

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° 511, DE 2006

EMENDA SUBSTITUTIVA GLOBAL

Dê-se, à Proposta de Emenda à Constituição nº 511, de 2006, a seguinte redação:

“Art. 1º O art. 62 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

‘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.

I –

.....
e) fixação ou alteração de vencimentos, remunerações e subsídios de cargos e funções públicas, quando houver aumento de despesa.

.....
§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde o início de sua vigência, se não forem convertidas em lei no prazo de cento e vinte dias contados de sua publicação, prorrogável, nos termos do § 7º, por até sessenta dias, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.

§ 4º Os prazos a que se referem o § 3º, 6º e 7º suspendem-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional.

§ 5º A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio de admissibilidade quanto ao atendimento dos pressupostos que se refere o caput, devendo o respectivo texto, no caso de a admissibilidade vir a ser recusada em alguma delas, tramitar como projeto de lei de iniciativa do Presidente da República na forma estabelecida no art. 64 desta Constituição, observado o seguinte:

I – a admissibilidade será apreciada pela comissão competente para examinar a constitucionalidade das matérias da Casa onde se iniciar a discussão, no prazo de cinco dias úteis da publicação da medida provisória;

II - da decisão da comissão cabe recurso, sem efeito suspensivo, ao plenário da respectiva Casa, assinado por um décimo da sua composição, que deverá ser protocolado até dois dias úteis após a decisão;

III - o plenário terá três dias úteis para apreciar o recurso, que constará da ordem do dia com prioridade sobre os demais itens nesse período, sendo considerado desprovido se não apreciado nesse prazo;

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, que poderá se manifestar a qualquer tempo até o início da apreciação da matéria em plenário;

V - se o Congresso Nacional estiver em recesso, caberá à Comissão Representativa de que trata o § 4º do art. 58 apreciar a admissibilidade, nos termos do inciso I, mantido o direito ao recurso previsto nos incisos II e III;

VI - se a medida provisória não for admitida, 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.

§ 6º Observar-se-á o seguinte na tramitação das medidas provisórias:

I – a Casa iniciadora terá até sessenta dias para apreciar a matéria;

II – a Casa revisora terá até quarenta e cinco dias para apreciar a matéria;

III – a Casa iniciadora terá o remanescente do prazo da vigência da medida provisória, conforme definido no § 3º, para apreciação das emendas da Casa revisora, quando houver, ou da matéria, no caso do inciso VII, contados do seu recebimento dessa última Casa;

IV – os prazos a que se referem os incisos I e II contam-se, para a Casa iniciadora, da publicação da medida provisória e, para a Casa revisora, de seu recebimento da Casa iniciadora;

V – se, em cada fase da tramitação a que se referem os incisos I a III, a medida provisória não for apreciada depois de transcorridos dois terços do respectivo prazo, entrará em regime de urgência, na Casa do Congresso Nacional em que estiver tramitando, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas do plenário da Casa respectiva, salvo sobre as decorrentes do inciso III deste parágrafo e do inciso III do § 5º;

VI – até que tenham transcorridos quatro quintos do respectivo prazo, poderá ser suspenso, por até duas sessões, o sobrestamento referido no inciso V, mediante requerimento assinado pela maioria absoluta da composição da respectiva Casa;

VII – se o prazo da casa iniciadora se encerrar sem que a votação da medida provisória tenha sido concluída, a matéria será encaminhada à Casa revisora no primeiro dia útil subsequente, no estado em que se encontrar;

VIII – aprovada a medida provisória pela Casa revisora, no caso do inciso VI, a matéria retomará ao exame da Casa iniciadora, mesmo que aprovada sem emendas pela Casa revisora;

IX – na hipótese do inciso VII, a Casa iniciadora poderá aprovar ou rejeitar a medida provisória e as emendas da Casa revisora, vedada a inclusão de novas emendas;

X – se o prazo de vigência da medida provisória, incluída a prorrogação referida no § 7º, se encerrar sem que a votação tenha sido concluída, aquela perderá a eficácia e passará a tramitar como projeto de lei em regime de urgência, na forma do § 1º do art. 64, com tramitação a ser iniciada na Casa revisora.

§ 7º Prorrogar-se-á, por até sessenta dias, a vigência da medida provisória que, no prazo de cento e vinte dias, não houver tido a sua apreciação concluída nas duas casas do Congresso Nacional.

§ 8º As medidas provisórias terão sua votação iniciada alternadamente na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

§ 9º Observado o disposto neste artigo, as medidas provisórias serão apreciadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal na forma do regimento comum do Congresso Nacional e dos respectivos regimentos internos

§ 13. A medida provisória não conterá matéria estranha ao seu objeto ou a ele não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão.' (NR)

Art. 2º As medidas provisórias que estiverem em vigor na data da publicação desta Emenda Constitucional continuarão a tramitar:

- I – na forma do art. 2º da Emenda Constitucional nº 32, de 2001, para as editadas anteriormente àquele Emenda;
- II – pelas normas em vigor na data de sua edição, para as editadas após a Emenda Constitucional nº 32, de 2001.

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.”

JUSTIFICAÇÃO

Embora estribada no nobre propósito de limitar o uso e o abuso das medidas provisórias pelo Poder Executivo, substituindo o Poder Legislativo na função legislativa, e suprir falhas da Emenda Constitucional nº 32, de 2001, a Proposta de Emenda à Constituição nº 511, de 2006, do Senado Federal, acarretará sérios problemas à governabilidade do país, se aprovada nos termos em que foi formulada e enviada a esta Casa.

Primeiro, comete o equívoco de submeter as medidas provisórias a um juízo de admissibilidade prévio à sua vigência, a ser exarado por comissão da Casa em que se iniciar a sua apreciação e que, se concluir pela inadmissibilidade da medida provisória é passível de recurso não suspensivo ao Plenário, o qual, se não apreciado, implica na inadmissibilidade da medida provisória. Embora seja necessário e mesmo indispensável que o Congresso se manifeste sobre a existência dos requisitos de urgência e relevância das Medidas Provisórias – o que, historicamente, não tem ocorrido desde 1988 – esse juízo não pode, por definição, ser prévio à vigência da medida provisória. Imagine-se uma medida provisória que, tratando de matéria relativa a tema de interesse público e que deva ser imediatamente implementada, sob pena de ineficácia, tenha sua vigência condicionada à admissibilidade: quando aprovada esta, ela já estará comprometida e irremediavelmente inutilizada. Ainda que sejam poucos e excepcionais os casos em que isso possa ocorrer, o decurso desse prazo poderia ainda permitir movimentos especulativos cujos efeitos sobre a economia ou sobre o exercício de direitos e obrigações acarretaria sérias consequências, cuja intensidade não podemos sequer aferir. A atual sistemática, no ponto, é mais adequada: se o Congresso julgar que a medida provisória não pode ser admitida, tem todos os meios para assim decidir.

Em segundo lugar, o texto do Senado Federal veda a edição de medida provisória sobre matérias tributárias, exceto para extinguir ou reduzir tributos. É um contra-senso, cujos efeitos seriam ainda mais perversos e contrários ao interesse público, pois mesmo em situação de calamidade pública ou urgente necessidade não seria possível instituir ou aumentar tributos. Lembre-se que o § 2º do art. 62 já requer que a medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, para produzir efeitos no exercício financeiro seguinte, seja convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada. Homenageia-se, assim, o princípio a anualidade, sem por outro lado, vulnerar-se, no caso das contribuições, o da anterioridade nonagésima. Caso vigorasse a norma proposta, não poderia o Poder Executivo, como recentemente ocorreu, estabelecer fontes compensatórias para a perda de receita oriunda da rejeição da prorrogação da CPMF, com efeitos imediatos, ficando na dependência da conclusão do processo legislativo ordinário, com sérias consequências para o equilíbrio fiscal. Mais uma vez, o juízo de admissibilidade é o que se impõe, para reprimir os excessos, ademais quando a Constituição, por meio das cláusulas pétreas do art. 15º e 151, já estabelece sérias limitações ao poder de tributar.

Também é inadequada a proposta oriunda do Senado que veda à medida provisória tratar de mais de um objeto. A imprecisão do comando constitucional, além de acarretar grave

insegurança jurídica, é extravagante, indo além do limite razoável já estabelecido na Lei Complementar nº 95, de 1999, que veda, corretamente, apenas que a lei veicule matéria estranha ao seu objeto ou que com ele não tenha conexão, pertinência ou afinidade.

Assim, preservando os aspectos que julgamos positivos da Proposta do Senado, como a ampliação do prazo de 60 para 120 dias da vigência das medidas provisórias, a intenção de melhor delimitar seu escopo, a intenção de evitar que haja excessiva obstrução da pauta em caso de sua não apreciação tempestiva por cada casa, a proposta de alternância do início de sua apreciação entre as duas Casas do Congresso, e a economia processual resultante da conversão em projeto de lei da medida provisória que não seja tempestivamente apreciada, apresentamos, na forma desta Emenda, alternativas que julgamos serem mais produtivas ao avanço institucional na matéria.

Primeiramente, propomos que, surtindo efeitos desde a sua publicação, a medida provisória seja, efetivamente, sujeita a juízo de admissibilidade, incorporando-se à Constituição as regras para tanto. No entanto, é responsabilidade do Congresso, e, não exercida essa competência pela comissão responsável, caberá ao Plenário manifestar-se, a qualquer tempo, até a apreciação do mérito da medida provisória. Se inadmitida a medida provisória, deverá, como propõe o texto oriundo do Senado, ser transformada em projeto de lei em regime de urgência, na forma do § 1º do art. 64, mas, observando-se a regra geral válida para os projetos de lei do Poder Executivo, sua tramitação deverá ser iniciada **na Câmara dos Deputados**, a quem cabe a precedência do exame dessas propostas, atuando o Senado como Casa Revisora.

Para melhor definir o escopo das medidas provisórias, propomos que seja vedada a edição de medidas provisórias tratando da fixação ou alteração de vencimentos, remunerações e subsídios de cargos e funções públicas, quando houver aumento de despesa. Embora sejam matérias relevantes, em regra elas não têm o caráter de urgência que é requisito para as medidas provisórias, não se justificando o rito excepcional da medida provisória que, via de regra, impõe ao Legislativo o papel de mero chancelador de medidas que poderiam ser objeto de maior discussão e exame mais acurado.

No que se refere ao período de vigência, consideramos correta a fixação do prazo de 120 dias. Todavia, a dinâmica do Congresso tem demonstrado que mesmo esse prazo é, por vezes, insuficiente. A inexistência de possibilidade de prorrogação pode vir a ser contraproducente, de forma que propomos que haja uma possibilidade de prorrogação por até sessenta dias, totalizando-se, assim, um máximo, improrrogável, de 180 dias.

Quanto à tramitação, consideramos correta a proposta do Senado de estabelecer prazos mais longos para a apreciação, em cada Casa, compatíveis com a sistemática da vigência por 120 dias. Nesse caso, porém, é necessário que a Casa iniciadora tenha prazo maior que a Casa Revisora, mas há um equívoco na proposta, que atribui prazo de 60 dias à Câmara dos Deputados e 45 dias ao Senado, independentemente de que seja a casa iniciadora da apreciação da medida provisória. A presente emenda corrige essa falha.

A fim de superar-se o problema da obstrução dos trabalhos a partir do decurso de prazo determinado, propomos que, mantida a regra de que devem ser sobrepostas as demais deliberações até que se ultime a votação, sejam adotadas duas medidas: a primeira é a própria dilatação do prazo de obstrução, que passaria a ocorrer a partir do 41º dia na Casa iniciadora e, na Casa Revisora, a partir do 31º dia do seu recebimento da Casa de Origem. E, a fim de propiciar solução válida para casos excepcionais, facultar-se-ia, mediante requerimento da maioria absoluta dos membros da Casa, a suspensão, por até duas sessões, do sobrepostamento
