

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º...../2005.
(Do Sr. Michel Temer e outros)

Dá nova redação ao artigo 62 da Constituição Federal.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos 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 a seguinte redação:

“Art. 62. Em caso de relevância e urgência o Presidente da República, sob sua responsabilidade, poderá editar medidas provisórias com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

§ 1º.....
I -
a (...)
b (...)
c (...)
d (...)
II -
III -
IV -

§ 2º.....

§ 3º As medidas provisórias perderão eficácia, desde a sua edição, se não forem convertidas em lei no prazo de 7 (sete) dias corridos.

§ 4º

§ 5º A medida provisória será objeto de deliberação em reunião do Congresso Nacional que, no prazo de 7 (sete) dias corridos, decidirá sobre os seus pressupostos constitucionais e sobre o mérito.

§ 6º A discussão será feita em conjunto pelas duas Casas do Congresso Nacional e a votação, separadamente.

§ 7º Será constituída comissão mista permanente de 5 (cinco) deputados e 3 (três) senadores, que dará parecer sobre os pressupostos e o mérito das medidas provisórias antes de serem apreciadas em sessão conjunta do Congresso Nacional.

§ 8º

§ 9º Será criada assessoria especial constituída de 3 (três) servidores da Câmara Federal e 3 (três) do Senado Federal para assessorar permanentemente a comissão mista prevista no § 7º.

§ 10 Se a medida provisória for aprovada, converter-se-á em lei, independentemente de sanção, devendo ser promulgada por ambas as Casas do Congresso Nacional.

§ 11 Se a medida provisória for rejeitada expressamente, ou tacitamente, porque não apreciada no prazo constitucional, decreto legislativo regulará as relações jurídicas dela decorrentes.

§ 12 Continuarão válidas as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante a vigência da medida provisória, enquanto não editado o decreto legislativo previsto no § 11.

§ 13 Não são admitidas emendas às medidas provisórias.

§ 14 É vedada a obstrução partidária no exame da medida provisória, devendo as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal aplicar efeitos administrativos aos deputados e senadores que, injustificadamente, deixarem de votá-las.

JUSTIFICAÇÃO

A medida provisória foi introduzida no nosso regime jurídico pela Constituição de 1988. Instrumento mais autoritário que o decreto-lei podia versar, na sua origem, sobre toda e qualquer matéria.

Em 2001 a Emenda Constitucional n. 32 restringiu o conteúdo material da medida provisória. E, objetivando evitar que o instrumento vigorasse por tempo indeterminado sem o exame do Legislativo, estabeleceu que, 45 dias após a sua publicação, ficam sobrestadas todas as deliberações legislativas da

Casa em que estiver tramitando, até que ultimada a votação ou transcorrido o prazo para a perda de sua eficácia.

Importante lembrar que a nossa medida provisória foi inspirada no direito italiano, cujo regime de governo é parlamentarista. Diz a Constituição italiana que o Governo pode adotá-la em casos de urgência e relevante interesse público, mas sob a sua responsabilidade. A “responsabilidade” de que fala a Constituição italiana é a política. Se o governo italiano – o gabinete chefiado pelo primeiro ministro – editar inconseqüentemente medida provisória, corre o risco de ser responsabilizado e cair.

No sistema brasileiro, inexistente a responsabilização política do chefe do governo relativamente à edição de medidas provisórias. A par disso, o Executivo, em detrimento do processo legislativo ordinário, tem sistematicamente desrespeitado os pressupostos constitucionais de relevância e urgência quando de sua expedição, editando torrencial e ilimitadamente medidas provisórias sobre todo e qualquer assunto. De instrumento excepcional que deveria ser, pela vontade do constituinte, o instituto transformou-se em recurso legiferante ordinário, do qual a Presidência da República se vale a todo momento para as questões mais rotineiras, ferindo o princípio constitucional da separação dos poderes.

O furor legiferante do Executivo, a par do processamento da medida provisória tal como estabelecido, vem impedindo, na prática, o pleno e regular funcionamento do Congresso Nacional. Tranca a pauta e paralisa as atividades normais das suas duas Casas, limita a liberdade do Legislativo impondo à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal o que votar e quando, com o conseqüente atraso do exame de matérias importantíssimas para o país, como ocorreu com a reforma do Judiciário. O Parlamento tem sua agenda paralisada e submete-se prioritariamente à pauta do Executivo, apreciando quase que exclusivamente medidas provisórias. É nítido o incômodo dos

parlamentares com a condição de meros aprovadores de medidas provisórias e com os sérios prejuízos causados à imagem do Legislativo.

Mudanças urgentes se impõem nesse quadro institucional que, além de pouco democrático, muito contribui para o despreço popular ao Congresso. É preciso buscar fórmula capaz de, sem prejudicar sua eficácia, restringir o uso de medida provisória aos casos extraordinários de necessidade e urgência, como quer a Constituição. Temos de procurar solução que imponha o exame veloz pelo Legislativo e a responsabilização do Executivo por atos reconhecida e exacerbadamente praticados sem o requisito da urgência.

Pensamos que só para a hipótese de “urgência”, aferível no Texto Constitucional, é cabível a responsabilização. Lembra e relembra permanentemente Celso Antônio Bandeira de Mello que a “urgência” está dimensionada na Constituição quando se prevê a remessa de projetos de lei do Executivo com prazo certo para seu exame: 45 dias na Câmara e 45 dias no Senado, sob pena de paralisação dos trabalhos do Legislativo. Esse é o chamado “regime de urgência”. O Presidente da República está autorizado a utilizá-lo quantas vezes quiser, impondo ao Poder Legislativo prazo para sua tramitação e aprovação.

Já não dizemos o mesmo do chamado “relevante interesse público”, em que entra forte dose de subjetividade tanto do chefe do Executivo, ao editar a medida provisória, quanto do Legislativo, ao recusá-la sob o fundamento de ausência desse pressuposto constitucional. Portanto, responsabilização política somente no caso do pressuposto “urgência” em face dos critérios objetivos utilizáveis para sua prática.

Abordamos esses temas para sugerir fórmula que permita a utilização da medida provisória pelo governo de maneira restritíssima, a fim de acabar de vez com a alegação – verdadeira – de que ela dificulta a apreciação de projetos de lei em razão do número exagerado de edições e do travamento da pauta.

Propomos para a medida provisória o regime de “urgência urgentíssima”.

Editada, a medida provisória entraria em vigor imediatamente.

O exame de seus pressupostos – urgência e relevante interesse público – e do mérito seria feito em sessão conjunta do Congresso Nacional, tornando o procedimento legislativo mais célere e objetivo.

O prazo seria de sete dias corridos. Nesse período, seja sexta-feira, sábado ou domingo, o Congresso apenas discutiria e votaria essa matéria. Ficaria proibida a obstrução, fosse da situação ou da oposição. Até porque, com a obstrução, poderia a oposição impedir a discussão com vistas ao decurso de prazo e rejeição da medida. Não seriam admitidas emendas. Obrigar-se-ia a discussão.

Transcorridos os sete dias, aprovada a medida provisória, converter-se-ia em lei, independentemente de sanção. Até porque, como não se admite emenda, a provisória seria aprovada como veio do Executivo. A sanção seria desnecessária. Se desaprovada, decreto legislativo regulará as relações jurídicas dela decorrentes.

Finalmente, haveria de se impor responsabilização política ao Governo caso a medida provisória fosse reprovada ao fundamento da inexistência de urgência e se comprovado o uso indevido da medida. A responsabilização política do governo pode significar imputação de crime de responsabilidade ao Presidente da República, nos termos do “*caput*” do artigo 85 da Constituição Federal. Com essa fórmula, o Executivo passaria a avaliar a conveniência de editar medidas provisórias ou dar início ao processo legislativo regular, apenas utilizando o instrumento em hipóteses escancaradamente urgentes, do tipo situações catastróficas exigentes de “urgência urgentíssima”.

Trata-se de solução drástica, é verdade. Passível de gerar preocupações no Executivo e no Legislativo. Pensamos, porém, que só assim se cumprirá o princípio básico da separação entre os Poderes. Até porque legislar é atividade típica do Legislativo e atípica do Executivo. Portanto, toda e qualquer atividade legislativa conferida ao Executivo há de ser interpretada restritivamente e não ampliadamente.

Daí porque espera o autor que esta PEC possa vir a ser aprovada.

Sala das sessões,

MICHEL TEMER
Deputado Federal