

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

RECURSO Nº 5 DE 2007

(Apensados os Recursos de nºs 7 e 11 de 2007)

Recorre da decisão da Presidência em questão de ordem a respeito do tratamento dado a medidas provisórias durante o período em que, chegando a Câmara dos Deputados, ainda não sobrestam a pauta.

Autor: Raul Jungmann

Relator: Deputado Geraldo Pudim

VOTO EM SEPARADO DEPUTADO REGIS DE OLIVEIRA

Trata-se de Recurso apresentado pelo ilustre deputado Raul Jungman, contra decisão da Presidência que indeferiu questão de ordem por ele formulada na sessão do dia 14 de fevereiro de 2007, referente ao regime de tramitação de medidas provisórias.

Juntamente com este, foram apensados os Recurso de nº 7/2007 de autoria do nobre deputado Fernando Coruja, apresentado na sessão do dia 26 de fevereiro de 2007 e Recurso nº 11/2007 de autoria do nobre deputado José Carlos Aleluia, apresentado na sessão do dia 28 de fevereiro. Ambos referem-se ao regime de tramitação das medidas provisórias.

Os autores alegam que não havendo decorrido o prazo de validade de 45 dias, as medidas provisórias não têm o condão de sobrestar outros itens da pauta, sendo assim, devem ser retiradas da ordem do dia e encaminhadas a uma Comissão mista para a devida análise.



Em resposta, a Presidência se manifestou alegando que, as dúvidas existentes quanto ao regime de tramitação das medidas provisórias deviam-se à ausência de regulamentação da matéria no Regimento interno da Câmara dos Deputados que não adaptou a matéria ao novo texto dado pela Emenda Constitucional nº 32/2001.

Sendo assim, permanecia válida a decisão adotada pelo então presidente, o ilustre deputado Aécio Neves, em 2001, quando a referida emenda foi aprovada, decisão essa que estabelecia que: 1) as medidas provisórias recebidas pela Câmara deveriam ser publicadas em avulso e incluídas na ordem do dia da sessão seguinte como primeiro item da pauta, com precedência sobre todos os outros projetos à exceção dos projetos de iniciativa do Presidente da República com prazo de urgência constitucional vencido; 2) aplicar-se-ia a sua discussão e votação, no que fossem cabíveis, as normas regimentais relativas à apreciação de projetos em regime de urgência; e 3) decorrido o prazo de 45 dias de sua publicação, a medida seria incluída na ordem do dia de todas as sessões deliberativas seguintes como primeiro item da pauta, sobrestadas todas as demais deliberações até ultimar-se a votação.

Posterior a essa decisão, foi aprovada a Resolução nº 01 de 2002, que dispõe sobre a apreciação das medidas provisórias no Congresso Nacional. No entanto, o seu art. 16 prevê que “a Câmara dos Deputados e o Senado Federal adaptarão os seus Regimentos Internos com vistas à apreciação de Medidas Provisórias”. Nada foi feito até o presente momento.

Assim, o procedimento legislativo estabelecido pelo então presidente Aécio Neves continua sendo aplicado.

O objetivo em comum dos três Recursos apresentados é justamente tentar reverter à decisão da Presidência no que diz respeito às regras do regime de urgência das medidas provisórias e a criação de uma Comissão mista para examinar as medidas provisórias.

É o relatório.

VOTO

A Constituição Federal em vigor aboliu do processo legislativo o “decreto-lei”, instrumento que concedia amplos poderes ao Presidente da República e, em substituição, criou as chamadas medidas provisórias que



conferem poder ao Presidente da República nos casos de “relevância e urgência” e serão submetidas de imediato ao Congresso Nacional.

O art. 62 da Constituição Federal dispõe que “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.”

A medida provisória tem sua origem no art. 77 da Constituição Italiana e decorre da competência constitucional extraordinária. É essencial que o ato seja submetido aos pressupostos da relevância e urgência, uma vez que o ato só se justifica diante de realidades extraordinárias.

Balladore Pallieri entende que “não se pode encontrar pretexto para o exercício deste modo excepcional na costumeira função legislativa.” (Pallieri, G. Balladore, “Diritto costituzionale”, 11ª edição, Milano: Giuffré, 1976, pág.283).

No mesmo sentido decidiu o Supremo Tribunal Federal que “pretende evitar, com este sistema de garantias, que o exercício indiscriminado dessa excepcional competência do Poder Executivo se converta numa prática substitutiva dos procedimentos comuns da formação das leis.” (STF, ADIn nº 2221-0-DF, relator Ministro Celso Mello).

O que ocorre na realidade brasileira é que o Presidente da República ao assumir funções reservadas ao Poder Legislativo acaba cometendo abusos e legislando, sem qualquer cautela, através das medidas provisórias.

Nesse sentido, Régis de Oliveira e José Ferreira entendem que “o que se discute é questão de princípio. O Poder Executivo não pode, sob pena de balançar a regularidade democrática de funcionamento dos Poderes, prosseguir na pletora infindável de medidas provisórias, sob pena de incorrer em crime de responsabilidade.” (Oliveira, Régis e Ferreira, José, “Processo Legislativo – Uma contribuição ao debate”, Brasília: Centro de documentação e informação – coordenação de publicações, Câmara dos Deputados, 1996, pág.42).

Da urgência e relevância

Os pressupostos fundamentais para a edição de uma medida provisória são: relevância e urgência.



Não há uma definição legal que esclareça sobre as situações ditas relevantes e urgentes. No entanto, é pacífico no entendimento doutrinário e jurisprudencial que a urgência para a edição de medida provisória é caracterizada por situações que, quando adotadas pelo procedimento legislativo ordinário não permitiria o êxito tempestivo da finalidade objetivada pelo governo.

Marco Aurélio Greco sustenta que “não existe urgência se a eficácia da disposição só puder se materializar após um lapso temporal suficientemente amplo que permitiria a tramitação normal do processo legislativo, em algumas formas disciplinadas pela Constituição” (Greco, Marco Aurélio, “Medidas Provisórias”, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1991, pág.24).

Sobre a relevância Clémerson Merlin discorre que “toda matéria suscetível de disciplina legislativa é em princípio relevante. Ora, a relevância autorizadora da edição de medida provisória não se confunde com a relevância ordinária desafiadora do processo legislativo comum. Trata-se antes de relevância extraordinária, ou seja, relevância especialmente qualificada.” (Merlin, Clemerson, “As Medidas Provisórias e a Constituição de 1988”, Curitiba: Ed. Juruá, 1991, pág. 54/55).

Emenda Constitucional nº 32 de 11 de setembro de 2001

A EC 32/01 alterou dispositivos dos artigos 61, 62, 64 e 66 que tratam do processo legislativo visando diminuir a excessiva discricionariedade na edição de medidas provisórias. O novo texto prevê uma série de limitações materiais, bem como a impossibilidade de reedições sucessivas.

Isso ocorre porque, embora a medida provisória seja ato normativo com força de lei, não pode ser considerada lei em sentido formal, já que não é ato nascido do Poder Legislativo.

Assim, é vedada a edição de medidas provisórias sobre as matérias elencadas no § 1º do art. 62 da CF.

Desde a publicação, a medida provisória passa a produzir efeitos jurídicos, porém estes são provisórios e perduram apenas até a decisão do Congresso Nacional.

Vale ressaltar que, a publicação da medida provisória e, conseqüentemente, sua vigência temporária, tem como efeito a suspensão da eficácia dos atos legislativos que com ela não forem compatíveis.



O § 3º do art. 62 da CF dispõe que “as medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de 60 (sessenta) dias, prorrogável uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas dela decorrentes.”

A Emenda Constitucional n. 32/2001 promoveu alterações no texto constitucional original que trata das medidas provisórias; porém, devido à abrangência do art. 62 iremos analisá-lo com mais detalhes em momento oportuno. Agora, impõe-se a análise dos §§ 6º e 9º que tratam, respectivamente, do prazo para apreciação da medida provisória e da criação de uma Comissão mista para analisar as referidas medidas.

O recurso nº 5 de 2007 questiona a determinação da Mesa de incluir na ordem do dia, na condição de matéria em regime de urgência, algumas medidas provisórias cujo prazo de validade ainda não havia ultrapassado 45 (quarenta e cinco) dias.

Dispõe o § 6º do art. 62 da Constituição Federal: “Se a medida provisória não for apreciada em até 45 (quarenta e cinco) dias contados da 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”.

Impõe-se observar que virou prática a não instalação da Comissão Mista. O Congresso Nacional não designa seus membros e jamais se instala. A partir daí, imprescindível é que se discipline, ainda que por norma costumeira, a tramitação das medidas provisórias. É verdade que a Resolução n. 1/02 disciplinou a matéria. No entanto, há que estar conforme o texto da Constituição.

O parágrafo 6º do art. 62 estabelece que se a matéria não for apreciada em quarenta e cinco (45) dias, *entrará em regime de urgência*. Claro está, pois, que a tramitação preferencial apenas ocorrerá após os primeiros quarenta e cinco dias de sua tramitação interna.

Na prática, inexistindo a Comissão Mista, em descompasso frontal com a Constituição da República, o relator designado pelo Presidente deverá preparar seu parecer e submetê-lo a Plenário.



A medida provisória vale, por força própria, por sessenta (60) dias (parágrafo 3º do art. 62), prorrogável, nos termos do parágrafo 7º por mais uma vez. Logo, vale por cento e vinte (120) dias. Para compelir o Congresso a sua apreciação, estabeleceu que há o prazo de quarenta e cinco (45) dias, contados da publicação, para apreciação regular, sob pena de entrar em regime de urgência.

Evidente está que a medida sempre é urgente, porque pressupõe a satisfação de seus requisitos (art. 62, *caput*), salvo se cada uma das Casas do Congresso entender de sua não satisfação, o que é pressuposto de sua apreciação. A Constituição pressupõe que, preliminarmente, cada uma das Casas do Congresso emitirá um parecer de admissibilidade da discussão da medida (parágrafo 5º do art. 62).

A tramitação regular, superada tal exigência, é de apreciação pela Comissão Mista que, como se viu, jamais é instalada.

Em sendo assim, não há como se dar preferência constitucional à medida provisória, uma vez que apenas paralisa a pauta, esgotados os quarenta e cinco (45) dias para apreciação.

Partindo da análise dos textos das questões de ordem nº 05, 07 e 11 de 2007, resta cristalino que o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, estabelecido para entrar o regime de urgência, ainda não havia se esgotado.

Assim, a Presidência viola o preceito constitucional acima citado ao sobrestar itens da pauta ainda na vigência do prazo de 45 (quarenta e cinco) dias estabelecido pela Constituição Federal.

Em resposta, a Presidência justificou o ato alegando ausência de regulamentação da matéria no Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Esclareceu ainda que, embora não tivessem decorrido os quarenta e cinco dias, o prazo para o pronunciamento da Comissão mista já havia se esgotado.

Ora, o prazo estabelecido no § 6º do art. 62 é norma constitucional e, portanto, deve ser observada por todos. Além disso, o § 9º do art. 62 dispõe que “caberá à Comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir pareceres antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.”



Conforme podemos observar, em momento algum o texto estabelece prazo para o pronunciamento da Comissão mista..

A Resolução nº 1 de 2002, que dispõe sobre a apreciação pelo Congresso Nacional, das medidas provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e estabelece prazo de instauração e de funcionamento limitado para as Comissões mistas, não deve prevalecer sobre o texto constitucional que não estipula nenhum tipo de prazo para seu funcionamento. Apenas diz que as Comissões mistas devem ser instituídas para examinar as medidas provisórias. Fato este que não ocorreu, ou seja, não foram instauradas as Comissões mistas.

Ademais, com o advento da EC 32/2001 não tem sentido manter decisões baseadas na decisão do Presidente da Câmara dos Deputados.

Diante do exposto, o voto é pela aprovação dos Recursos nº 5, 7 e 11, todos de 2007, no sentido de se fixar o entendimento de que somente haverá *regime de urgência* e, pois, sobrestamento da pauta, após o decurso de quarenta e cinco dias, tal como determina a Constituição da República.

Ressalva-se, no entanto, a possibilidade de o Sr. Presidente da Casa entender de pautar a medida, que poderá deixar de ser apreciada, em havendo requerimento de inversão de pauta, aprovado, o que levará a matéria constante da medida provisória a ser analisada posteriormente.

Prevalecerá, então, a decisão de plenário, já que não há sobrestamento constitucional.

Sala da Comissão, em 27 de agosto de 2007.

Deputado Regis de Oliveira

