecer sobre as medidas provisórias, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada Casa Congressual.

Para melhor visualização, abaixo apresentamos quadro comparativo entre o texto constitucional atual e as modificações propostas pela PEC nº 70, de 2011, que aparecem destacadas em negrito.

TEXTO CONSTITUCIONAL EM VIGOR	PEC 70, DE 2011
Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.	Permanece inalterado
§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: I – relativa a: a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; b) direito penal, processual penal e processual civil; c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º; I – que vise a detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro; III – reservada a lei complementar; IV – já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.	Permanece inalterado
§ 2º Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e art. 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada.	Permanece inalterado

<p>§ 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 sessenta dias, prorrogáveis nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.</p>	<p>§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12, perderão eficácia, desde o início de sua edição, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes, se forem consideradas inadmitidas na forma do § 5º ou se não forem aprovadas: I – pela Câmara dos Deputados no prazo de oitenta dias contado de sua edição; II – pelo Senado Federal no prazo de trinta dias contado de sua aprovação pela Câmara dos Deputados; III – pela Câmara dos Deputados, para apreciação das emendas do Senado Federal, no prazo de dez dias contado de sua aprovação por esta Casa.</p>
<p>§ 4º O prazo a que se refere o § 3º contar-se-á da publicação da medida provisória, suspendendo-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional.</p>	<p>§ 4º Os prazos a que se referem os §§ 3º e 5º suspendem-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional.</p>
<p>§ 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.</p>	<p>§ 5º Preliminarmente ao seu exame pelo Plenário, as medidas provisórias serão submetidas, para juízo sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais, à comissão competente para examinar a constitucionalidade das matérias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, observado o seguinte: I – a comissão terá dez dias para se manifestar; II – a decisão da comissão pela inadmissibilidade dispensa a competência do Plenário, salvo se houver recurso, assinado por um décimo dos membros da respectiva Casa, que deverá ser protocolizado até dois dias úteis após a decisão; III – no caso de manifestação pela admissibilidade ou, se apresentado o recurso, no caso da inadmissibilidade, o Plenário votará o parecer da comissão quando da apreciação da medida provisória, observados os prazos previstos nos incisos I e II do § 3º; IV – se a comissão não se manifestar no prazo a que se refere o inciso I, a decisão sobre a admissibilidade transfere-se para o Plenário da respectiva Casa, observado o disposto no inciso III; V – se a medida provisória não for admitida, será ela transformada em projeto de lei em regime de urgência, na</p>

	forma do § 1º do art. 64, com tramitação iniciada na Câmara dos Deputados.
§ 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando.	§ 6º Se, no caso dos incisos I e II do § 3º, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem, respectivamente, em até setenta e vinte dias, a medida provisória entrará em regime de urgência, sobrestando todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação.
§ 7º Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional.	REVOGADO
§ 8º As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados.	Permanece inalterado
§ 9º Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.	REVOGADO
§ 10. É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo.	§ 10. É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de matéria constante de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo.
§ 11. Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas.	Permanece inalterado
§ 12. Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto.	Permanece inalterado
Acréscimo	§ 13. A medida provisória e o projeto de lei de conversão não conterão matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão.

A proposição sob exame passou pelo crivo da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que considerou estarem presentes os

requisitos constitucionais e regimentais para sua admissão ao debate parlamentar.

O prazo regimental de dez sessões para apresentação de emendas foi aberto em 22 de agosto de 2013 e terminou no dia 19 de setembro de 2013, com a apresentação de três emendas perante esta Comissão Especial.

A Emenda nº 1, cujo primeiro signatário é o Deputado Marcus Pestana, propõe modificação ao inciso III do § 5º do art. 62 da Constituição Federal na redação da proposição em tela para acrescentar a necessidade de observação de interstício de vinte e quatro horas entre a leitura do relatório em Plenário e a respectiva votação.

A Emenda nº 2, apresentada pelo Deputado Onofre Santo Agostini, Junji Abe e outros, modifica a redação dada pela proposição vinda do Senado Federal e aqui analisada ao inciso I do § 3º do art. 62 para manter a apreciação preliminar da medida provisória pela comissão mista. Em consequência, reduz o prazo de oitenta dias dado à Câmara dos Deputados pela PEC em referência para quarenta e cinco dias.

Além disso, a Emenda nº 2 altera substancialmente a redação dada pela PEC nº 70, de 2011 ao § 5º do art. 62 para incluir ao lado do exame preliminar dos pressupostos constitucionais, o exame de análise de mérito a ser feito pela comissão mista. Estabelece, ainda, que deverá ser observado o seguinte: 1) o prazo da comissão será de quarenta e cinco dias; 2) o Plenário votará o parecer da comissão quando for apreciar a medida provisória; e 3) se a medida provisória não for admitida ou no caso de perda de eficácia por decurso de prazo, será ela transformada em projeto de lei em regime de urgência, na forma do § 1º do art. 64, com tramitação iniciada na Câmara dos Deputados.

A Emenda nº 3, a seu turno, de autoria do Deputado Espiridião Amin e outros, modifica o § 13 da proposição em tela e acrescenta três novos parágrafos. O § 13 sugerido estabelece que o primeiro artigo da medida provisória indique seu objeto e âmbito de aplicação. O § 14 propõe que cada medida provisória deva tratar de um único objeto. O § 15 determina que não será objeto de deliberação projeto de lei de conversão que contenha matéria estranha à medida provisória ou que não esteja a ela diretamente vinculada. Por último, o § 16 dispõe caber aos Presidentes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, das comissões e aos relatores zelar pela preservação do objeto da medida, cabendo-lhes rejeitar, de imediato, proposição tendente a ampliá-lo.

Com o escopo de melhor debater a matéria, foram realizadas audiências públicas nesta Comissão Especial nos dias 24 de setembro e 1º de outubro de 2013, com as presenças do Dr. Marcus Vinícius Furtado Coelho, presidente nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, do Dr. Eduardo Gomes Pugliesi, presidente da Comissão Especial de Acompanhamento Legislativo da OAB, do Professor Carlos Nepomuceno e do Ministro aposentado do Supremo Tribunal Federal, Dr. Nelson Jobim.

O Dr. Marcus Vinícius Furtado Coelho elogiou as mudanças inseridas no § 3º do art. 62, que estabelece prazo máximo para a tramitação das medidas provisórias em cada Casa. Destacou a importância do novo § 13 que dispõe sobre a vedação de matéria estranha ao objeto da medida provisória e pediu melhor reflexão sobre a nova redação do § 5º do art. 62, especialmente sobre a transformação de medida provisória inadmitida em projeto de lei com urgência constitucional.

Na visão do Dr. Eduardo Pugliese, esta Comissão Especial não deveria perder a oportunidade de aperfeiçoar o instrumento das medidas provisórias, mas também de analisar a possibilidade de encontrar instrumento normativo governamental que estabeleça uma relação harmônica entre Executivo e Legislativo. Segundo ele, é preciso afastar o preconceito contra o antigo decreto-lei e refletir sobre um modelo semelhante que tenha uma reserva normativa positiva. Em sua opinião, é preciso, por um lado, garantir um instrumento normativo excepcional, que viabilize a governabilidade, e, por outro, garantir a validade do princípio da separação dos Poderes, que preconiza a harmonia e autonomia dos três Poderes da República. Acredita que este é o momento para o Congresso Nacional se aliar à jurisprudência atualmente em vigor do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria. Alerta para a necessidade de mais clareza na redação do § 3º do art. 62.

O terceiro palestrante do dia 24 de setembro foi o cientista político e professor da Universidade de Brasília, Dr. Carlos Nepomuceno, que fez breve apresentação de sua dissertação de mestrado, que tratou especificamente sobre a análise das medidas provisórias multitemáticas no período que abrangeu os governos de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e o primeiro ano do mandato da Presidenta Dilma Rousseff.

Os resultados que aponta na sua pesquisa são:

1) a corresponsabilidade do Executivo e do Legislativo na violação das normas procedimentais;

2) a semelhança temática não é determinante para a ocorrência de assuntos, ou seja, não é a afinidade temática que define a multiplicidade de assuntos em uma medida provisória;

3) quanto maior o número de temas aprovados em um projeto de lei de conversão, maior a probabilidade de veto.

Suas sugestões são avaliar o tema dentro de um contexto maior, que seria o aperfeiçoamento do processo legislativo como um todo, que precisa ser mais ágil e mais eficiente e, nesse sentido:

1) definir com mais precisão a questão da urgência e relevância;

2) estabelecer em *numerus clausus* quais os temas que podem ser objeto de medidas provisórias;

3) manter a possibilidade de um mecanismo, que ele chamou de “curto circuito” com quórum qualificado para inclusão de novos temas excepcionalmente;

4) não incluir na Constituição as matérias próprias da Lei Complementar nº 95, de 1998, que trata das normas de elaboração das leis.

No dia 1º de outubro do corrente ano, esta Comissão recebeu o Ministro aposentado do Supremo Tribunal Federal, Dr. Nelson Jobim, que fez várias considerações sobre o tema. Considerou que a alteração feita pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001, relativa à tramitação separada nas Casas Congressuais com a análise preliminar de Comissão Mista foi decisão inadequada, que tornou a tramitação complicada e mais alongada. Sugeriu a volta para o sistema anterior, em que a apreciação era em sessão conjunta do Congresso Nacional. Segundo ele, o Congresso renunciou à apreciação de admissibilidade das medidas provisórias e deixou para o Poder Executivo o controle da pauta do Legislativo.

Alertou que é preciso definir, em primeiro lugar, se a tramitação será conjunta ou separada. No primeiro caso, a existência de Comissão Mista do Congresso Nacional se justifica. No segundo, a apreciação da

admissibilidade pelas comissões competentes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal parece ser mais adequada.

Ressaltou que não se deve constitucionalizar matéria regimental – tecnicamente melhor inserida em Resolução de cada Casa ou do Congresso Nacional, conforme o modelo que se adote – nem matéria própria das normas gerais de elaboração da medida provisória, que deveria estar disciplinada na Lei Complementar nº 95, de 1998, específica sobre o assunto.

Em conclusão, o eminente palestrante afirmou que, em síntese, a PEC em análise trata de dois temas: edição e tramitação de medidas provisórias. Em relação ao primeiro, deve-se definir sobre os pressupostos constitucionais e sobre a unicidade de objeto; quanto ao segundo tema, a análise precisa necessariamente partir da decisão quanto à apreciação conjunta ou separada para depois partir para a definição dos detalhes.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

De acordo com o art. 202, § 2º, do Regimento Interno, cabe a esta Comissão Especial o exame do mérito da Proposta de Emenda à Constituição n.º 70-A, de 2011, que altera o procedimento de apreciação das medidas provisórias pelo Congresso Nacional, bem como da admissibilidade e do mérito das emendas apresentadas nesta Comissão.

O instituto das medidas provisórias estreou no ordenamento jurídico brasileiro com o advento da Constituição Federal de 1988. Substituiu o antigo decreto-lei, previsto na Constituição anterior, que foi amplamente utilizado pelo Presidente da República, a quem cabia a competência exclusiva para sua edição, nos termos do art. 55 daquela norma constitucional.

O decreto-lei era o instrumento legislativo que atribuía ao Presidente da República a competência de, em casos de urgência ou de interesse público relevante e desde que não houvesse aumento de despesa, expedir decretos-leis sobre matérias relativas à segurança nacional; finanças públicas,

inclusive normas tributárias; e criação de cargos públicos e fixação de vencimentos. Assim, como as medidas provisórias, tinha vigência imediata. Todavia, o rito era diferente. Cabia ao Congresso Nacional, à época, aprovar ou rejeitar a matéria em sessenta dias; não eram aceitas emendas e, em caso de não haver deliberação, o texto era tido como aprovado.

As medidas provisórias foram inspiradas nos chamados *decreti-legge in casi straordinari di necessità e d'urgenza* da Constituição Italiana de 1947, que determinam que em caso extraordinário de necessidade e urgência, o Governo adotará, sob sua responsabilidade, providências provisórias com força de lei, devendo apresentá-las imediatamente à Câmara, para sua conversão. Perdem a eficácia retroativamente se não forem convertidos em lei no prazo de sessenta dias de sua publicação, devendo a Câmara regulamentar as relações jurídicas decorrentes da edição do decreto e correspondentes ao período em que ficou em vigor.

A maior crítica que se fez com a importação do novo instituto relacionava-se ao fato de que os *decreti-legge* italianos eram próprios de um sistema parlamentarista de governo e que, portanto, ao optar pelo sistema presidencialista, as medidas provisórias não constituíam o instituto mais adequado para o ordenamento brasileiro.

De toda forma, as medidas provisórias entraram em vigor em 1988 e se tornaram instrumento essencial e necessário para a governabilidade do País, seja quem fosse que estivesse no Poder. Prova disso é o estudo feito pelo cientista político e professor Carlos Nepomuceno que demonstrou a larga edição das medidas provisórias, desde o Governo José Sarney até o Governo atual da Presidenta Dilma Roussef, passando pelos Presidentes Fernando Collor, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva.

No entanto, após alguns anos de vigência, houve uma reação parlamentar à atuação excessiva do Executivo, que usava de maneira claramente abusiva o instituto ao fazer inúmeras reedições sucessivas sem qualquer critério quanto às matérias disciplinadas, uma vez que a redação original do art. 62 só impunha restrição relativa à excepcionalidade da relevância e urgência.

Assim, dentro do contexto de insatisfação pela abrangência indiscriminada das matérias disciplinadas por medidas provisórias e pelo aumento

injustificado de reedições, foi promulgada em 11 de setembro de 2001 a Emenda Constitucional nº 32, de 2001, que dentre várias alterações: a) vedou a edição de medidas provisórias sobre determinadas matérias; b) limitou o número de reedições para apenas uma vez; c) criou Comissão Mista para que o Congresso Nacional se manifestasse previamente sobre os pressupostos constitucionais de urgência e relevância; e d) determinou o sobrestamento da pauta das Casas Legislativas após quarenta e cinco dias da edição de medida provisória.

Acreditava-se que as novas restrições impostas iriam, de alguma forma, dificultar, ou mesmo inibir, a atuação exagerada do Poder Executivo na edição de medidas provisórias. Não foi o que aconteceu.

Resolvidos antigos problemas, novos surgiram: o sobrestamento da pauta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; os prazos exíguos para cada Casa apreciar a matéria; o predomínio da Comissão Mista e principalmente da figura do relator sobre o Plenário e os demais Congressistas; e a multidisciplinariedade de matérias em uma mesma medida provisória, causada não só pelo Poder Executivo, mas também pelo excesso de emendas que trazem matérias de toda a natureza.

Dessa forma, cresceu o sentimento de que a agenda legislativa do Congresso Nacional está, a cada dia, mais dominada pela apreciação das medidas provisórias.

Nesse sentido, surge nova reação do Poder Legislativo, a Proposta de Emenda à Constituição nº 70, de 2011, que vem para tentar aperfeiçoar o instituto das medidas provisórias e criar novas regras para sua tramitação que possam garantir a efetiva participação das Casas Legislativas e de seus membros na elaboração das leis do País.

A referida proposição, originária do Senado Federal, de autoria do Senador José Sarney e da relatoria do Senador Aécio Neves, propõe essencialmente as seguintes mudanças:

1) Alterar os prazos previstos no § 3º do art. 62 da Constituição Federal, atribuindo oitenta dias para a Câmara apreciar a matéria, trinta dias para o Senado e dez dias para retornar à Câmara, se houver sido modificada.

2) No § 5º e § 9º do art. 62: acabar com a Comissão Mista e transferir o exame dos pressupostos constitucionais para a Comissão competente

de cada Casa; estabelecer o prazo de dez dias para o exame dos pressupostos constitucionais e determinar que, no caso da aprovação do parecer pela inadmissibilidade, a matéria será transformada em projeto de lei com urgência constitucional; e prever a possibilidade de recurso de um décimo dos membros da respectiva Casa ao Plenário contra a decisão de inadmissibilidade da Comissão.

3) Determinar, no § 6º do art. 62, o prazo de setenta dias para o sobrestamento da pauta da Câmara e vinte dias para a do Senado.

4) Alterar a redação do § 10 do art. 62 da Constituição Federal para referir-se à vedação a reedição de matéria constante de medida provisória e não mais reedição de medida provisória.

5) Incluir novo § 13 para determinar que a medida provisória e o projeto de lei de conversão não conterão matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão.

Consideramos valiosas as alterações propostas pela PEC 70-A, de 2011. Embora reconheçamos a importância vital do instituto para a governabilidade do País, é preciso aperfeiçoar o sistema para permitir, por um lado, que o Executivo possa editar medidas provisórias em casos excepcionais de urgência e relevância e que o faça com critério e técnica, evitando a multidisciplinariedade de matérias, e, por outro lado, que Deputados e Senadores possam participar efetivamente de sua apreciação.

Nesse sentido, concordamos com a proposta vinda do Senado Federal que extingue a comissão mista e põe fim ao sistema híbrido atual em que a apreciação começa conjunta e depois segue autônoma na Câmara dos Deputados e Senado Federal.

O que ocorre hoje com a existência da comissão mista é a dominação de um órgão pouco representativo sobre o maior colegiado de cada Casa, que é o Plenário. Sabemos que, na prática, a figura do relator na comissão mista é que detém todo o poder de negociação da matéria, não sendo raro a medida provisória chegar ao Plenário com o prazo praticamente esgotado, restando aos Parlamentares acatar o parecer do relator ou rejeitar a matéria.

Parece-nos, contudo, que, ao acabar com a comissão mista e transferir a apreciação dos pressupostos constitucionais para as Comissões de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, a proposição oriunda do Senado Federal acaba por deixar ao Plenário a análise do

mérito das medidas provisórias, o que, além de não simplificar sua tramitação pode dificultar a análise da matéria pela composição plenária de cada Casa.

Desse modo, acolhendo parcialmente a proposta do Senado Federal, sugerimos a criação de Comissão Especial em cada Casa Legislativa para a apreciação de medidas provisórias (art. 62, § 5º).

As Comissões Especiais ora propostas, criadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, serão competentes para o juízo prévio sobre o atendimento dos pressupostos constitucionais, a apreciação do mérito da medida provisória e o exame de suas emendas.

Ainda em relação à Comissão Especial, propomos que o parecer dessa Comissão não possua força terminativa quanto à inadmissibilidade da matéria e que o transcurso do prazo destinado à manifestação da Comissão sem que o respectivo parecer seja aprovado transfira para o Plenário a apreciação da matéria.

Quanto aos prazos de tramitação, foram alterados os prazos de apreciação da medida provisória na Câmara dos Deputados: de oitenta para setenta dias, na deliberação inicial, e de dez para vinte dias, na deliberação revisional sobre as emendas do Senado Federal. O prazo de tramitação no Senado Federal foi mantido em trinta dias.

Se a Câmara dos Deputados não apreciar a medida provisória no prazo de setenta dias, ela será encaminhada de imediato ao Senado Federal, sem a deliberação da Câmara. O Senado Federal, então, disporá de trinta dias para deliberar sobre a matéria, sendo que a não deliberação da medida provisória pelas duas Casas nesses dois prazos, acarretará a perda da sua eficácia, nos termos do § 3º do art. 62 da Constituição Federal.

Ainda sobre o tema, propomos um importante mecanismo de mudança de papel de Casa Iniciadora da Câmara dos Deputados para o Senado Federal, no caso de a Câmara não apreciar a medida provisória no prazo de setenta dias. Nessa situação, o Senado Federal recebe a prerrogativa de se manifestar inicialmente sobre a matéria, a Câmara dos Deputados mantém a prerrogativa de emendar o texto do Senado, sendo que esta Casa aprovará ou rejeitará as emendas da Câmara em um prazo adicional de dez dias, o qual acarreta a prorrogação do prazo total de apreciação da medida provisória, de cento e vinte para cento e trinta dias.

Em relação aos prazos de sobrestamento de pauta previstos no § 6º do art. 62, optamos por fixar o regime de urgência no 36º, 86º, 111º e 121º dias, contados da publicação da medida provisória, considerando-se, portanto, a metade dos prazos que as Casas Legislativas têm para se manifestar sobre a matéria (a saber: 70, 30 ou 20 dias). A determinação de dias fixos para o início da urgência tem a vantagem de permitir, na prática, maiores prazos de apreciação pelas Casas do Congresso. A título de exemplo, se a Câmara dos Deputados aprecia a medida provisória em quarenta dias (antes, portanto, do prazo de setenta dias) e a encaminha de imediato ao Senado Federal, este terá até o 85º dia, contado da publicação da medida provisória, para apreciar a matéria sem o sobrestamento de sua pauta.

Finalmente, mantivemos as normas propostas pelo Senado Federal em relação à transformação da medida provisória inadmitida em projeto de lei em regime de urgência, na forma do art. 64, § 1º, da Constituição Federal, à revogação da prorrogação automática do prazo da medida provisória aos sessenta dias (prevista atualmente no § 7º do art. 62 da Constituição) e à censura das matérias estranhas contidas na medida provisória e no projeto de lei de conversão.

No que diz respeito às emendas apresentadas nesta Comissão Especial, preliminarmente, cumpre-nos afirmar que são todas admissíveis, na medida em que atendem aos pressupostos constitucionais formais previstos no art. 60 da Constituição Federal.

Quanto ao mérito, a Emenda nº 1, de 2013, apresentada pelo Deputado Marcus Pestana, que sugere um interstício de vinte e quatro horas entre a leitura do relatório em Plenário e a votação, embora seja de grande valia, parece-nos mais adequada a ser disciplinada nos Regimentos Internos e não na Constituição Federal, por esse motivo, não será acolhida.

Outrossim, a Emenda nº 2, de 2013, apresentada pelos Deputados Onofre Santo Agostini e Junji Abe, também será rejeitada no mérito, na medida em que propõe a permanência da comissão mista.

De outra parte, a Emenda nº 3, apresentada pelo Deputado Espiridião Amin, faz propostas muito importantes para a melhoria da técnica legislativa das medidas provisórias. Propõe o acréscimo de quatro novos parágrafos disciplinando que cada medida provisória tratará de um único objeto, que não poderá haver deliberação de projeto de lei de conversão que contenha

matéria estranha à medida provisória ou que não esteja a ela diretamente vinculada e atribui aos Presidentes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e das comissões responsáveis pela análise da medida provisória a competência para zelar pela preservação do objeto desta, devendo rejeitar, de imediato, proposições que tendam a ampliar o seu objeto.

No entanto, embora consideremos as sugestões pertinentes, tecnicamente, o diploma legal mais adequado para incorporá-las seria a Lei Complementar nº 95, de 1998, alterada pela Lei Complementar nº 107, de 2001, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

Assim, apesar de estarmos de acordo com o disposto na Emenda nº 3, opinamos por sua rejeição, por entender que a matéria ali tratada não deva estar disciplinada na Constituição Federal e, sim, na Lei Complementar nº 95, de 1998, alterada pela Lei Complementar nº 107, de 2001.

Diante de todo o exposto, nosso voto é pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição n.º 70-A, de 2011, nos termos do substitutivo que apresentamos em anexo; pela admissibilidade das Emendas nº 1, nº 2 e nº 3, apresentadas nesta Comissão Especial, e, no mérito, pela sua rejeição.

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputado WALTER ALVES
Relator

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 70-A, DE 2011, DO SENADO FEDERAL, QUE “ALTERA O PROCEDIMENTO DE APRECIÇÃO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS PELO CONGRESSO NACIONAL”

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 70, DE 2011

Altera o procedimento de apreciação das medidas provisórias pelo Congresso Nacional.

Autor: SENADO FEDERAL

Relator: Deputado WALTER ALVES

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 O art. 62 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 62

§ 1º

§ 2º

§ 3º *As medidas provisórias vigorarão pelo prazo máximo de cento e vinte dias a partir da data de sua publicação, prorrogáveis nos termos dos §§ 7º e 12, ou pelo prazo de cem dias na hipótese do § 3º-B, e perderão eficácia desde sua edição, ressalvado o disposto no § 11, se não forem convertidas em lei, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.*

§ 3º-A A tramitação no Congresso Nacional deve observar os prazos sucessivos de:

I - setenta dias, na Câmara dos Deputados, sob pena de encaminhamento imediato ao Senado Federal;

II - trinta dias, no Senado Federal, observado o § 3º-B;

III - vinte dias, na Câmara dos Deputados, no caso de retorno do Senado Federal.

§ 3º-B No caso de não apreciação da medida provisória nos prazos previstos no § 3º-A, I e II, esta perderá a eficácia.

§ 4º Os prazos a que se refere este artigo são ininterruptos, suspendendo-se apenas durante os períodos de recesso do Congresso Nacional.

§ 5º Preliminarmente ao seu exame pelo Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, as medidas provisórias serão submetidas a Comissão Especial de cada Casa, para juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais, apreciação de seu mérito e exame das emendas, observado o seguinte:

I – a decisão da Comissão Especial pela inadmissibilidade da medida provisória ou das emendas não dispensa a competência do plenário;

II - se a medida provisória não for admitida, será ela transformada em projeto de lei em regime de urgência, na forma do art. 64, § 1º, com tramitação iniciada na Câmara dos Deputados;

III – se as Comissões Especiais não se manifestarem em trinta e cinco dias, na Câmara dos Deputados, e em quinze dias, no Senado Federal, nas hipóteses do § 3º-A, I e II, a matéria será encaminhada ao Plenário da respectiva Casa para apreciação.

§ 6º Independentemente da manifestação das Comissões Especiais, a medida provisória entrará em regime de urgência, sobrestando todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa até que se ultime a votação, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado e das proposições que não veiculem matéria passível de regulação por medida provisória, nos seguintes dias contados da publicação da medida provisória:

I – trigésimo sexto dia, na Câmara dos Deputados, no caso do § 3º-A, I;

II – octogésimo sexto dia, no Senado Federal, no caso do § 3º-A, II;

III – centésimo décimo primeiro dia, na Câmara dos Deputados, no caso do § 3º-A, III;

IV – centésimo vigésimo primeiro dia, no Senado Federal, na hipótese de prorrogação prevista no § 7º.

§ 7º Se a medida provisória não for apreciada pela Câmara dos Deputados no prazo previsto no § 3º-A, I, e, no retorno à Câmara, a matéria for aprovada com emenda, ela será encaminhada ao Senado Federal para manifestação exclusiva sobre a emenda, hipótese em que a vigência da medida provisória será prorrogada por dez dias.

§ 8º

§ 9º REVOGADO

§ 10. É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de matéria constante de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo.

§ 11.

§ 12.

§ 13. Caso a medida provisória e o projeto de lei de conversão contenham matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão, o presidente da Casa poderá retirá-la, de ofício, antes de submeter à apreciação do plenário, cabendo recurso nos termos regimentais. (NR)”

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

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, aplicando-se às medidas provisórias que venham a ser editadas após a sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputado WALTER ALVES

Relator