

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À
PEC Nº 511-A, DE 2006, DO SENADO FEDERAL, QUE “ALTERA
O ART. 62 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL PARA DISCIPLINAR A
EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS”.**

VOTO EM SEPARADO, dos
Deputados JOSÉ GENOINO e
JOSÉ EDUARDO CARDOZO
sobre o Substitutivo do Relator à
Proposta de Emenda à
Constituição nº 511-A, de 2006,
às demais Propostas apensadas
e às Emendas apresentadas na
Comissão Especial.

O ilustre Deputado Leonardo Picciani, Relator da matéria na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, destinada a examinar a Proposta de Emenda à Constituição nº 511-A, do Senado Federal, que “altera o art. 62 da Constituição Federal para disciplinar a edição de Medidas Provisórias”, apresentou seu Substitutivo à referida PEC, bem assim às PECs que lhe estão apensadas e às respectivas Emendas apresentadas junto a esta Comissão.

Inicialmente, é de se reconhecer o esforço do Relator para abordar matéria extremamente complexa e controvertida, como a que ora se submete a esta Comissão Especial, desde um ponto de vista, tanto quanto possível, abrangente dos diferentes posicionamentos presentes nas proposições aqui apresentadas.

Como o referido Substitutivo, concluindo o voto do Relator, foi apresentado antecipadamente para a apreciação de cada membro desta Comissão, venho manifestar a minha opinião nos termos deste Voto em Separado.

Ao longo do Relatório, que antecede o Voto do ilustre Relator, ele vai se posicionando face à matéria, ponto a ponto, deixando marcado seu entendimento em relação aos fundamentos ou às premissas daquilo que constitui, ao final, o seu Voto e a sua Proposta Substitutiva.

Não farei uma análise de cada um desses pontos, mas abordarei aquilo que considero essencial, tanto para concordar com o Relator, quanto para dele discordar.

Assim é que, ao tratar das razões que explicariam o excesso de medidas provisórias, ele destaca, como uma dessas razões, o fato de “*a Carta Política de 1988 não... [ter acolhido]...a aprovação por decurso de prazo do decreto-lei ditatorial, excluindo assim a possibilidade da existência de uma norma permanente sem a apreciação do Parlamento*” (pág. 20 do Voto do Relator). É verdade. Aliás, nem poderia ser diferente, tendo em vista que a Constituição de 1988 foi efetivamente elaborada e aprovada para apagar vestígios da ordem constitucional autoritária, vigente desde 1967. Mais: a voz do povo e a do Parlamento se confundem. Logo, norma sem aprovação do Legislativo é uma excrescência em regimes democráticos. Todavia, se por um lado a Constituição prevê a co-participação responsável do Congresso Nacional na cristalização em definitivo de norma jurídica no ordenamento, por outro não pode consentir em uma impune omissão congressual para com suas obrigações de apreciação legislativa das normas de iniciativa de outro poder, que eventualmente possam concretizar-se em perda de eficácia de norma provisória por decurso de prazo passado em branco no Legislativo. É o caso que pode vir a acontecer se o Congresso Nacional não apreciar medida provisória no prazo constitucionalmente assinalado e, por essa inação de esgotamento, a matéria regulada provisoriamente perder a necessária eficácia.

Em relação ao que foi dito no parágrafo anterior é que devemos situar a figura do trancamento de pauta. Ele não existe para punir o Congresso. Ele existe para obrigar o Poder legislativo a atuar co-participativamente, digamos assim, e não a, também digamos assim, desatuar não-co-participativamente.

É certo que a sufocação da agenda do Congresso Nacional se deve mais a ele próprio. Basta ver a agenda pessoal dos Parlamentares – refiro-me especialmente aos trabalhos da Câmara dos Deputados, que é a minha Casa - nos diversos e permanentes compromissos institucionais de seus membros, para se verificar que é rigorosamente impossível cumprir essa agenda a tempo e a hora. Aliás, se feita essa verificação, a costumeira e injusta acusação de que parlamentar não trabalha cairia totalmente por terra.

Nesse contexto, a questão do volume de medidas provisórias, editadas pelo Presidente da República, a meu ver, não pode ser considerada sob o prisma de confrontação entre os Poderes Executivo e Legislativo. Em primeiro lugar, ela deve ser examinada à luz da realidade governativa. Vale dizer: à luz da governabilidade. E isto, ressalte-se, é algo a considerar independentemente do governo de plantão. Quer dizer: o fato de ter o Presidente da República este ou aquele nome, ou o fato de o partido político ou a aliança político-partidária que esteja no transitório (porque alternadamente democrático) exercício do poder de administração do país em determinado momento histórico, nada disso deve entrar na consideração de que a medida provisória é instrumento normativo indispensável da e à governabilidade. Essa é uma verdade absolutamente inconteste. Basta que cada pessoa, ou que cada Parlamentar em particular, se imagine no exercício do poder governativo.

Até mesmo o desempenho da atribuição constitucionalmente prevista das atividades de regulação de matérias constantes de medidas provisórias não-apreciadas, por meio de decreto legislativo, o Congresso Nacional deixou de atender ou não pôde atender – e isto foi observado pelo Relator em seu Voto. Nesse sentido, lembra que o Supremo Tribunal Federal reconheceu a possibilidade de reedição de medidas provisórias e da cláusula de convalidação, mantendo-se os efeitos das normas reeditadas (cf. pág. 24 do seu Voto). Sobre esse ponto, assinala-se o fato de que o Congresso Nacional, antes do advento da Emenda constitucional nº 32, de 2002, ter sido verdadeiramente avassalado pela prática da reedição de medidas provisórias, sobretudo porque cada reedição chegava ao Legislativo com uma infinidade de normas novas em relação ao que constava da reedição anterior. O que significa dizer que cada reedição representava, na verdade, uma nova medida provisória em relação à versão original, reeditada com novas normas tantos trinta dias após quanto fosse o tempo decorrido entre uma e outra das reedições até sua deliberação. Daí que a solução da convalidação acabou, por

um lado, resolvendo o déficit permanente do Congresso na produção de decretos legislativos, mas, por outro, o acomodou na atitude de inação quanto a co-participar da elaboração da norma editada por medida provisória.

Com relação aos requisitos de relevância e urgência, que é um dos pontos atualmente transformados em cavalo de batalha, o certo, em resumo, é aquilo que o próprio Relator salientou, ao lembrar que o STF firmou jurisprudência quanto ao caráter político na aferição discricionária da presença de tais requisitos pelo Presidente da República, sempre lembrando que o significado da palavra “discricionário” é bem distinto do que se tem com a palavra “arbitrário”.

Por outro lado, o ilustre Relator entende que, como consequência do que aponta como inúmeros fatores adversos decorrentes da prática da edição crescente de medidas provisórias, não haveria mais “*espaço para votar as proposições originadas pelo Poder Legislativo*”. Trata-se, a meu ver, de um exagero retórico. De qualquer sorte, ele atribui esse volume crescente no processo de elaboração de medidas provisórias ao pessoal de segundo escalão do governo, “*agentes, concursados ou não, sem representatividade popular,...gente que não teve de se submeter ao crivo popular, única fonte legitimadora para o exercício de tão relevante mister legislativo*” (cf. págs. 25/26 do Voto do Relator).

Na realidade, esse pessoal a que se refere o Relator pertence à burocracia estável do Poder Executivo. É o mesmo que ocorre no Legislativo e no Judiciário. Qual o Parlamentar que elabora seus projetos, seus votos, seus pareceres, seus discursos? Não que sejam incapazes de fazê-lo. É que não há tempo. Por isso, existe esse corpo de servidores concursados, com formação jurídica e técnica e que comprovaram essa capacidade em duros e concorridos concursos públicos. O mesmo ocorre no Judiciário, especialmente no de 2º grau de jurisdição e nos Tribunais Superiores. Os Ministros e Desembargadores não têm tempo para a elaboração da grande maioria de seus relatórios e votos. Isso é feito pela burocracia estável do Judiciário, que tem as mesmas características da que compõe o assessoramento e as consultorias do e no Legislativo.

No Executivo, com maior razão, dada a dinâmica do trabalho governativo, não pode ser diferente. Há a burocracia estável, capacitada para a elaboração de toda a documentação administrativa e normativa produzida no âmbito daquele Poder. E essa burocracia estável está ali há anos, servindo aos

sucessivos governos, independentemente de nomes, partidos e circunstâncias políticas que envolvem o trabalho desse pessoal. Servem ao Estado. Servem ao País. Lá, como aqui no Congresso Nacional e como no Judiciário, esses servidores não têm mandato e não são juízes. Mas, o seu trabalho é indispensável, feito anonimamente, para destinatários que se transformam em autores do trabalho assim elaborado e que são os signatários legítimos do que tenha sido, oficialmente, produzido. A regra do jogo, no Brasil e em todos os demais países, é esta. Portanto, esse argumento do Relator, concluído com a frase “os anelos sociais dos eleitores das mais diversas regiões do país ficam relegados, colocados em um plano secundário” (cf. pág. 26 do Voto do Relator), não tem a menor procedência e, com minha respeitosa divergência, não tem a menor articulação no contexto de seu Voto.

Até porque, os elaboradores, anônimos mas institucionalmente engajados, dos textos normativos e não-normativos, isto é, esse pessoal da burocracia estável do Legislativo, do Executivo e do Judiciário só trabalha sob encomenda das autoridades que, estas sim, vão imprimir a necessária força de legitimidade e de formalidade a tais escritos.

Com base nessas premissas, o Relator propõe, então, alterações no art. 62 da Constituição, de modo a estabelecer novos paradigmas à admissão, à tramitação e à apreciação das medidas provisórias.

Dessas alterações, manifesto minha discordância em relação às seguintes:

1) quanto ao §5º do art. 62, entendo que o juízo prévio de admissibilidade deva ser produzido apenas no início da tramitação, porque deixar que o Senado (Casa Revisora) também se manifeste quanto à admissibilidade, quando lá a matéria for apreciada, é criar duas instâncias de admissibilidade quando a matéria, em regra, terá chegado à outra Casa do Congresso já apreciada, com aprovação ou rejeição. Parece-me que passaríamos a dotar a medida provisória de caráter de extrema insegurança jurídica;

2) quanto ao §6º, no que respeita ao desaparecimento da figura do trancamento de pauta, sou contrário, porque é da índole do instrumento normativo próprio à governabilidade a contrapartida da manifestação concreta do Legislativo; se isso não ocorre no prazo, em algum momento ainda no decurso da vigência provisória, aumenta a instabilidade da norma, cresce a

tensão política entre os Poderes e fragiliza-se a governabilidade de qualquer administração pública. A prevalecer a idéia da substituição do trancamento simplesmente pelo regime de urgência, há que se definir uma regra constitucional para qualificar esse regime de urgência, de modo a lhe atribuir rigidez no posicionamento da matéria em primeiro lugar na agenda de apreciação, mediante instrumento regimental que acolha a vontade da maioria absoluta da Casa ou das Lideranças que represente a totalidade de sua composição;

3) quanto ao §13, acrescido, cumpre ressaltar sua total inconveniência. Além do mais, falta compatibilidade lógica na idéia de restringir a abrangência temática da medida provisória, eis que não existe restrição semelhante para a produção das leis. E MEDIDA PROVISÓRIA TEM, POR DEFINIÇÃO DA CONSTITUIÇÃO, FORÇA DE LEI;

4) quanto ao §14, também acrescido, manifesto-me contrário a sua adoção, aplicando-se ao meu entendimento aqui o argumento que utilizei para analisar o §13. Não se impede a lei (o legislador, portanto) de revogar o que, estando em vigor, por qualquer motivo que caiba hoje e que não tenha cabido ontem, ou vice-versa. De igual forma, TENDO A MEDIDA PROVISÓRIA FORÇA DE LEI, NÃO SE DEVE INIBIR A PRERROGATIVA DE, POR ELA, SE REVOGAR OUTRA ;

5) quanto à alteração do §3º do art. 167 da Constituição, sou contrário, porque o crédito extraordinário, por definição, é matéria que demanda agilidade em sua aprovação e, ademais daquilo que a Constituição já exige para a sua caracterização, a precondição de que se indique os recursos correspondentes é um mecanismo burocrático, que acabará por se transformar em mera indicação formal, por parte de qualquer que seja o governo, sem nada que substancialmente contribua para a agilidade em sua abertura. A abertura do crédito extraordinário é que tem de ser agilizada. Aliás, a rigor, para mim, a matéria orçamentária não deveria ser vedada à medida provisória, principalmente quando o Congresso passou a adotar a prática, irregular, de adiar a votação do orçamento, desrespeitando o prazo constitucional;

Ante o exposto, voto pela aprovação do Substitutivo do Relator, com a redação que ora formulo e proponho, sendo que, caso o presente Voto em Separado possa ser considerado em relação à própria Proposta de Emenda à Constituição nº 511-A, às demais PECs a ele apensadas e respectivas

Emendas apresentadas perante esta Comissão Especial, os termos em que o fiz aqui também se aplicam nessa hipótese.

**SUBSTITUTIVO AO SUBSTITUTIVO
DO RELATOR E À PROPOSTA DE
EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 511-
A, DE 2006.**

**Dê-se ao art. 62 da Constituição a
seguinte redação:**

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, 7º e 9º:

“Art. 62.....

.....
.....
.....
.....
.....

§1º.....
.....
.....
.....
.....

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais, ressalvado o previsto no art. 167, §§3º e 5º;

.....
.....
.....
.....
.....

§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 pela Comissão competente da Câmara dos Deputados para examinar matéria de natureza constitucional, passando a ocupar o primeiro lugar na Ordem do Dia das reuniões ordinárias e extraordinárias dessa Comissão a partir do

sétimo dia, contado subseqüentemente da data de início da tramitação.

§6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias na Câmara dos Deputados, ou em até vinte dias, no Senado Federal, contados esses prazos, respectivamente, de sua publicação e da data de seu recebimento por este da matéria deliberada na Casa de início da tramitação legislativa, entrará em regime de urgência, subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime sua votação, as demais deliberações de onde a matéria estiver tramitando, exceto aquelas objeto de requerimento apresentado e aprovado pela maioria absoluta da composição da Casa, ou das Lideranças que representem essa maioria.

§7º Após a apreciação da Câmara dos Deputados, serão assegurados, além do prazo estabelecido no §3º, até quinze dias a mais para a apreciação das emendas do Senado Federal pela Câmara dos Deputados.

.....

§9º Se o juízo prévio a que se refere o §5º importar em inadmissibilidade da medida provisória, dessa decisão caberá recurso, necessariamente formulado pelo presidente da comissão que aprovou a inadmissibilidade e com adoção automática de efeito suspensivo, ao Plenário da Câmara dos Deputados”. (**NR**).

Art. 2º Acrescente-se o seguinte §5º ao art. 167 da Constituição Federal:

“Art. 167

.....

§5º O projeto de lei de crédito suplementar e especial que, após decorrido o prazo de quarenta dias de seu envio pelo Poder Executivo, não tenha sido votado poderá ser objeto de medida provisória, observado o art. 62, ficando suspensa sua tramitação até a deliberação da medida provisória, não correndo o prazo a que se refere este parágrafo nos períodos de recesso legislativo”.(**NR**)

Art.3º. Ficam convalidadas as medidas provisórias compreendidas na norma do art. 2º da Emenda Constitucional nº 32, de 2001.

Art.4º. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua promulgação.

Sala das comissões, em 08 abril de 2008.

Deputado **José Genoino**
PT-SP

Deputado **José Eduardo Cardoso**
PT-SP