

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."





CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

EDNILTON ANDRADE PIRES

AS MEDIDAS PROVISÓRIAS
E O SOBRESTAMENTO DAS DEMAIS
DELIBERAÇÕES LEGISLATIVAS

Brasília

2008

EDNILTON ANDRADE PIRES

**AS MEDIDAS PROVISÓRIAS
E O SOBRESTAMENTO DAS DEMAIS
DELIBERAÇÕES LEGISLATIVAS**

Monografia apresentada para aprovação no curso de
Especialização em Processo Legislativo da Câmara
dos Deputados.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo José Pereira Rodrigues

Brasília

2008

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: ____/____/____

Pires, Ednilton Andrade.

As medidas provisórias e o sobrestamento das demais deliberações legislativas [manuscrito]
/ Ednilton Andrade Pires. -- 2008.
143 f.

Orientador: Ricardo José Pereira Rodrigues.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) -- Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento
(Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Processo Legislativo, 2008.

1. Medida provisória, Brasil. 2. Emenda constitucional, Brasil. 3. Processo legislativo,
Brasil. I. Título.

CDU 340.135(81)

AS MEDIDAS PROVISÓRIAS E O SOBRESTAMENTO DAS DEMAIS DELIBERAÇÕES LEGISLATIVAS

Monografia – Curso de Especialização em Processo
Legislativo da Câmara dos Deputados – 2º Semestre de 2007.

Aluno: Ednilton Andrade Pires

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Ricardo José Pereira Rodrigues – Orientador

Prof. Dr. Marcelo Barroso Lacombe
Câmara dos Deputados

Brasília, de de 2008.

Para a
minha querida esposa Glaucia, amiga,
companheira, dedicada e sempre
preocupada comigo.

Aos Professores, pela paciência;
Aos colegas de classe, em especial àqueles que no início me acharam muito sério, mas que se
tornaram os mais próximos ao fim do curso;
À Família, pela compreensão;
Ao colega e amigo Ricardo Rodrigues, pelo
estímulo, confiança, orientação e vibração em cada etapa do trabalho; e,
Acima de tudo e por tudo, a Deus.

*“Concedei-nos Senhor,
Serenidade necessária para aceitar
as coisas que não podemos modificar,
Coragem para modificar aquelas que podemos e
Sabedoria para distinguirmos umas das outras.”
(Autor desconhecido)*

*“É uma experiência eterna,
que todo aquele que tem poder
é levado a dele abusar;
ele vai até onde encontra limites”
(Montesquieu – O Espírito das Leis)*

RESUMO

A medida provisória, inserida na Carta de 1988 como um instrumento legislativo à disposição do Presidente da República, para ser usada em caso de relevância e urgência, passou por uma significativa mutação constitucional. O sintético texto original do art. 62 da Constituição do Brasil deu margem a uma série de interpretações jurídicas e políticas, que incrementaram acentuadamente a participação do Poder Executivo no processo legislativo, compelindo o Congresso Nacional à busca de um novo texto que restabelecesse o equilíbrio das competências constitucionais de cada Poder.

A empreitada culminou com a promulgação da Emenda Constitucional n. 32, em 11 de setembro de 2001, e, posteriormente, com a edição da Resolução n. 1, de 2002-CN. O novo regime procurou dar mais racionalidade ao uso da medida provisória, limitando o seu campo material, proibindo as suas reedições, alterando o seu rito processual e criando mecanismos para que o Congresso Nacional fosse obrigado a examiná-las tempestivamente.

Após mais de seis anos de vigência do novo regime, os resultados colhidos não foram aqueles esperados. O Congresso Nacional não tem apreciado tempestivamente as medidas provisórias, o que tem causado sucessivos trancamentos das pautas de suas Casas Legislativas.

Esse estudo faz uma incursão jurídica e histórica nas novas normas e no processo de sua criação, dispensando especial atenção às discussões parlamentares no plenário e nas comissões do Senado e da Câmara, em busca de respostas para a pergunta central: Por que as alterações constitucionais e regimentais relativas às medidas provisórias, do início desta década, não proporcionaram maior agilidade de sua apreciação pelo Congresso Nacional?

Palavras-chave: medida provisória, emenda constitucional, rito processual da medida provisória e reedição da medida provisória, sobrestamento, trancamento de pauta.

ABSTRACT

Created by Brazil's 1988 Constitution as a tool available to presidents to propose legislation in cases of relevance and urgency, the provisional measure (*medida provisória*) has undergone significant constitutional change. The short text of the original article 62 which established it has given rise to a series of political and legal interpretations, compelling members of Congress to seek a new text that might reestablish the balance of constitutional jurisdictions granted each branch of government.

Such effort culminated in the promulgation of Constitutional Amendment 32, on September 11, 2001, and, later, in the approval of the Congressional Resolution N. 1, of 2002. These two legal documents established the conditions to impose more rationality in the presidents' use of his decree power, limiting its scope, prohibiting re-editions, changing its legislative process, and creating mechanisms to force members of Congress to expedite the examination of such decrees.

Six years after the establishment of the new scheme, results have not met the expectations. Congress has not deliberated on provisional measures in any expedited manner, and floor deliberations in both houses of Congress have often come to a complete halt.

The present study delves into the legislative history of the new provisional measure regime in order to answer a basic question: why haven't the changes introduced in Brazil's Constitution and in congressional rules at the outset of this decade to enhance legislative deliberation of provisional measures produced the anticipated results?

Keywords: provisional measure, constitutional amendment, legislative process.

LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

TABELA 1 – Medidas Provisórias por Ano	38
GRAFICO 1 – Pauta obstruída x Pauta livre	92
TABELA 2 – Medidas Provisórias por Presidente	93
TABELA 3 – Conclusões	109

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADIn	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CF	Constituição Federal
CN	Congresso Nacional
DCD	Diário da Câmara dos Deputados
DCN	Diário do Congresso Nacional
DIAP	Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudo Sócio-Econômicos
DSF	Diário do Senado Federal
EC	Emenda à Constituição
MP	Medida Provisória
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PRN	Projeto de Resolução do Congresso Nacional
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
URV	Unidade Real de Valor

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1	20
REVISÃO DA LITERATURA	20
1.1 A dimensão histórico-descritiva	20
1.2 A dimensão crítica	23
1.3 A dimensão processual – o rito de tramitação	28
CAPÍTULO 2	31
HISTÓRICO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS	31
2.1 Origem da ação normativa governista	31
2.2 Origem das medidas provisórias no Brasil	32
2.3 As medidas provisórias e o sistema de governo	36
2.4 As medidas provisórias no regime original - 1988 A 2001.	38
2.5 Fatores que motivaram as alterações no regime constitucional das medidas provisórias	42
CAPÍTULO 3	46
AS MEDIDAS PROVISÓRIAS NO NOVO REGIME CONSTITUCIONAL:A EMENDA CONSTITUCIONAL N. 32, DE 2001.	46
3.1 Prazos, proibição de reedição e disciplina das relações jurídicas decorrentes de medidas provisórias não convertidas	46
3.2 As limitações materiais	47
3.3 O sobrestamento	52
3.4 O rito de tramitação no Congresso Nacional	52
3.5 A constitucionalização da comissão mista	60
CAPÍTULO 4	65
ANÁLISE DA FORMAÇÃO NORMATIVA	65
4.1 Considerações iniciais	65
4.2 Síntese da tramitação da PEC n. 1/95 (PEC 472/97, na Câmara dos Deputados).	70

4.3 A relevância e a urgência	72
4.4 O prazo de vigência	72
4.5 Suspensão da contagem do prazo de vigência durante o recesso parlamentar	76
4.6 A proibição da reedição	76
4.7 Juízo prévio acerca dos pressupostos constitucionais	77
4.8 Limitações materiais	78
4.9 O Sobrestamento	79
4.10 Apreciação em sessão separada	93
4.11 Casa de início de tramitação	96
4.12 A comissão mista	97
4.13 Relações jurídicas decorrentes de medida provisória não convertidas em lei	103
4.14 Medidas provisórias anteriores à EC32/2001	103
 CONCLUSÕES	 105
 EPÍLOGO	 110
 REFERÊNCIAS	 113
 ANEXOS	 119
Anexo I – Emenda Constitucional n. 32, de 2001	119
Anexo II – Resolução n. 1, de 2002-CN	122
Anexo III – Resolução n. 1, de 1989-CN	128
Anexo IV – Projeto de Resolução nº 5, de 2001-CN	132
Anexo V –Quadro de medidas provisórias não aprovadas do novo regime	137
Anexo VI –Texto Original da Constituição de 1988	138
Anexo VII - Quadro da Evolução da PEC nº 1, de 1995 (PEC nº 472, de 1997, na CD)	140

INTRODUÇÃO

As medidas provisórias não surgiram como um instrumento de poder, nem como um instrumento de governabilidade. O instrumento de governabilidade é a lei, que tem caráter permanente. É nos limites da lei que o governo exerce as suas competências e executa suas políticas públicas.

A ação governamental não deve ser uma surpresa diária para a sociedade. Ela deve ser previsível, deve acompanhar uma política bem definida, um plano de governo, para que a sociedade se sinta segura e disposta a acatá-la, caso contrário instala-se a desordem e o caos social. É contrariando essa lógica que se inicia a crise política que leva muitos regimes democráticos à falência.

O Estado moderno convive com uma realidade completamente diferente daquele ambiente em que foi gestado o pensamento liberal dos séculos XVII e XVIII. A sociedade alcançou um grau de complexidade e globalização, certamente, jamais imaginado naquela época. As inumeráveis situações que atingem a sociedade – os cidadãos, as empresas e o próprio Estado – exigem, muitas vezes, a adoção de medidas que proporcionem respostas rápidas e eficientes.

Nesse contexto, surge a medida provisória, como um instrumento, não de governabilidade, mas para atender situações imprevisíveis, urgentes e absolutamente excepcionais. O ato de sua formação e permanência no ordenamento jurídico exige a participação dos Poderes Executivo e Legislativo, cada um com uma parcela diferente de competência nesse processo.

Trata-se, portanto, de um ato legislativo complexo, que envolve a faculdade decisória de dois poderes diferentes, com visões diferentes, com formas de agir e decidir diferentes. Enquanto a preocupação do Executivo é remediar uma situação relevante e urgente e que exige uma ação com resultados imediatos, e por isso não pode prescindir de um instrumento hábil para essa tarefa, o papel do Legislativo é decidir se aquela ação, que foi tomada “às

pressas”, é a melhor para a sociedade, devendo, após cuidadosa análise, dar-lhe ou não caráter definitivo.

Introduzida na Carta de 1988, como instrumento legislativo de natureza cautelar, substituindo o decreto-lei, que marcara o período autoritário vivido pelo País, nas duas décadas anteriores, a medida provisória sofreu um processo de mutação constitucional que ampliou significativamente a influência do Poder Executivo na ação legislativa estatal.

Explica Tavares Filho que a mutação constitucional consiste na alteração, não da letra ou do texto expresso, mas do significado, do sentido e do alcance das disposições constitucionais, por meio ora da interpretação, ora dos costumes, ora da legislação infraconstitucional. Constitui um processo informal de mudança da Constituição.¹

Considerada um instrumento anômalo do exercício da competência legislativa, a medida provisória foi recebida pelo ordenamento jurídico pátrio quando ainda se aspirava um sistema parlamentarista, no qual o nível de comprometimento do governo com a sua edição seria bem maior, podendo causar, inclusive, a queda do governante, no caso de sua rejeição, o que não ocorre no sistema presidencialista, cuja consequência de uma rejeição não compromete a estabilidade do Chefe de Governo.

A mutação constitucional pode ser explicada pela soma de alguns fatores. A sintética redação constitucional do dispositivo que autorizava o Executivo a editar medidas provisórias e a forte pressão dos fatos sociais, econômicos e políticos que caracterizaram um País com altíssimo índice inflacionário, associada à aceitação do Supremo Tribunal Federal e a passividade do Poder Legislativo, proporcionaram um fértil ambiente para o alargamento, pelos governantes, de suas competências legislativas. Os discursos de inconformismo com a sistemática que se instalou começaram a surgir, tanto no Senado, como na Câmara.

O Senador, Ademir Andrade, com a autoridade de quem foi Constituinte declarou:

“O conceito que tínhamos era da compreensão nítida, clara e que mantemos até hoje – não mudo o meu ponto de vista sobre essa questão – de que existem determinados momentos e circunstâncias em que um integrante do Poder Executivo necessita de rapidez numa certa

¹ TAVARES FILHO, Newton. **Excesso na edição de medidas provisórias**. Brasília, 2007. (Estudo. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados)

deliberação (...). Nós admitíamos a edição de medidas provisórias, votamos a favor delas. Agora, o entendimento que tínhamos era de que medida provisória seria algo de caráter eminentemente emergencial, uma necessidade de que algo passasse a prevalecer no dia seguinte e que isso não duraria, em nenhuma hipótese, mais do que trinta dias. Foi com esse conceito que aprovamos claramente esse instituto na Constituição Brasileira. Lamentamos até hoje a interpretação do Supremo Tribunal Federal, que permitiu a edição indefinida de medidas provisórias e fez com que o Poder Executivo passasse a legislar em lugar do Congresso Nacional.”²

O Deputado Prisco Viana chamou a atenção para o fato de o Congresso Nacional estar assumindo um papel pouco relevante, tornando-se um agente de conduta meramente homologatória das decisões do governo:

“Maior complexidade advém desse instituto a cada reedição, quando o Poder Executivo não se limita a renovar a eficácia, mas vai além, com pequenas ou quase imperceptíveis alterações que afetam, porém, a substância do direito legislado a títulos provisórios. Depara-se o Congresso sob a contingência de, passados vários meses de publicação de uma medida provisória, defrontar-se com situações amplamente constituídas e consolidadas, determinando a sua conduta meramente homologatória.”³

O Senador Lúcio Alcântara mostra que as regras vigentes, e especialmente o processo de tramitação, favorecem, no jogo das forças políticas, às maiorias ocasionais, normalmente alinhadas com o Executivo. O parlamentar traduz esse momento político da seguinte maneira:

“Não há condições políticas de sustentação para a atual sistemática, que vem vigorando, para a grande insatisfação da sociedade, muito mais do que para nós, Parlamentares, que estamos tendo, em parte, nosso direito de legislar usurpado. É a sociedade que não aceita, nem entende por que as medidas provisórias se sucedem, são reeditadas. É ela que nos cobra: “Vocês, que estão lá, o que fizeram? Por que não votam? Por que não aprovam, rejeitam ou modificam?”. Não modificamos, não aprovamos, não rejeitamos, porque também o processo de tramitação não permite sequer que nos articulemos para isso, e maiorias ocasionais, eventuais, terminam fazendo como que elas sejam reeditadas, para que o processo decisório não se dê (...) A medida provisória tal como está não é nada mais, nada menos do que uma tentação autoritária. Existe, está disponível, e, evidentemente, quem está governando dela se socorre com muita frequência, todo instante, a todo momento.”⁴

O jogo de forças políticas sempre existiu e sempre existirá. No caso das medidas provisórias, como revelou o Senador Lúcio Alcântara, o processo legislativo de sua apreciação

² ANDRADE, Ademir. Votação da PEC n. 1, de 1995: 2ª tramitação, 2º turno, **Diário do Senado Federal**, p.33284, 02 dez. 1999.

³ VIANA, Prisco, op cit BACCI, Enio. Votação da PEC n. 472, de 1997: 1ª tramitação, 1º turno. **Diário da Câmara dos Deputados**, p.22501, 20 maio 1999.

⁴ ALCÂNTARA, Lucio. Votação da PEC n. 1, de 1995: 2ª tramitação, 2º turno. **Diário do Senado Federal**, p.33276-33277, 02 dez. 1999.

pelo Congresso Nacional desempenha um papel de fundamental importância no resultado desse embate pelo poder.

A forma de apreciação, os prazos estabelecidos, as sanções aplicáveis ao seu descumprimento, a existência ou não de mecanismos que obriguem o Congresso a deliberar, os critérios de escolha de relatores, enfim, todos os elementos desse processo irão determinar a eficácia com que o Poder Legislativo apreciará as medidas provisórias.

As normas estabelecidas no texto original da Constituição, em face da mutação constitucional, não atenderam à *mens legislatoris*, conforme expôs o Senador Ademir Andrade, referindo-se ao pensamento político da época da Assembléia Constituinte que promulgou a Carta Política de 1988.

Com as mudanças promovidas pela Emenda Constitucional n. 32, de 2001, e pela Resolução n. 1, de 2002-CN, pretendia-se restabelecer o equilíbrio das competências legislativas do Poder Legislativo em relação ao Poder Executivo. No entanto, os fatos têm demonstrado que o esforço de mais de seis anos - tempo que tramitou a PEC que alterou as regras das medidas provisórias - não rendeu os resultados almejados⁵. A reedição foi proibida e limitações materiais foram impostas, mas a quantidade de medidas provisórias originais não foi reduzida e, conseqüentemente, o prazo para apreciação não vem sendo atendido, o que tem provocado sucessivos trancamentos da pauta das Casas Congressuais em face do dispositivo constitucional que prevê o sobrestamento das deliberações legislativas quando uma medida provisória atinge seu quadragésimo sexto dia de vigência.

O transtorno decorrente da edição de medidas provisórias pode ser traduzido pelos números que o Diretor de Documentação do DIAP - Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, Antônio Augusto de Queiroz, apresentou em recente artigo:

“Segundo levantamento da Secretaria Geral da Mesa, das 192 sessões deliberativas convocadas em 2007, sendo 81 ordinárias e 111 extraordinárias, só houve deliberação em 65 (33,65%) enquanto nas 127 (66,15%) restantes a pauta estava

⁵ A proposta de emenda à Constituição aprovada pelo Congresso Nacional decorreu de acordos políticos. O texto final foi então fruto de uma decisão consensual, que segundo o depoimento da maioria dos Parlamentares, não era o ideal, mas o que se pôde conseguir para convergência das diversas correntes políticas representadas no Congresso Nacional. A expressão “não é o ideal, mas ...” foi utilizada diversas vezes, tanto por Parlamentares de oposição, como de apoio ao governo por ocasião das discussões e encaminhamento de votação.

bloqueada. Em 2007 (período de 1º de janeiro a 20 de dezembro) 170 proposições foram transformadas em lei ordinária, sendo 130 destas de iniciativa do Poder Executivo. Das 40 restantes, 26 foram de iniciativa de senadores, 10 de deputados, 2 de comissões mistas do Congresso e 2 do Poder Judiciário. Das 130 leis de iniciativa do Poder Executivo (76,47% do total), 62 (47,69%) são oriundas de Medidas Provisórias.”⁶

Ao observar-se os números acima, surgem diversos questionamentos. Por que o novo regime das medidas provisórias, que, durante sua gestação tramitou duas vezes no plenário da Câmara e três vezes no plenário do Senado e passou por duas comissões especiais e duas Comissões de Justiça, não tem funcionado conforme desejado? Por que a pauta das Casas Legislativas tem sido trancada com tanta frequência? Por que a comissão mista, constitucionalizada pela Emenda Constitucional n. 32, de 2001, não funciona?

É na busca de respostas para esses questionamentos que se insere o objeto do presente estudo.

O trabalho baseia-se na pesquisa e análise detalhada das discussões de cada fase do processo legislativo da norma que alterou o regime das medidas provisórias, estudando o pensamento político daquela época em busca de respostas para as questões que têm até levado o Presidente da Câmara e do Senado, nos discursos de abertura dos trabalhos legislativos de 2008, a colocar como prioridade na pauta das Casas Legislativas a alteração do atual regime de tramitação das medidas provisórias.

Trata-se de um verdadeiro exercício arqueológico nos registros das sessões de discussão e votação nos plenários e comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para apreciação da PEC n. 1, de 1995, bem como nos registros das sessões do Congresso Nacional para apreciação do PRN n. 5, de 2001-CN, que dispunha sobre as regras de adequação do regimento comum aos novos dispositivos constitucionais.

O estudo inicia-se com um capítulo dedicado à revisão da literatura, que revelou a carência de material literário acerca do tema. Não obstante existirem centenas de publicações

⁶ QUEIROZ, Antônio Augusto de. **Produção legislativa em 2007 foi decepcionante**. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, 20 dez. 2007. Disponível em: <http://diap.ps5.com.br/content,0,0,79782,0,0.html>. Acesso em: 08 fev. 2008.

discutindo as medidas provisórias, a produção científica acerca das regras congressuais de tramitação desse instrumento legislativo de natureza cautelar foi insignificante até a edição da Emenda Constitucional n. 32, de 2001.

Com as novas regras constitucionais, proibindo a reedição, limitando o campo material de atuação das medidas provisórias e, especialmente com o estabelecimento do sobrestamento das deliberações legislativas após o quadragésimo quinto dia de vigência da medida provisória, o processo legislativo passou a atrair o foco das investigações científicas, embora, encontre-se ainda em fase muito incipiente. As publicações acerca do processo legislativo das medidas provisórias, além de serem escassas, acabam por avaliar mais as consequências do que as causas. Tal peculiaridade, reforça a importância da presente pesquisa em busca das causas que têm determinado o insucesso das atuais regras de tramitação das medidas provisórias.

O capítulo seguinte apresenta um histórico para contextualizar a medida provisória no ordenamento político pátrio, partindo da origem da ação normativa por parte do Poder Executivo, passando pela origem das medidas provisórias no Brasil e fazendo algumas considerações da adequação do instrumento ao sistema presidencialista, uma vez que se trata, como será visto, de mecanismo próprio do sistema parlamentarista. Ainda nessa incursão histórica, são estudadas as medidas provisórias no regime original da Constituição de 1988, bem como os fatores que clamaram por alterações daquele regime.

O terceiro capítulo discute, por meio do parecer de diversos doutrinadores, as principais características do novo modelo das medidas provisórias, com ênfase nas limitações materiais, no estabelecimento do sobrestamento como regra para forçar o Congresso Nacional a apreciar as medidas provisórias e no rito de tramitação.

O capítulo quarto caracteriza o ineditismo do presente estudo. São analisadas nesse segmento as principais discussões ocorridas nas três vezes que o projeto tramitou no Senado e nas duas vezes que tramitou na Câmara. Por meio da análise dessas discussões, organizadas nesse capítulo por temas, é possível conhecer a norma em sua formação, quais eram as pretensões dos parlamentares, suas preocupações e suas críticas. Tal análise, amparada na literatura científica pesquisada, forneceu os elementos necessários a diversas conclusões que poderão auxiliar as

novas pretensões do Congresso Nacional em busca do aperfeiçoamento e do uso equilibrado das medidas provisórias. A análise teve como foco as alterações no art. 62 da Constituição, porém, os demais dispositivos alterados pela EC n. 32/2001⁷, à medida que afetavam o tema de estudo, também foram avaliados.

O último capítulo sintetiza as descobertas decorrentes dessa incursão arqueológica processual.

Um capítulo extra, não previsto no início da elaboração desse estudo, tornou-se imprescindível em face do tema “necessidade de novas alterações das regras acerca das medidas provisórias” ter se tornado prioridade da pauta do Congresso Nacional para a segunda Sessão Legislativa da presente Legislatura. Portanto, um capítulo contendo as últimas informações acerca das discussões em torno do tema foi inserido.

⁷ A Emenda Constitucional n. 32, de 2001, além de modificar o art. 62, da Constituição Brasileira, que autoriza o Presidente da República a editar medidas provisórias, modifica também os arts. 48, 57, 61, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição. O objetivo principal dessas outras alterações constitucionais é permitir ao Executivo dispor por decreto (não mais por lei no sentido estrito) acerca da organização e funcionamento da administração federal.

CAPÍTULO 1

REVISÃO DA LITERATURA

1.1 A dimensão histórico-descritiva

As medidas provisórias, desde sua criação, têm sido um importante tema de estudos de doutrinadores, cientistas políticos, legisladores e estudantes universitários do direito, abordando diversas dimensões dos aspectos que envolvem esse veículo de legislação provisória. É clara a razão do interesse que as medidas provisórias despertam, pois não há nenhum outro instrumento de governo tão poderoso e tão rápido em seus efeitos. Em face dessa extraordinária capacidade, surge sempre a preocupação de se impor limites à edição de medidas provisórias para que ela atenda a *ratio legis* de sua existência, o que a torna fonte quase inesgotável de pesquisa.

Os estudiosos do Direito, antes de 2001 (EC n. 32/2001)⁸ definitivamente não discutiam o rito das medidas provisórias, preocupando-se, essencialmente, em discutir a sua origem e natureza jurídica, numa tentativa de explicar para a sociedade o que vinha a ser o novo veículo legiferante, bem como para distingui-lo do seu famigerado e indesejado predecessor – o decreto-lei.

Portanto, muitos empreenderam-se na produção literária envolvendo os aspectos históricos, jurídicos e políticos das medidas provisórias, e mesmo casuísticos, especialmente no que se refere à legislação penal e tributária por esse veículo normativo provisório.

Observe que no modelo original da medida provisória, a tramitação não era tão determinante no resultado do texto final que se tornava – ou não – lei.

Explica-se a constatação supracitada pela possibilidade de reedição de medida provisória com cláusula de convalidação da medida anterior, tolerada pelo Supremo Tribunal Federal, associada à falta de um dispositivo que obrigasse o Congresso Nacional a examinar a

matéria. Em outros termos, como a norma provisória editada pelo Executivo tinha – e continua tendo – eficácia imediata, não havia qualquer interesse por parte desse ente que a medida fosse examinada, pois a possibilidade de reedição tornava o decurso de prazo decadencial uma verdadeira ficção. O Executivo não envidava, com raras exceções, esforços na mobilização da sua base partidária para o exame da matéria, pois sabia que, após dezenas de reedições, com diversos meses de validade da norma, as relações jurídicas dela decorrentes estariam absolutamente consolidadas⁸, subtraindo do Congresso Nacional a faculdade de recusá-las, ou mesmo, em muitos casos, de alterá-las, confirmando a importância secundária da tramitação da medida provisória no Legislativo.

Com o fim da polêmica em torno das reedições, proibidas pelo novo texto constitucional, associado às vedações materiais e à determinação expressa para que o Congresso Nacional examinasse os pressupostos constitucionais, poderia inferir-se que o tema deixaria de ser algo atrativo.

De fato, nos primeiros 4 ou 5 anos de vigência do novo regime jurídico das medidas provisórias, os trabalhos publicados acerca do tema ocuparam-se, na sua maioria, em descrever as novas regras, exaltando suas qualidades, mas guardando certa reserva quanto à regulamentação que Congresso Nacional haveria de editar para pô-las em prática. Amaral Júnior (2004, p.28) traduz, com brilho ímpar, o pensamento da época, esposando a idéia de que a medida provisória é elemento que integra e conforma a separação dos Poderes no Brasil, não tomando esse instrumento legiferante como uma excepcionalidade ou como uma anormalidade, mas, sim, como uma espécie normativa que integra a ordem ordinária de competências constantes da Constituição. Excepcionais, na visão do autor, são os seus pressupostos, isto é, os requisitos constitucionais de relevância e urgência.

Amaral Júnior examina como se dá a conversão em lei da medida provisória tendo em vista a Emenda Constitucional n. 32, de 2001. Fazendo uma breve investigação histórica acerca do Executivo enquanto agente legislador, o Autor examina os precedentes da medida provisória – apresentando um dos mais aprofundados estudos da literatura brasileira acerca da

⁸ Algumas obras produzidas antes de setembro de 2001 são importantes para este estudo em virtude do seu relevante conteúdo histórico ou a título de comparação da evolução do instituto.

⁹ O Plano Real é um exemplo paradigmático: foi aprovado com mais de um ano de vigência.

matriz da medida provisória, o *decreto-legge* do modelo italiano, não se limitando apenas à assertiva de que a medida provisória fora inspirada naquele modelo, mas, indo bem além, apresenta a natureza, o âmbito material, o agente competente para iniciativa, os requisitos constitucionais e a conversão em lei no Parlamento italiano. Em seguida, contempla a medida provisória em seu modelo original, estabelecido pela Constituição de 1988, destacando a prática estabelecida nos treze anos de sua existência, chegando no ponto mais importante para a presente pesquisa, que é o enfoque da medida provisória à luz da Emenda Constitucional. 32, de 2001, tendo por base a tramitação no Congresso Nacional.

Além de apresentar o processo legislativo da medida provisória no Congresso Nacional de forma descritiva, Amaral Júnior traz à luz também a fase pré-congressual, chamando a atenção para as normas internas do Poder Executivo, que velam para que os pressupostos constitucionais sejam atendidos no ato da elaboração da medida. Em atendimento a essas normas, o órgão proponente deve responder as seguintes questões para garantir a necessidade do uso de medida provisória: “Em se tratando de proposta de medida provisória, há justificativa plausível para sua edição? O que acontecerá se nada for feito? A proposta não poderia ser submetida ao Congresso em regime de urgência? Trata-se de matéria que pode ser objeto de medida provisória, tendo em vista as vedações do § 1º do art. 62 da Constituição? A medida provisória estaria regulamentando artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda constitucional promulgada a partir de 1º.01.1995 e até 11.09.2001 (art. 246 da Constituição)? Estão caracterizadas a relevância e a urgência necessárias para ser editada medida provisória?”¹⁰

No tocante às regras de tramitação, Amaral Júnior, ao tratar da comissão mista de Deputados e Senadores competente para a apreciação prévia das medidas provisórias, ressalta que a mesma é episodicamente designada, mas pela natureza mais descritiva de sua obra, não avalia as causas determinantes deste comportamento legiferante.

Insere-se também nesse grupo de estudiosos José Afonso da Silva (2004, p. 534)¹¹, que, ao analisar o procedimento das medidas provisórias numa dimensão meramente descritiva, o

¹⁰ Essas questões citadas por Amaral Júnior foram extraídas do Anexo I do Decreto 4.176/2002, que “Estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal”.

¹¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**, 24. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p. 534.

vê como procedimento simples, assim sintetizando: “são apreciadas pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional em sessões separadas, após exame e parecer de uma comissão mista de Deputados e Senadores (art. 62, § 9º)”. Silva (2007, p. 336)¹² também não aprecia as peculiaridades da aplicação das normas constitucionais de tramitação das medidas provisórias, cuja simplicidade não é característica que convém lhe seja atribuída, não obstante, o mesmo autor ter perseverado em entendimento diverso, reafirma a simplicidade dos procedimentos em obra publicada recentemente

Digna de nota ainda, a obra de Damous e Dino,¹³ que apresenta a origem e evolução das medidas provisórias, estudando o processo legislativo contemporâneo sem uma rígida concepção da divisão entre os poderes, admitindo que a presença do governo no processo de elaboração das leis é um fato irreversível que caracteriza o Estado social dos dias atuais.

1.2 A dimensão crítica

Uma outra dimensão da literatura acerca das medidas provisórias são as críticas não raramente disparadas contra esse veículo legiferante. Algumas vezes o ataque recai sobre a existência do instituto, outras vezes, a maioria delas, as críticas têm como alvo o uso abusivo das medidas provisórias por parte do Executivo.

Timothy J. Power (1998, p. 197-230), apresenta acurado estudo de natureza empírica, focando os arranjos constitucionais e institucionais e a relação política entre Executivo e Legislativo desde a promulgação da Carta de 1988, expressando grande preocupação em relação ao instituto, questiona o porquê de uma Assembléia Constituinte racionalmente delegar tamanho poder nas mãos do Presidente. Metaforicamente, Power arrisca: “Eu também mostrei que quando foi dado um cheque em branco, os presidentes brasileiros prontamente descontaram-

¹² SILVA, José Afonso da. **Processo constitucional de formação da leis**, 2. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 336.

¹³ DAMOUS, Wadih, DINO, Flávio. **Medidas Provisórias no Brasil: origem, evolução e novo regime constitucional**. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2005.

no (e quase faliram o banco nesse processo). O Executivo tomou o que já era uma ampla delegação e tentou expandi-la mais ainda.”¹⁴

A EC n. 32/2001, ao proibir a reedição e criar algumas vedações materiais, deu resposta ao que a doutrina já vinha clamando, o que reduziu significativamente as críticas ao instituto. No entanto, o surgimento da possibilidade de sobrestamento de pauta associado à regulamentação flexível do Congresso Nacional, por meio da Resolução n. 1, de 2002-CN, cuja prática demonstra a abdicação da competência plena para decidir o destino das medidas provisórias, ainda permite uma grande influência do Executivo na definição da agenda legislativa, o que gera críticas, tanto no meio político como no meio acadêmico.

Ferreira Filho, não obstante em duas obras pesquisadas¹⁵ analisar descritivamente a medida provisória, permitindo-se apenas algumas comparações do regime vigente com o anterior, apresenta artigo publicado como parte de uma coletânea sobre Direito Contemporâneo, organizada por Ives Gandra da Silva Martins (2001, p. 218-219)¹⁶, no qual ataca veementemente a medida provisória, defendendo sua eliminação do arcabouço normativo pátrio como uma exigência da segurança jurídica, afirmando que elas são desnecessárias e perniciosas, podendo sua falta ser suprida pela lei delegada, preceito que o autor considera, em virtude da força daquele instrumento, praticamente letra morta

Em outra oportunidade, Ferreira Filho, convidado a participar de uma audiência pública da comissão especial que examinava a PEC das medidas provisórias na Câmara dos Deputados¹⁷, assim sintetizou o seu parecer acerca do instituto:

“Há muitos anos, desde a promulgação da Constituição, posiciono-me como crítico das medidas provisórias. Isso consta de livros meus já publicados há bastante tempo.

¹⁴ POWER, Timothy J. The Pen is mightier than the Congress. In CAREY, John M., SHUGART, Matthew Soberg. **Executive Decree Authority**, Estados Unidos: Cambridge University Press, 1998, p.224. (Texto original: *I also showed that when given a blank check, Brazilian presidents promptly cashed it and nearly broke the bank in the process. Executives took what was already a broad delegation and tried to expand it even further*).

¹⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**, 32 ed., São Paulo: Saraiva, 2006. _____, **Do processo legislativo**, 5 ed., São Paulo: Saraiva, 2002.

¹⁶ _____, **As medidas provisórias como fonte de insegurança jurídica** In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord). **Direito Contemporâneo: estudos em homenagem a Oscar Dias Corrêa**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p. 218-219.

¹⁷ _____, **Ata: Reunião da Comissão Especial da PEC 472-A/97, Edição de Medidas Provisórias**, 03 mar. 1998, Brasília: Câmara dos Deputados, 1998, p. 2.

E começaria a pequena exposição que vou fazer pela sua conclusão. A conclusão dessa minha exposição resume-se em quatro frases: em primeiro lugar, as medidas provisórias são desnecessárias; em segundo lugar, as medidas provisórias são inimigas do Estado de Direito; em terceiro lugar, as medidas provisórias, no sistema presidencial, são instrumentos de autoritarismo; em quarto lugar, há no Brasil de hoje uma utilização abusiva de medidas provisórias.”

Abreu Júnior (2002, p. 57-65)¹⁸, ao discorrer sobre o uso abusivo de medidas provisórias que, ao seu ver, deu ao Chefe do Executivo poderes quase absolutos, afirma que a responsabilidade do estabelecimento de tal situação não é exclusiva do Presidente, mas contou com a tolerância dos Poderes Legislativo e Judiciário, apontando diversas causas circunstanciais de natureza legislativa, jurídica e política. A primeira, pela falta de uma regulamentação mais rígida do processo legislativo de apreciação das medidas provisórias. A segunda refere-se à tolerância do Supremo Tribunal Federal em relação às reedições, que não deu uma interpretação mais restritiva ao art. 62 da Constituição, considerando, em suas decisões, muitas vezes, os aspectos políticos em detrimento da avaliação puramente jurídica. A terceira diz respeito ao sistema de governo presidencialista com menor comprometimento, em relação ao parlamentarista, com o destino das medidas provisória, ou seja, uma medida provisória rejeitada no sistema parlamentarista pode causar a quebra de confiança e a queda do gabinete, ao passo que no sistema presidencialista representará apenas uma derrota política circunstancial do governo, logo superada¹⁹. Ainda como causa política que favorece o abuso do uso de medidas provisórias, Abreu Júnior aponta a estrutura organizacional do Poder Legislativo, que permite centralizar o processo decisório no Colégio de Líderes e na vontade política do Poder Executivo, pois as grandes decisões são tomadas em reuniões desse colegiado, no qual tem assento o líder do governo, restando pouco poder de influência para os demais parlamentares. Quando o governo possui maioria, as decisões do Colégio de Líderes lhe são normalmente favoráveis, permitindo ao

¹⁸ ABREU JÚNIOR, Diogo Alves. **Medidas Provisórias**: o poder quase absoluto. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002, p. 57-65.

¹⁹ O Professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em audiência pública da Câmara dos Deputados explicou: “*Todos sabem que a medida provisória vem da disposição da Constituição Italiana que prevê o que os italianos chamam decreto di urgenza. Mas há uma diferença substancial entre a medida provisória do Direito italiano e a medida provisória do Direito brasileiro. Na medida provisória do Direito italiano, o Governo que a edita coloca em risco a sua própria existência, porque ele coloca a questão da confiança vinculada à medida provisória. No sistema presidencial, no sistema brasileiro, que risco corre o Executivo se editar uma medida provisória e ela não for conferida em lei? Absolutamente nenhum.*” (Ata da Reunião da Comissão Especial - PEC 472-A/97 – Edição de Medidas Provisórias, 03 mar. 1998, Brasília: Câmara dos Deputados, 1998, p. 4).

governo pautar e viabilizar a aprovação de matérias de seu interesse, inclusive as medidas provisórias.

Abreu Júnior demonstra ainda preocupação com o futuro, para quem, se mantido o sistema presidencialista, há que se remover as causas circunstanciais do excesso de uso de medidas provisórias, caso contrário, mesmo a Emenda Constitucional n. 32 será infrutífera para conter o abuso.

A maior parte da literatura que apresenta uma dimensão mais crítica, porém, ainda não está nos livros, mas, sim, em artigos publicados em revistas especializadas.

O art. 2º da EC n. 32/2001, que prevê a prorrogação indefinida da vigência das medidas provisórias que se encontravam pendentes à data da promulgação da Emenda, é berço de diversas críticas.

Rezende (2004, p. 155)²⁰ discorre que a ausência de decisão do Congresso Nacional tem ensejado soluções pela via dos projetos de lei que alteram pontualmente tais medidas provisórias, conforme ditam as necessidades políticas. Apesar de contornar a exigência de apreciação direta e integral daqueles atos até então provisórios, esse expediente não foi, no entanto, agasalhado pelo art. 2º da EC n. 32/2001.

No mesmo sentido, Ferraz (2006, p. 18-19)²¹ observa que tendo em vista a preocupação que norteou o constituinte derivado em preservar o princípio da separação de poderes e circunscrever a medida provisória a limites constitucionalmente aceitáveis, causa perplexidade e estranheza ter o art. 2º da EC n. 32/2001, na contramão do texto originário, suprimindo o caráter essencial da medida provisória, ou seja, sua precariedade ou provisoriedade. Ao descartar desse aspecto, ou seja, ao não fixar prazos, seja para o Executivo seja para o Congresso Nacional, relativos à duração e à validade das medidas provisórias em curso, o Constituinte Derivado suprimiu o caráter essencial dessa espécie normativa.

²⁰ REZENDE, Renato Monteiro de. **A Emenda Constitucional n. 32, de 2001, e as medidas provisórias remanescentes do regime anterior.** Direito Público, ano 1, n. 5, jul./ago./set. 2004, p.155.

²¹ FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Medidas Provisórias e Segurança Jurídica: a inconstitucionalidade do art. 2º da Emenda Constitucional 32/2001. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, ano 14, jan./mar. 2006, São Paulo, 2006, p. 18-19.

Corrobora também a crítica ao art. 2º da EC n. 32/2001 França Júnior, Procurador do Estado de Alagoas: “maledicentemente, o governo praticamente perpetuou as MP’s editadas até 11.09.2001 e que estavam pendentes de apreciação”²². Ao concluir seu artigo, França Júnior adverte que houve um avanço tímido à luz do necessário para manter a ordem jurídica estável e a verdadeira independência e harmonia entre os poderes.

Oswaldo Ferreira (2003, p. 55-56)²³ faz uma crítica das mais abrangentes do novo regime das medidas provisórias, a começar pela sua concepção, que contou com o apoio do governo, razão suficiente para desconfiar-se do caráter limitador que se alardeava com a constitucionalização das novas regras. Nas palavras do autor: “a aquiescência do Palácio do Planalto com os termos da emenda já demonstrava não ser ela tão limitadora assim”. Ele contrargumenta a dilatação dos prazos de eficácia das medidas provisórias, observando que alegava-se que os prazos do Congresso Nacional eram muito curtos para um exame cuidadoso da matéria. Porém, segundo o autor, nada disso se justificava, pois a Medida Provisória é uma “lei” em vigor e não um projeto e, tanto não é verdade o alegado, que a Emenda entrou em vigor no dia 11 de setembro de 2001, completando um ano sem que tenha ocorrido qualquer reunião da comissão mista para apreciar medida provisória.

Outra crítica freqüente na literatura envolve o excesso no uso de medidas provisórias. Discorrendo sobre o assunto, o então Senador Fernando Henrique Cardoso foi incisivo, afirmando que o Executivo abusa da paciência e da inteligência do País quando insiste em editar medidas provisórias, tendo como resultado o Congresso Nacional impedido de fazer outra coisa senão apreciar medidas provisórias. Conclui o Senador: “ou o Congresso põe ponto final no reiterado desrespeito a si próprio e à Constituição, ou então é melhor reconhecer que no País só existe um poder de verdade: o do Presidente. E daí por diante esqueçamos também de falar em democracia”²⁴.

²² FRANÇA JÚNIOR, Fausto F. **Comentário à Emenda Constitucional n. 32/2001**, in Jus Navigandi, 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2551&p=1>>. Acesso em: 01 dez. 2007.

²³ FERREIRA, Oswaldo. Medidas Provisórias: o antes e o depois de 11 de setembro de 2001. **Revista do Tribunal Regional Federal 1ª Região**, jan. 2003, p. 55.

²⁴ CARDOSO, Fernando Henrique. Constituição ou Prepotência. In: Folha de São Paulo, p. 2, 07.06.90, *apud* ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. **Medidas Provisórias e Princípio da Separação de Poderes**. In: Direito Contemporâneo – estudos em homenagem a Oscar Dias Corrêa, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p. 68.

Para concluir esta seção observe a crítica de Celso Antônio Bandeira de Mello, ilustre jurista convidado a palestrar sobre as medidas provisórias em audiência pública da Câmara dos Deputados, esposando a eliminação desse instituto legiferante do ordenamento jurídico brasileiro²⁵:

“Um país não vive de urgências. Urgência é uma coisa de uma excepcionalidade única. Que o processo legislativo seja demorado é a coisa mais normal da Terra. Meu Deus do céu! Aquilo que é maturado demora. Aquilo que supõe entendimento de várias correntes políticas demora. Mas o país não morre por falta dessas... O país poderia ter dramas se o próprio Executivo paralisasse no cumprimento das leis. Aí sim, ele não realiza as coisas. Ele não precisa de novas leis para revisar as coisas, e as novas leis devem ser meditadas tranqüilamente, feiras para dar um passo à frente. Particularmente, não vejo esse tipo de drama. Acho que podia não ter medida provisória. Passamos um bom período da nossa história, um período rico, e não tinha nem medida provisória nem decreto-lei, e não apareceu nenhuma urgência que fizesse o País andar para trás.”

1.3 A dimensão processual – o rito de tramitação

Com a edição da norma regulamentadora, surge uma outra polêmica. A prática adotada no Congresso Nacional não tem permitido que as medidas provisórias tenham sua apreciação concluída no prazo de 45 dias, previsto na Constituição, implicando freqüentes trancamentos da pauta das Casas Congressuais, em detrimento das demais deliberações legislativas. As pesquisas mais modernas, portanto, passaram a se preocupar um pouco mais com a tramitação das medidas provisórias. Assim, a atenção que antes era dispensada apenas aos pressupostos e aos efeitos das medidas provisórias tem migrado para o interior de sua fase congressual, pois ali parece residir agora a disputa do processo legislativo, e conseqüentemente pelo poder de legislar.

O Dep. Roberto Freire sintetiza de forma simples e direta a preocupação mais recorrente dessa nova fase:

²⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Ata**: Reunião da Comissão Especial - PEC 472-A/97, Edição de Medidas Provisórias, 22 mar. 2000, Audiência Pública, Brasília: Câmara dos Deputados, 2000, p. 35.

“E aí entra em cena um fato lamentável, uma certa pusilanimidade do Congresso Nacional. Esperou mais de 12 anos para regulamentar as Medidas Provisórias, que acabaram por se transformar, nesse período, em um verdadeiro monstro, uma espécie de legislação permanente provisória, reeditada ao bel-prazer do Executivo. Depois o equívoco foi parcialmente corrigido e elas passaram a se submeter a prazos, um mal menor. Porém, nem tudo está resolvido. As Medidas Provisórias assumiram o poder de trancar a pauta e, na falta de um posicionamento mais definitivo, o Congresso continuou com o hábito de aceitar sem críticas maiores as decisões emanadas do Executivo. Antes da regulamentação, o Parlamento eximia-se de votá-las, pois o Governo podia reeditá-las e modificá-las indefinidamente; proibida a reedição, permanece na Câmara e no Senado certa tendência a se apoiar sem espírito crítico a sanha legiferante do Planalto. No horizonte, sempre a perspectiva da crise diante do trancamento da pauta, motivado nem sempre por motivos nobres.”²⁶

Constatou-se, com a revisão da bibliografia, que significativa parte dos livros publicados são oriundos de monografia ou teses defendidas por alunos da pós-graduação, do mestrado e do doutorado, o que revela o grande interesse acadêmico pelo tema, tanto pelo grau de interferência desse veículo no mundo jurídico, como pela capacidade que ele tem de afetar rápida e diretamente a vida das pessoas.

Essa nova dimensão da literatura acerca das medidas provisórias, apesar de ainda incipiente no mundo doutrinário, começa a ser moldada, encontrando em Juliana Carla de Freitas do Valle²⁷ uma pesquisadora muito envolvida com o tema. Valle (2004, p. 73) centraliza sua análise nos procedimentos legislativos determinados pela Resolução n. 1, 2002-CN, que segundo ela, deveria permitir ao Legislativo deliberar sobre as medidas provisórias antes da data de sobrestamento da pauta, conforme os ditames do Texto Maior. No entanto, observa que tal resolução “deturpou a proposta de alteração do processo legislativo das medidas provisórias da Emenda Constitucional n. 32/2001”, e que a retomada do controle parlamentar será possível desde que a comissão mista prevista na Constituição seja compelida a dar seu parecer tão logo a medida provisória tenha sido editada. Valle (2004, p.75) entende que “enquanto não existir adequação perfeita entre o texto constitucional e a Resolução n. 1/2002, o Congresso Nacional continuará tendo sua capacidade legislativa comprometida pela edição das medidas provisórias”.

²⁶ FREIRE, Roberto João Pereira. (Apresentação). In VALLE, Juliana Carla de Freitas do. **Medidas Provisórias: o procedimento legislativo e seus efeitos jurídicos**. Brasília: FDK, 2004. (apresentação localizada na capa da obra)

²⁷ VALLE, Juliana Carla de Freitas do. **Medidas Provisórias: - procedimento legislativo e seus efeitos jurídicos**, Brasília: FDK Editora, 2004.

A tramitação das medidas provisórias no Congresso Nacional, passou, então, a ser evento político e técnico de grande relevância, mas, mesmo assim, o rito processual, insista-se, ainda repousa numa seara pouco explorada, possivelmente ofuscado pelo impacto da eficácia imediata²⁸, característica mais marcante da medida provisória.

O Ministro Nelson Jobim foi contundente²⁹:

“Desde logo, quero desfazer um equívoco histórico. Equívocos históricos são muito comuns para os acadêmicos, professores de Direito, que falam sobre o instituto da medida provisória, como sói acontecer na Academia, desprezam por completo as atividades parlamentares. Se fizermos um estudo sobre os livros brasileiros a respeito do processo legislativo, verificaremos que é extraordinariamente difícil, praticamente impossível encontrar uma análise dos atos regimentais da Câmara dos Deputados e do Senado Brasileiro.” (P. 2)

É, portanto, nesse campo lacunar do processo legislativo que se insere a presente pesquisa.

Por todos os seus atributos, as medidas provisórias representam tema complexo, controverso e cuja riqueza de possibilidades analíticas o torna praticamente inexaurível, razão pela qual o presente estudo tem a sua delimitação temática na *tramitação* das medidas provisórias no Congresso Nacional.

²⁸ Atualmente, existe proposta para acabar com a eficácia imediata. A PEC 511, de 2006, que tramita na Câmara dos Deputados, propõe a eficácia da medida provisória somente depois da aprovação dos pressupostos de relevância e urgência pelo Congresso Nacional.

²⁹ JOBIM, Nelson Azevedo. **Ata**: Reunião da Comissão Especial - PEC 472-A/97, Edição de Medidas Provisórias, 30 mar. 2000. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000, p. 2.

CAPÍTULO 2

HISTÓRICO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS

2.1 Origem da ação normativa governista

As revoluções liberais eclodiram para fazer frente ao absolutismo que se instalara nas grandes nações pelos idos do século XVI. Essas novas aspirações cindiram o sistema de poder centralizado, criando, ao lado do poder do Rei, o poder Legislativo. Ainda impulsionado pelos ideais liberais, pouco depois, surgiu na Inglaterra uma terceira esfera de poder, o Judiciário, momento flagrado por Montesquieu³⁰ e registrado na sua obra, “O Espírito da Leis”.

O modelo liberal afastou o autoritarismo do Rei, repartiu o poder, mas não foi suficiente para socializar a riqueza. A miséria que assolava o proletariado deu força para movimentos sociais que forçaram a mudança do perfil do Estado, de democracia liberal para democracia social. Separou-se a pessoa do chefe de Estado da pessoa do chefe de Governo, admitindo-se que este, para cuidar dos negócios públicos e viabilizar um mínimo de justiça e bem-estar social, interviesse no domínio sócio-econômico por meio de instrumentos de normatização.

A essas alturas, o Executivo e Legislativo não eram mais tão independentes entre si, como explica Pitruzzella (2004, *apud* AMARAL, p. 45)³¹: “Do intervencionismo estatal e da conexa exigência de uma produção normativa sempre mais ampla, rápida e rica de conteúdos técnicos, deriva, como é claro, a ampliação dos poderes normativos do governo no estado social”.

Nessa óptica, a faculdade do governo de elaboração legislativa não era apenas uma disputa de poder ou de espaço político, mas uma exigência natural da evolução das complexas relações jurídicas e sociais das sociedades modernas. Não se questiona, portanto, tal prerrogativa,

³⁰ Montesquieu construiu uma teoria política, trazida à luz pela sua obra “O Espírito das Leis (L'Esprit des lois, 1748)”, em que estuda as instituições políticas inglesas.

³¹ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. **Medida Provisória e a sua conversão em lei**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais Ltda, 2004, p. 45.

mas a amplitude e a forma como ela é outorgada, para não se colocar em risco as competências legítimas das instituições democráticas.

2.2 Origem das medidas provisórias no Brasil

Uma breve descrição histórica da medida provisória faz-se necessária para melhor compreensão da sua importância na evolução política e jurídica do País, e, nesse contexto, entender a presença do Poder Legislativo como ator imprescindível para o equilíbrio da ação normativa do governo. Daí a importância da análise das origens do instituto até a tramitação das medidas provisórias no Congresso Nacional, pois é este órgão legislativo que tem a competência constitucional para definir o destino da norma provisória.

Não obstante as significativas diferenças entre a medida provisória e o decreto-lei, esses veículos normativos guardam alguma similitude³². É fato que aquela foi inserida na Constituição de 1988 para substituir este, razão pela qual o estudo da origem do atual instrumento de decretação com força de lei do governo passa necessariamente pelo estudo da presença do decreto-lei no arcabouço normativo do Brasil.

³² Diferenças e semelhanças entre decreto-lei e medidas provisórias no regime original: “O voto do Min. Paulo Brossard proferido na Adin 295-3-DF tratou bem a questão, motivo pelo qual nos apoiamos no mesmo para analisar as diferenças e semelhanças entre os dois institutos jurídicos. **Semelhanças:** A MP e o Dec-Lei pressupõem uma causa urgente para sua edição; A MP e o Dec-Lei são editadas pelo Chefe do Poder Executivo; A MP e o Dec-Lei possuem um caráter; A MP e o Dec-Lei produzem efeitos desde sua edição; **Diferenças:** O Dec-lei não podia ser alterado pelo Congresso Nacional e a MP podia ser alterada ou aprovada em parte; O Dec-lei devia ser apreciado pelo Congresso Nacional no prazo de 60 (sessenta) dias sob pena de aprovação tácita e a MP devia ser apreciada pelo Congresso Nacional no prazo de 30 (trinta) dias sob pena de rejeição tácita; Existiam duas formas de aprovação do Dec-lei pelo Congresso Nacional: a tácita (decurso do prazo) e a expressa, e uma de rejeição: a expressa, enquanto só existia uma forma de aprovação da MP: a expressa, e duas de rejeição: a tácita (decurso do prazo) e a expressa. O decurso do prazo no regime do Dec-lei era a favor do Poder Executivo, enquanto o decurso do prazo no regime da MP era a favor do Poder Legislativo; O Dec-lei produzia efeitos enquanto esteve vigente e se fosse rejeitado, era como se tivesse sido revogado (art.55§2º da Constituição de 1969), enquanto que a rejeição da MP produzia efeitos ex tunc, ou seja, se fosse rejeitada era como se nunca tivesse existido, a MP não revogava a lei, apenas suspendia sua eficácia; O Dec-lei tinha seu âmbito de incidência legislativa definido na Constituição de 1969, enquanto que a MP não possuía seu âmbito de incidência delimitado na Constituição;” (CARAM, Danilo Theml. **Decreto-lei e Medida Provisória:** evolução (enfoque tributário), in Jus Navigandi, 2002. Disponível em: < <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2934>>. Acesso em: 09. dez. 2007.)

O decreto-lei, em toda sua existência, somente esteve presente no ordenamento jurídico nacional em momentos de regime de exceção. Esse veículo excepcional de legislação governamental surgiu pela primeira vez na Constituição de 1937. Tratava-se de um período em que prevalecia o regime de exceção da Era Vargas, onde a ditadura superava o Direito. Assim, não há como falar em preeminência do Poder Executivo, mas de absoluto domínio deste em detrimento de qualquer liberdade de ação do Legislativo, descaracterizando-se, portanto, aquele decreto-lei como antecedente, ainda que remoto, das atuais medidas provisórias (Damous e Dino, 2005)³³.

A Carta de 1946 eliminou o decreto-lei, proibindo a delegação de poderes. No entanto, segundo Damous e Dino (2005, p. 52-53), a experiência demonstrou que subtrair os meios legiferantes do Executivo pode, ao invés de contribuir para democracia, implicar o seu enfraquecimento. Essa opção acaba por se traduzir na conformação de uma intensa atividade legislativa por parte do governo, paralela ao Poder Legislativo, por meio da edição de atos regulamentares, pois sobre ele pesaria a responsabilidade pela ausência de uma pronta resposta para as complexas exigências do mundo contemporâneo.

Com o golpe militar de 1964, o decreto-lei retorna ao ordenamento jurídico, mais uma vez em um regime de exceção. Por força do Ato Institucional n. 2, de 1965, que superava, inclusive as normas constitucionais vigentes, o Presidente da República recebeu a prerrogativa de editar decretos-leis sobre matéria de segurança nacional, sendo ampliado mais tarde pelo Ato Institucional n. 4, de 1966, para matérias financeiras e administrativas.

A Constituição outorgada pelo regime militar, em 1967, trouxe no seu texto, expressamente, a possibilidade do Presidente da República editar decreto-lei³⁴, com as seguintes características: a) Pressupostos: urgência ou interesse público relevante; b) Limitação material:

³³ DAMOUS, Wadih e DINO, Flávio. **Medidas Provisórias no Brasil**: origem, evolução e novo regime constitucional. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2005.

³⁴ Assim dispunha a Carta de 1967:

“Art. 58 O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não resulte aumento de despesa, poderá expedir decretos com força de lei sobre as seguintes matérias:

I - segurança nacional;

II - finanças públicas.

Parágrafo Único - Publicado, o texto, que terá vigência imediata, o Congresso Nacional o aprovará ou rejeitará, dentro de sessenta dias, não podendo emendá-lo; se, nesse prazo, não houver deliberação o texto será tido como aprovado.”

somente matérias sobre segurança nacional e finanças públicas; c) Não poderia implicar aumento de despesas; d) Eficácia imediata, com força de lei; e) O Congresso Nacional não poderia emendá-lo; f) A não deliberação do Congresso Nacional em 60 dias implicaria a aprovação tácita do decreto-lei.

Em 1969, a Constituição, agora no art. 55, permitiu também o decreto-lei para criação de cargos públicos e fixação de vencimentos. Outra novidade foi a introdução de dispositivo que garantia os atos praticados durante o período de vigência de decreto-lei rejeitado. O § 2º dispunha: “A rejeição do decreto-lei não implicará a nulidade dos atos praticado durante a sua vigência”.

Com o fim do período autoritário e a convocação da Assembléia Nacional Constituinte, em 1987, tornou-se inelutável a decisão de banir a prerrogativa presidencial de editar decretos com força de lei. No entanto, discutia-se que poderes legislativos seriam concedidos ao governo. As discussões polarizaram-se: uma corrente, totalmente contrária à concessão de poderes de edição de atos legislativos pelo Executivo, carreada por Constituintes com a autoridade de Michel Temer:

“... o que está em pauta é a possibilidade de um Legislativo retornar a sua função da Constituição de 1946 e legislar amplamente ou ao contrário se mantivermos as chamadas medidas provisórias, a incapacitação de um legislativo brasileiro legislar na sua plenitude.”

“... a medida provisória é um nome novo que se deu a uma coisa velha (...) é tal qual o decreto-lei e, com um agravante, porque, se é verdade que, diversamente do decreto-lei, a medida provisória, se não aprovada pelo Congresso Nacional, considera-se ineficaz, a verdade é que, no atual sistema, o decreto-lei só pode versar três matérias determinadas: segurança nacional, finanças públicas e normas tributárias. A chamada medida provisória, com as mesmas características do decreto-lei, pode versar sobre todas e qualquer matéria.”

“... digo que o Legislativo abrirá ou não mão da sua prerrogativa de legislar, porque, ao longo do período chamado revolucionário, foram editados 2.420 decretos-leis, sendo que a grande maioria não foi examinada pelo Congresso Nacional. Portanto, não houve nenhuma apreciação, ao passo que o Legislativo, nesse mesmo período, legislou, ordinariamente, por meio de 2.900 leis. Legislou tanto o Executivo, quanto o Legislativo.”³⁵

³⁵ TEMER, Michel. (Pronunciamento na Assembléia Nacional Constituinte: votação da emenda que suprimiria a previsão de medidas provisórias do projeto de Constituição). **Diário da Assembléia Nacional Constituinte**, p.8655, 19 mar. 1988.

e de Adylson Motta:

“Se fosse perquirir as razões que, ao longo dos últimos anos, levaram esta Casa ao total descrédito, certamente alinharia entre as principais, se não a singularizasse, o uso abusivo do instrumento de exceção que é o decreto-lei. O que é um decreto-lei? Decreto-lei é um ato com força de lei editado pelo Presidente da República e homologado pelo Congresso Nacional. Pois bem, se dou esta definição é para que não pare qualquer dúvida de que o texto, que está sendo proposto, o texto-base, reintroduz na Constituição brasileira a figura do decreto-lei ...”³⁶

A outra corrente, tendo em Nelson Jobim seu grande expoente, esposava a idéia da necessidade de um instrumento legislativo que permitisse o Executivo a atender demandas urgentes, que não pudessem aguardar pelo processo legislativo ordinário:

“... não há uma renúncia, absolutamente, da capacidade legislativa desta Casa. O que há, realmente, efetivamente, é algo que não podemos controlar, é a circunstância de que situações emergenciais e de extrema gravidade se ponham e exijam intervenção do Estado de imediato, e esta intervenção se dará pelo Executivo, que, graças a Deus, será um Executivo parlamentarista.”

“...Srs. Constituintes, não estamos tratando de decreto-lei, estamos tratando de algo moderno, algo absolutamente moderno, que corresponde àquilo que a sociedade conhece, a necessidade da intervenção expedita e rápida do Estado em situações emergenciais e de grande gravidade absoluta. E esta Casa vigiará de forma absoluta, e com toda a sua força legislativa, qualquer excesso que venha a ser praticado.”³⁷

Importou-se o modelo italiano. Segundo Szklarowsky ³⁸(1991, p. 29), as Medidas Provisórias foram feitas de encomenda, para o regime parlamentarista que não vingou. Uma vez que a figuração de Estado Brasileiro estava toda modelada na estrutura parlamentarista, e o plebiscito de 1993 decidiu por um sistema presidencialista, restou um sistema quase híbrido. Assim dispõe o art. 77 da Carta Constitucional italiana de 1947:

“O governo não pode, sem delegação das Câmaras, promulgar decretos que tenham valor de lei ordinária. Quando, em casos extraordinários de necessidade e de urgência, o governo adota, sob a sua responsabilidade, medidas provisórias, com força de lei, deve, no mesmo dia, apresentá-las para conversão às Câmaras que,

³⁶ MOTTA, Adilson. (Pronunciamento na Assembléia Nacional Constituinte por ocasião da votação da emenda que suprimiria a previsão de medidas provisórias do projeto de Constituição). **Diário da Assembléia Nacional Constituinte**, p.8654, 19 mar. 1988.

³⁷ JOBIM, Nelson. Pronunciamento: Assembléia Nacional Constituinte por ocasião da votação da emenda que suprimiria a previsão de medidas provisórias do projeto de Constituição. **Diário da Assembléia Nacional Constituinte**, p.8656, 19 mar. 1988.

³⁸ SZKLAROWSKY, Leon Frejda. **Medidas Provisórias**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991, p. 29-30.

mesmo dissolvidas, são especialmente convocadas a se reunirem no prazo de cinco dias. Os decretos perderão a eficácia desde o início se não forem convertidos em lei dentro de sessenta dias de sua publicação . As Câmaras poderão, todavia, regular em lei as relações jurídicas constituídas com base nos decretos não convertidos”.³⁹

Observe que regulamentação das relações jurídicas constituídas com base na medida rejeitada ou que tenha perdido a eficácia por decurso de prazo é uma faculdade das Câmaras (*possono tuttavia regolare*), diferentemente do caso brasileiro em que o Congresso Nacional tem a obrigação de disciplinar (devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes).

2.3 As medidas provisórias e o sistema de governo

As medidas provisórias foram introduzidas no direito pátrio na expectativa de que o povo brasileiro optasse pelo regime parlamentarista no plebiscito previsto pelo art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Essa espécie normativa primária é mais adequada ao regime parlamentarista, onde o Gabinete depende do legislativo, podendo não se sustentar e cair diante de desacordo com este. A corrente parlamentarista, no entanto, não logrou êxito, porém esse instrumento legislativo permaneceu no sistema jurídico do País sob o argumento da importância de o governo ser dotado de poder legiferante para dar pronta respostas em situações de relevância e urgência, e sob o argumento também de que a decisão final da introdução de uma nova norma no ordenamento jurídico sempre seria do Congresso Nacional. Mais ainda: o silêncio do Poder Legislativo por trinta dias – conforme modelo originalmente inserido na Constituição de 1988 - significaria sua completa remoção do ordenamento jurídico, restando apenas os efeitos jurídicos pretéritos a serem regulamentados pelo Congresso Nacional.

³⁹ Texto original do Art. 77 da *Costituzione della Repubblica Italiana*:

“Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria. Quando, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni.

I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.”

Timothy J. Power após estudar empiricamente as medidas provisórias no Brasil sob a óptica da relação de poder entre o Executivo e o Legislativo, aponta diversos problemas no instituto, ressaltando que esses problemas surgem desde a redação original e da equivocada aplicação de um instrumento próprio de sistema de governo parlamentarista a um país de tradição presidencialista. Em suas conclusões, Power não dispensou críticas, inclusive antecipando diversos pontos que seriam, anos depois, objeto de alteração por meio da EC n. 32/2001:

“Focando apenas nos aspectos legais e constitucionais do poder para editar normas do Brasil contemporâneo, podemos ver claramente que o art. 62 da Constituição de 1988 é um convite ao caos. Em três formas marcantes, o artigo é uma lição de como não escrever um dispositivo constitucional. Primeiro, no que diz respeito a quem define “urgência e relevância,” sua linguagem é ambígua. Segundo, o art. 62 não coloca restrições acerca de quais matérias estão sujeitas à regulação por meio de medidas provisórias. Terceiro, o que surge como o tema central da nossa discussão empírica – se o Presidente pode reeditar medidas provisórias expiradas – a Constituição é completamente silente. O infeliz texto do art. 62 deriva de uma mal sucedida importação da Itália, onde existe um sistema parlamentarista. Em 1987, a *provvedimenti provvisori* italiana foi escolhida para um “transplante” no Brasil, mas no último momento, o “corpo” que receberia o órgão foi alterado. O estilo italiano de CDA (Constitutional Decree Authority – prerrogativa constitucional para edição de normas com validade imediata) foi enxertada numa constituição presidencialista, a qual ele não pertence. Num sistema parlamentarista puro, aquele no qual o governo – por definição – comanda a maioria na Assembléia, a medida provisória não faz nada mais do que acelerar o que é (comumente) o mais previsível processo legislativo. Os abusos da prerrogativa para edição de normas são detidos pelo princípio da responsabilidade do executivo perante a Assembléia. Se um primeiro-ministro, quando assina uma norma emergencial que invoque, na dramática linguagem constitucional, “urgência e relevância”, tem tal norma rejeitada pela Assembléia, há uma grande probabilidade que ele ou ela perca a confiança do Parlamento – e com isso, seu emprego.”⁴⁰

⁴⁰ POWER, Timothy J. The pen is mightier than the Congress. In: CAREY, John M., SHUGART, Matthew Soberg. **Executive Decree Authority**, Estados Unidos: Cambridge University Press, 1998. (Texto original: “By focusing only on the legal and constitutional aspects of contemporary Brazilian decree power, we can clearly see the Article 62 of 1988 Constitution is an invitation to chaos. In three striking ways, the article is a lesson in how *not* to draft a constitutional provision. First, on the issue of who is to define “urgency and relevance,” its language is ambiguous. Second, Article 62 places no restrictions on which policy areas are subject to presidential decree. Third, on what emerged as a central theme in our empirical discussion – whether a president may renew an expired MP – the Constitution is silent altogether. The unfortunate wording of Article 62 derives from its unsuccessful importation from Italy, where a parliamentary system exists. In 1987 the Italian *provvedimenti provvisori* was selected for a “transplant” to Brazil, but at the last moment, the host “body” was switched. The Italian-style CDA was grafted onto a presidential constitution, where it does not belong. In a pure parliamentary system, one in which the government – by definition – commands a majority in the assembly, a “provisional measure” does nothing more than speed up what is (usually) a more predictable legislative process. Abuses of decree authority are deterred by principle of executive responsibility to the assembly. If a prime minister, when signing an emergency decree that invoked dramatic constitutional language on “urgency and relevance”, were the to have such a decree rejected by the assembly, there is a high probability that he or she would lose the confidence of parliament – and with it, his or her job.”)

2.4 As medidas provisórias no regime original - 1988 A 2001.

As medidas provisórias no Brasil nunca conheceram o ambiente parlamentarista. Em 1993, o povo brasileiro decidiu por continuar com o sistema presidencialista, porém o instituto permaneceu na Constituição tal qual como foi criado.

Os governantes, independente de ideologias pretéritas, ao chegarem ao poder, sempre usaram este veículo legiferante com frequência. A tabela⁴¹ a seguir comprova a assertiva:

TABELA 1 – Medidas Provisórias por Ano

Medidas Provisórias por Ano				
Ano	Presidente	Originais	Reeditadas	Total
1988	<i>Sarney</i>	15	9	24
1989		97	6	103
1990 *		20	0	20
1990	<i>Collor</i>	75	68	143
1991		9	2	11
1992**		4	2	6
1992	<i>Itamar</i>	4	0	4
1993		48	48	96
1994		86	319	405
1995	<i>FHC (1ºMandato)</i>	29	408	437
1996		34	615	649
1997		40	680	720
1998		53	750	803
1999	<i>FHC (2ºMandato)</i>	47	1040	1087
2000		23	1088	1111
2001		33	478	511
2002		82	-	82
2003	<i>Lula (1ºMandato)</i>	58	-	58
2004		73	-	73
2005		42	-	42
2006		67	-	67
2007	<i>Lula (2ºMandato)</i>	63	-	63
Total		1002	5513	6515

Fonte: Legin - Legislação Informatizada da Câmara dos Deputados/ Portal do Senado Federal / Portal da Presidência da República

* até março de 1990

** até setembro de 1992

⁴¹ TAVARES FILHO, Newton. **Excesso na edição de medidas provisórias**. Brasília, 2007. (Estudo. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados)

O Presidente Collor de Mello afirmou em uma entrevista que determinadas políticas são impossíveis de serem adotadas sem o uso das medidas provisórias. Ele declarou:

“Como foi o Plano Cruzado e outros planos – o Plano Bresser, o Plano Verão. Todos planos econômicos heterodoxos adotados no Brasil por medida provisória. Sem a medida provisória, eles nunca teriam sido aprovados. Não significa que eu esteja defendendo a medida provisória. Eu sou contra a medida provisória. Mas é o único instrumento de governabilidade e de administração que nós temos disponível hoje. Isto é, não há outro meio. Embora a medida provisória seja um permanente foco de tensão na política do País, quanto a isso, não há dúvida.”⁴²

Os números evidenciam o quanto os governantes utilizaram e ainda utilizam o instrumento de legislação provisória. As razões são bem simples: é rápido; não envolve negociação política para a edição, mas somente para a aprovação, e a prática tem mostrado que, na maioria absoluta das vezes, não custa muito para o governo; tem eficácia imediata, gerando situações jurídicas, cuja complexidade e irreversibilidade impede ou dificulta sua rejeição, permitindo ao Executivo implantar sua política sem interferência significativas de outro poder; e não tem encontrado obstáculos políticos quanto à observação dos pressupostos constitucionais.

Vale lembrar que, à época da Assembleia Nacional Constituinte de 1988, os defensores da inserção da medida provisória no texto constitucional argumentavam que esse instrumento era necessário para atender “situações emergenciais e de extrema gravidade que exijam intervenção do Estado de imediato” (JOBIM, 1988), tanto é que a Constituição estabelece pressupostos de relevância e urgência para a edição de medidas provisórias.

A subjetividade que se tem emprestado a esses requisitos constitucionais pode afastar a utilização do instituto de sua finalidade original. Não se pode olvidar da natureza política que envolve a edição de medidas provisórias, mas, por outro lado, a discricionariedade deve encontrar limites para não se descaracterizarem os pressupostos constitucionais. O Supremo não tem interferido significativamente nessa questão, nem parece ser o caso, vez que, ao Congresso Nacional, o texto constitucional outorgou poderes para esse juízo.

⁴² POWER, Timothy J. The pen is mightier than the Congress. *In*: CAREY, John M., SHUGART, Matthew Soberg. **Executive Decree Authority**, Estados Unidos: Cambridge University Press, 1998, p. 216-217. (Entrevista que Fernando Collor de Mello deu a Timothy Power).

O que é, pois, urgente e o que é relevante? José Afonso da Silva assinalou:

“A caracterização da urgência fica muito na dependência do critério subjetivo do Presidente da República, mas, diante da evidência de sua inocorrência, pode ser objeto de apreciação.”⁴³

Nesse sentido também se posicionou o Supremo Tribunal Federal quando da apreciação da ADIN n.º 1754/98:

“Em face das informações presidenciais, ficaram abalados os fundamentos jurídicos da inicial, sendo, ademais, pacífica a jurisprudência da Corte, no sentido de lhe descaber o exame da relevância e da urgência, como requisitos da Medida Provisória (art. 62 da C.F.), quando dependam de avaliação subjetiva - e não meramente objetiva(...)”

A urgência era, portanto, entendida como pressuposto que orbita no campo da avaliação subjetiva do Presidente da República, porém, devendo ser submetida ao crivo do Congresso Nacional, que podia endossá-la, convertendo o instrumento provisório em definitivo, ou negá-la, tanto expressamente, como pelo silêncio no trintídio de vigência determinado pela Constituição. A relevância, a seu tempo, é requisito menos controvertido, uma vez que toda matéria de lei pressupõe-se relevante. Mesmo assim, Lacombe (1997, p. 117, *apud* ABREU JUNIOR, 2002, p. 49.) adverte que, como a medida provisória inverte a ordem de apreciação de matéria legislativa pelos poderes políticos (Legislativo e Executivo), a relevância deve ser em tudo e por tudo excepcional.

Os pressupostos são justificados na exposição de motivos que acompanha a mensagem presidencial da medida provisória enviada ao Congresso Nacional. Ali chegando, inicia-se a fase de tramitação congressual da medida provisória. O rito de tramitação da medida provisória era disciplinado pela Resolução n. 1, de 1989.

A Resolução n. 1, de 1989, previa a designação, pela Presidência do Congresso Nacional, de comissão mista⁴⁴ a ser integrada por seis Senadores e seis Deputados para estudar e

⁴³ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24. ed., São Paulo: Malheiros, 1999, p. 531.

⁴⁴ Não havia no texto original da Constituição a exigência de uma Comissão Mista para apreciação preliminar das medidas provisórias, sendo esta, então, uma exigência de caráter meramente regimental. Veremos, mais adiante, que, com a edição da Emenda Constitucional 32, de 2001, a exigência de designação de Comissão Mista foi inserida no texto constitucional.

dar parecer à medida provisória. A escolha dos membros era atribuição dos líderes e a distribuição das vagas devia respeitar o princípio da proporcionalidade partidária. Uma vez designada, a comissão tinha um prazo de 12 horas para sua instalação, quando eram eleitos o seu Presidente e o Vice-Presidente e designado relator para a matéria. Nos cinco dias que se seguiam à publicação da medida provisória no Diário Oficial da União, podiam ser a ela oferecidas emendas, sendo vedadas inovações que representassem matéria estranha aos propósitos da medida provisória, cabendo ao Presidente da comissão o seu indeferimento liminar. A comissão tinha, então, prazo de cinco dias⁴⁵, contados da publicação da medida provisória, para emitir parecer sobre a sua admissibilidade total ou parcial, tendo em vista os pressupostos de urgência e relevância exigidos pela Constituição. O parecer era, então encaminhado à Presidência do Congresso Nacional, para as seguintes providências: a) no caso de o parecer da comissão concluir pelo atendimento dos pressupostos constitucionais, abertura de prazo máximo de vinte e quatro horas para apresentação de recursos no sentido de ser a medida provisória submetida ao plenário, a fim de que este decida em sessão conjunta sobre sua admissibilidade; b) no caso de o parecer da comissão concluir pelo não atendimento daqueles pressupostos, convocação de sessão conjunta para deliberar sobre a admissibilidade da medida provisória. Se a medida fosse rejeitada nos pressupostos constitucionais, era arquivada, baixando, o Presidente do Congresso Nacional, um ato declarando-a insubsistente, fazendo a devida comunicação ao Presidente da República. Adicionalmente a comissão mista deveria elaborar o projeto de decreto legislativo, disciplinando as relações jurídicas decorrentes da vigência da medida, o qual teria sua tramitação iniciada na Câmara dos Deputados. Verificando-se que a medida provisória atendia aos pressupostos de urgência e relevância, a matéria seguia sua tramitação para apreciação do mérito. Vale observar ainda a possibilidade de aprovação tácita do atendimento dos pressupostos constitucionais, uma vez que o § 5º do art. 5º da Resolução n. 1, de 1989, dispunha que “se em duas sessões conjuntas, realizadas em até dois dias imediatamente subsequentes, o plenário não decidir sobre a matéria, considerar-se-ão como atendidos pela Medida Provisória os pressupostos de admissibilidade do art. 62 da Constituição Federal”, exceção processual que, na prática, acabou por se tornar regra, abdicando, assim, o Congresso Nacional, caso a caso, do controle político que a Constituição lhe

⁴⁵ O art. 5º da Resolução n. 1, de 1989, dispõe: “Art. 5º. A Comissão terá o prazo de cinco dias, contado da publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União, para emitir parecer que diga respeito à sua admissibilidade total ou parcial, tendo em vista os pressupostos de urgência e relevância a que se refere o art. 62 da Constituição”.

atribuía. Apesar de a doutrina apresentar-se um tanto quanto silente, o dispositivo pode carecer de correção constitucional. Não obstante, o Min. Relator da ADIn n. 1.717/DF, medida cautelar, evidenciou que a decisão do Congresso Nacional é, em sua essência de natureza política e subjetiva.

A comissão mista deveria encaminhar à Presidência do Congresso Nacional, no prazo máximo de quinze dias, contados a partir da publicação da medida no Diário Oficial, o parecer com exame da matéria quanto aos aspectos constitucional e de mérito, podendo concluir, no caso de alteração ou rejeição da medida provisória, pela apresentação de projeto de lei de conversão ou pela apresentação de projeto de decreto legislativo, disciplinando as relações jurídicas decorrentes da vigência dos textos suprimidos ou alterados, o qual tinha sua tramitação iniciada na Câmara dos Deputados. Uma vez aprovado, o projeto de lei de conversão seria enviado à sanção do Presidente da República. A Resolução n. 1, de 1989, previa ainda que, se esgotado o prazo da comissão sem a apresentação do parecer, tanto com referência à admissibilidade relativa aos pressupostos constitucionais da medida, quanto à sua constitucionalidade material e mérito, seria designado, pelo Presidente do Congresso Nacional, relator para proferir parecer em plenário, no prazo máximo de vinte e quatro horas. Passava-se, então à discussão em sessão conjunta da proposição principal, das emendas e das sub-emendas. Encerrada a discussão, as deliberações eram tomadas na sessão conjunta, porém computando-se separadamente os votos dos Deputados e os votos dos Senadores.

2.5 Fatores que motivaram as alterações no regime constitucional das medidas provisórias

Diversos fatores clamaram por uma mudança no instituto da medida provisória, impulsionados pela disparidade entre o escopo original do instituto e a realidade.

O uso de medidas provisórias foi considerado abusivo tanto pela doutrina como pelo meio político, especialmente no tocante às reedições, não raramente com mudanças de seu texto, causando grande dificuldade para a aplicação do Direito.

Observe, a seguir, outros fatores relativos ao instituto original que impulsionaram as reformas:

- As dificuldades de reunião conjunta para apreciação das medidas provisórias;
- A falta de limites materiais;
- A falta de deliberação do Congresso Nacional;
- A falta do decreto disciplinador das relações jurídicas decorrentes das medidas provisórias rejeitadas ou não apreciadas no trintídio constitucional;
- O intenso clamor da comunidade jurídica, da sociedade organizada e da mídia, que reconheciam, com indubitável nitidez o esvaziamento do papel do Poder Legislativo concernentes às suas atribuições legiferantes.

O Economista e Professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Jorge Vianna Monteiro, autor de mais de uma centena de artigos na área de políticas públicas traduziu bem esse momento:

“De fato, a dissipação da separação de poderes deve-se em grande parte à abdicação, por longo tempo, do Congresso Nacional em interferir na trajetória das leis emitidas pelo presidente da República (especialmente em política econômica) e à conseqüente aceitação de ele próprio legislar sobre temas marginais. Não é claro se a permanente circunstância de crise na qual opera a economia nacional tem inibido Judiciário e legislatura de serem mais reativos à farta e variada emissão de MPs. Nos anos 1990, por exemplo, era altíssimo o custo político em que se incorreria rejeitando ou impugnando parcialmente muitas dessas leis que cuidavam de privatizações, operações de socorro ao mercado bancário, indexações (URV) e desindexações (introdução do real) generalizadas. Todavia, a estratégia de logrolling⁴⁶ coordenada pelas lideranças dos partidos da coalizão que detêm o mando no Executivo – e, muito especialmente, pelo comando da Câmara dos Deputados e do Senado Federal – contribui para o sucesso dessa estratégia de minimizar o papel dos legisladores na determinação das escolhas públicas. Com isso, a autonomia decisória das duas Casas Legislativas passou a assumir uma configuração ad hoc, sendo negociada tema a tema, segundo o melhor dos interesses do Executivo.”⁴⁷

⁴⁶ Obs: “logrolling”: expressão inglesa que significa a negociação de votos (ou de apoio político) entre membros das Casas Legislativas.

⁴⁷ MONTEIRO, Jorge Vianna. **A conjuntura das escolhas públicas**: intermediação política, transparência decisória e atendimentos preferenciais. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, jul./ago 2006.

As mudanças vieram em 11 de setembro de 2001, com a promulgação da Emenda Constitucional n. 32, porém sua gestação data de, pelo menos, seis anos antes, quando a apresentação da Proposta de Emenda à Constituição n. 1, de 1995⁴⁸, do Senador Esperidião Amin e outros, deu início ao processo legislativo que viria culminar na referida Emenda.

Faz-se mister apreciar alguns pontos do teor da justificativa⁴⁹ que acompanhou a PEC n. 1, de 1995, paralelizando-os com os fatores que clamaram pelas mudanças.

Em relação ao excesso de uso das medidas provisórias e o conflito de competência entre Poder Executivo e Legislativo:

“A independência entre os Poderes da União, pedra de toque na afirmação democrática da Lei Fundamental, vem sendo vilipendiada pelo uso abusivo do instituto da medida provisória, sucedânea do decreto-lei, instrumento legislativo da Constituição anterior, considerado pela maioria dos juristas como manietador do Poder Legislativo.”

A argumentação prossegue atacando o uso indiscriminado das medidas e a ausência dos pressupostos de urgência e relevância, caracterizando o comportamento do Poder Executivo como usurpação da função legislativa atribuída pela Constituição ao Congresso Nacional:

“Durante os trabalhos de elaboração da Constituição de 1988, os defensores da inclusão da medida provisória no texto constitucional alegavam que o Poder Executivo não poderia prescindir de algo semelhante ao decreto-lei para atuar de modo célere diante de certos fatos que exigiam uma pronta ação da Administração Pública. Tais reclamos foram acolhidos. No entanto, a aplicação de medidas provisórias vem sendo rotineiramente desvirtuada ao serem editadas sem nenhuma relevância ou urgência. Diante desse quadro, não seria exagero afirmar que o Executivo está usurpando a função legislativa do Poder competente representado pelo Congresso Nacional.”

A proposta foi ainda fundamentada por dados numéricos que traduziam, por si só, o quanto o Poder Executivo fez uso desse recurso legislativo extraordinário:

“Até a data de 9 de janeiro de 1995, foram editadas 824 medidas provisórias, das quais 459, representando 55,7% do total, constituíram-se em reedições. Deve-se dar

⁴⁸ Na Câmara dos Deputados, a PEC n. 1, de 1995, originária do Senado Federal, recebeu nova numeração, tornando-se a PEC n. 472, de 1997.

⁴⁹ Diário da Câmara dos Deputados, de 12 ago. 1997, p. 22936-22937.

atenção ao fato de estar em aceleração a utilização de medidas provisórias pelo Executivo a cada ano. Basta ver que no ano de 1994 foram editadas 406 medidas provisórias, das quais 304 foram reedições, significando praticamente 75% do total desse ano, o que denota, com clareza, que está se tornando o recurso quase exclusivo de uso do Executivo, desprezando, assim, a iniciativa através de projeto de lei. Esta situação sufoca o Parlamento, tendo em vista o grande número de projetos de conversão de lei, de matérias nem sempre relevantes a serem apreciadas em reduzido prazo de trinta dias.”

Desde sua concepção, a PEC n. 1, de 1995, revelou seu espírito reformador, atacando frontalmente os aspectos do instrumento original que permitiam o desvirtuamento dos propósitos preconizados pelo legislador constituinte, buscando limitá-la materialmente:

“Diante desses fatos, tomamos a iniciativa de apresentar esta proposta cujo objetivo principal é coibir essas práticas, reveladoramente antidemocráticas, limitando, desse modo, a abrangência das matérias passíveis de medidas provisórias (...)”

O prazo de apreciação, ou, para ser mais preciso, o prazo de vigência da medida provisória, e, principalmente, a extinção da possibilidade de reedição também foi alvo de preocupação desde o início:

“(...) e ampliando o prazo de sua apreciação para sessenta dias com proibição de reedição. Isso resultará, inevitavelmente, em um alívio para o Congresso Nacional, a par do equilíbrio responsável entre o Executivo e o Legislativo.”

A argumentação da propositura é concluída com a reafirmação de que o resgate das atribuições do Congresso Nacional é o ponto basilar da ação legislativa em curso:

“Por fim, distingue-se nesta proposta o elevado interesse de assegurar ao Legislativo o exercício pleno de seu poder-dever, isto é, atribuições e responsabilidades, de acordo com os princípios constitucionais fundamentais”.

CAPÍTULO 3

AS MEDIDAS PROVISÓRIAS NO NOVO REGIME CONSTITUCIONAL: A EMENDA CONSTITUCIONAL N. 32, DE 2001.

3.1 Prazos, proibição de reedição e disciplina das relações jurídicas decorrentes de medidas provisórias não convertidas

A Emenda Constitucional n. 32, editada em 11 de setembro de 2001, trouxe significativos avanços no sentido de melhor disciplinar esse tão polêmico e poderoso recurso legislativo do Poder Executivo, não obstante, muito ainda se tem por trilhar, conforme prudente receio expresso por Ferreira Filho⁵⁰: “evidentemente é muito cedo para aquilatar os méritos e deméritos da modificação”. Tal receio tinha um certo caráter profético, e vem sendo configurado com a prática que se tem observado nas Casas Legislativas do Congresso Nacional, que freqüentemente, e na maioria dos casos, têm as suas pautas sobrestadas por medidas provisória não apreciadas no prazo constitucional de quarenta e cinco dias, cujas causas inserem-se no escopo desta pesquisa.

O prazo de eficácia passou de 30 para 60 dias, prorrogáveis automaticamente por mais 60 dias, suspendendo-se a sua contagem durante o período de recesso do Congresso Nacional. Conforme a data de publicação da medida, o prazo de eficácia pode alcançar mais de 180 dias⁵¹. O alargamento do prazo decorre do entendimento de que o prazo anterior – 30 dias – não era adequado para a apreciação parlamentar. Soma-se à argumentação, a ampliação do prazo de eficácia também veio compensar a vedação da reedição⁵², cuja prática, com base no silêncio

⁵⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

⁵¹ É uma questão de álgebra simples: suponha-se uma medida provisória publicada no dia 16 de dezembro de 2007. Pela regra do § 4º do art. 62, com a redação dada pela EC n. 32/2001, o prazo só será contado a partir de 15 de fevereiro, quando o Congresso Nacional volta a se reunir. Então, a contagem já começa com 62 dias de vigência da medida provisória, que somado aos 60 dias ordinários e mais 60 dias de prorrogação, totalizam 182, podendo chegar ainda a 197, pois a regra do § 12, do mesmo artigo, dá ainda uma sobrevida para a medida provisória de mais 15 dias, que é o prazo de veto ou sanção do Presidente da República (CF, Art. 66, § 1º).

⁵² A argumentação mais freqüente para a reedição era que os 30 dias de eficácia não eram suficientes para o Congresso Nacional deliberar sobre a MP, portanto, a reedição, com a cláusula de convalidação da MP anterior, operava uma espécie de “prorrogação” da vigência, dando-se mais prazo para o Congresso Nacional. Critica-se, porém essa argumentação em face de muitas reedições comportarem alterações em relação ao texto original, bem como matéria nova.

do texto anterior, experimentou severa reprovação doutrinária. A vedação de reedição, não é, porém, absoluta, pois limita-se apenas até o termo da sessão legislativa.

A disciplina das relações jurídicas decorrentes da vigência da medida provisória não convertida ou alterada continua sendo obrigatória e a cargo do Congresso Nacional, mediante decreto legislativo, porém com uma significativa mudança: não sendo editado o decreto no prazo de 60 dias, estabelecido pelo §11 do art. 62 da Constituição, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante a vigência da medida permaneceram por ela regidas.

3.2 As limitações materiais

A limitação material foi outra inovação que buscava a redução da edição de medidas provisórias. O antecessor da medida provisória, o decreto-lei, instrumento absolutamente reprovado pelos ventos democráticos que orientaram a elaboração da Constituição de 1988, tinha limitações materiais não experimentados pela medida provisória na sua versão original. Essa liberdade, dada à medida provisória, se justificava porque o legislador constituinte não imaginava que poderia haver um uso excessivo do instituto. Fatos como a criação de tipos penais por essa via mostram que a falta de limites materiais pode ser prejudicial à segurança jurídica. Portanto, não restava outra alternativa a não ser limitar, no texto da Constituição, o campo material passivo de legislação pela via da medida provisória.

Algumas das limitações foram arroladas no novo texto constitucional por grupos. O primeiro veda a edição de medidas provisórias sobre matérias relativas à nacionalidade, cidadania, direitos políticos e direito eleitoral. Essas são matérias que dizem respeito às garantias do estado democrático, e dada a sua transcendência não poderiam ficar ao arbítrio de uma vontade singular – a do Presidente da República. Adicionalmente, carece de coerência a decisão do legislador constituinte que vedou determinadas matérias da possibilidade de delegação legislativa⁵³, mas não o fez em relação às medidas provisórias. Nesse sentido, ensina Ives Gandra Martins:

⁵³ Constituição Federal: “Art. 68. As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional. § 1º - Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva

“Por isso, tenho entendido que a medida provisória não poderia cuidar de matérias que a lei delegada está interdita de disciplinar. É veículo excepcional, que se tornou corriqueiro por força da tradição autoritária do Poder Executivo, em um país que viveu mais períodos de exceção que democráticos (...). A meu ver, estas matérias também não podem ser objeto de legislação através de medidas provisórias. Não teria sentido que, de um lado, o Texto Constitucional vedasse a um veículo de maior dignidade, que é a lei delegada, a disciplina das matérias no art. 68 relacionadas, por não serem passíveis de delegação, e, de outro, permitisse que veículo transitório, que, se rejeitado ou não examinado, perde eficácia *ex tunc*, disciplinasse essas mesmas matérias. Como homenagem à inteligência dos constituintes não posso admitir tal nível de irracionalidade”⁵⁴.

O segundo grupo refere-se a direito penal, processual penal e processual civil. Aqui, o bem tutelado é o devido processo legal. A matéria penal, processual ou de tipificação, por sua própria natureza, não admite tratamento provisório e com possibilidade de perda de eficácia *ex tunc*. Como recuperar o tempo, o dano psicológico, o dano moral a que foi submetido um cidadão que teve a privação de sua liberdade com base em uma norma penal provisória, que posteriormente tenha sido rejeitada pelo Congresso Nacional? Novamente, argumenta Ives Gandra:

“O dano decorrente de medida provisória que cuide de matéria penal, por força da qual se prive de liberdade o cidadão, se vier a ser rejeitada, é irreversível, pois, apesar de o cidadão não poder ter sido preso à luz do direito anterior e do atual, já que a perda de eficácia é *ex tunc*, a prisão terá ocorrido. Este cidadão não poderá declarar que sua prisão inexistiu⁵⁵, visto que terá sentido, na própria carne, os efeitos da perda de liberdade. À evidência, tais relações deverão ser disciplinadas pelo Congresso para determinar o tipo de reparação devida” (op. cit., pp. 432/433).

O terceiro grupo de vedações diz respeito à organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros. O dispositivo privilegia a independência dos poderes, que é valor indispensável da solidez do estado democrático. A

do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre:

- I - organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;
- II - nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais;
- III - planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.”

⁵⁴ MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2006, v. 4, t. 1, p. 518.

⁵⁵ Ives Gandra lembra ainda que “à luz da MP 449/94, foram decretadas algumas prisões sem o devido processo legal, sem ampla defesa e sem trânsito em julgado da decisão. Surgida em face do empenho do Secretário da Receita Federal da época em prender empresários, por quem nunca demonstrou especial afeto, foi considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal. Os que sofreram o peso do arbítrio, à evidência, nunca terão reparação à altura da violência sofrida” (ob. Cit, p. 433).

argumentação que Ives Gandra Martins expôs em relação da delegação legislativa, com mais procedência ainda, aplica-se ao instituto normativo provisório:

“Não seria possível que, obtida a delegação por negociação política, viesse em sua organização, modificar as carreiras, alterar as garantias que, de resto, estão expressamente expostas na Constituição”.(op. cit., p 528)

O quarto grupo de vedações trata das matérias orçamentárias. São vedadas medidas provisórias relativas aos planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º, da Constituição⁵⁶, que trata da abertura de crédito extraordinário para atender despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública. Oscar Dias Corrêa, Ministro aposentado do STF, chama a atenção para a situação em que o Presidente pudesse dispor livremente, sem o crivo do Congresso Nacional, em matéria orçamentária, o que ele denominou de anarquia financeira:

“Autorizar o Presidente da República a agir, em matéria orçamentária, sem o crivo do CN, dispondo de verbas e rubricas, seria a anarquia financeira e o domínio total pelo Executivo do uso do dinheiro público à revelia do poder que zela, como fiscal, pela regularidade da finança pública”.⁵⁷

Não obstante a vedação em tela, a possibilidade da edição de medidas provisórias para abertura de crédito extraordinário tem representado uma válvula de escape que esvazia toda a força do dispositivo. É óbvio que o Presidente da República deve ter instrumentos para agir em casos de graves crises, guerras, etc, que exige uma ação urgente e relevante, tanto é que a abertura de crédito extraordinário pressupõe a necessidade do governo realizar despesas imprevisíveis. É importante, no entanto, destacar que “imprevisível” não é meramente o que não foi previsto no momento da elaboração do orçamento, mas sim aquilo que não pôde ser previsto, ou seja, cuja previsão é impossível. Não se pode dizer, por exemplo, que é impossível prever que haverá seca ou inundações em determinadas áreas do País, pois há dezenas de anos o fenômeno

⁵⁶ Constituição Federal: “Art. 167. (...) § 3º - A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.”

⁵⁷ CORRÊA, Oscar Dias. **As medidas provisórias e a Emenda Constitucional n. 32/2001**. In: BELMONTE, Cláudio, MELGARÉ, Plínio (Coord). O direito na sociedade contemporânea: estudos em homenagem ao Ministro José Néri da Silveira. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 489. (Oscar Dias Corrêa é também Professor Catedrático Titular Emérito da UFMG e da UFRJ e Professor Titular da UERJ.)

vem se repetindo. No setor de Educação, também não é razoável que se tenha medidas provisórias abrindo crédito extraordinário, pois não parece convincente a impossibilidade de previsão das necessidades desse setor no momento da elaboração do orçamento. No entanto, o Poder Executivo, tem se esmerado em editar medidas provisórias, uma após a outra, para abrir créditos extraordinários, o que desafia a ordem jurídica que estabeleceu o processo legislativo da lei orçamentária, que envolve as duas Casas Legislativas com extensas sessões de debates e votações.

Os números, por si só, obstaculizam a defesa de tal comportamento, pois, até 26 de outubro de 2007, das 400 medidas provisórias editadas sob regime da Emenda Constitucional n. 32/2001, 95 delas destinaram-se à abertura de crédito extraordinário, ou seja, praticamente 25% das medidas provisórias é relativo à atuação unilateral do Poder Executivo no orçamento público, o que resulta mais de uma *imprevisibilidade* por mês. Considerando a estabilidade econômica nacional e internacional, o não envolvimento do País em guerras, o reduzido número de catástrofes naturais no Brasil, será que é tão impossível assim a previsão orçamentária?

Além dessas vedações, a Emenda Constitucional n. 32/2001 também vedou a edição de medidas provisórias que vise à detenção ou seqüestro de bens, da poupança popular ou qualquer ativo financeiro, numa evidente resposta aos turbulentos momentos vividos pela Nação nos primeiros dias do governo Collor de Mello, que “confiscou” a poupança, traumatizando profundamente a sociedade brasileira.

Outra vedação de legislação por medida provisória foi relativa às matérias reservadas à lei complementar. Esse foi um cuidado do legislador da EC n. 32/2001 para constitucionalizar o pensamento da corrente doutrinária que já entendia ser indevido o uso de medidas provisórias em matéria reservada à lei complementar. Aqueles que não viam obstáculos, asseriam que apenas o quorum qualificado de maioria absoluta deveria ser observado no momento da votação da medida para que ela tivesse o status de lei complementar⁵⁸. O Supremo não chegou a enfrentar a questão de medida provisória que invadissem o campo temático reservado

⁵⁸ Ives Gandra Martins rechaçou: “as medidas provisórias não podem regular matéria que só pode ser veiculada por lei complementar, mesmo que o Congresso Nacional aprove a lei de conversão com o *quorum* qualificado” (ob. cit., p. 525).

à lei complementar, no entanto, após a aprovação da EC n. 32/2001 o assunto deixou de ser polêmico.

Há ainda a vedação de medida provisória relativa à matéria já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República. Essa vedação privilegia o processo legislativo ordinário. Não é razoável admitir que o Presidente da República, ignore todo o processo de discussão, emendamento e votação no Congresso Nacional e adote uma medida provisória substituindo a deliberação legislativa.

De particular interesse foi a observação feita por Galiano, que, ao discorrer sobre o tema, acrescentou o entendimento de vedação implícita de medidas provisórias tendentes a regular matéria rejeitada pelo Congresso Nacional na mesma sessão legislativa:

“Quanto aos projetos de lei que tiverem sido rejeitados pelo Congresso, acreditamos, com base no princípio da irrepetibilidade, que espaço não há para edição de medida provisória regulando matéria idêntica na mesma sessão legislativa. De fato, o Congresso Nacional, ao rejeitar o projeto de lei, já terá se posicionado a respeito do assunto, não podendo o Executivo tentar “empurrar” a todo custo normas que sejam do seu exclusivo interesse, mas não do Legislativo. Agindo de maneira contrária, estará o Presidente da República ofendendo não só o princípio da separação dos poderes, mas também transgredindo a integridade da ordem democrática”.⁵⁹

Por fim, a submissão de medidas provisórias que impliquem instituição ou majoração de impostos ao princípio da anterioridade, e com exigência de sua conversão em lei, exceto para os impostos de importação, de exportação, de produtos industrializados, de operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários e os impostos extraordinários em caso de guerra. Literalmente, a EC n. 32/2001 determina que a medida provisória que implique instituição ou majoração daqueles impostos só produzirão efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada.

⁵⁹ GALIANO, Leonardo de Faria. **As medidas provisórias como veículo introdutor de normas tributárias**. Brasília: Brasília Jurídica, 2005, p.91. (O autor faz menção à ADIn 2.010-2/DF, Rel. Min. Celso de Mello, set/1999: PRINCÍPIO DA IRREPETIBILIDADE DOS PROJETOS REJEITADOS NA MESMA SESSÃO LEGISLATIVA (CF, art. 67).)

3.3 O sobrestamento

As limitações à edição de medidas provisórias representaram uma tentativa de reduzir o seu uso, porém a inovação que causou maior impacto no processo legislativo foi o dispositivo que estabeleceu o sobrestamento das deliberações legislativas⁶⁰. Se a medida não for apreciada em até 45 dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, sobrestando, até que se ultime a sua votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando.

Cumprir frisar que o prazo de 45 dias é único para Câmara dos Deputados e Senado Federal. Logo, uma medida que ficou mais de 45 dias em tramitação na Câmara, chega no Senado trancando imediatamente a pauta.

É fato que a Emenda Constitucional n. 32, de 2001, forçou a redução⁶¹ do número de medidas provisórias, mas, ainda assim, o Congresso Nacional tem encontrado dificuldade para apreciá-las tempestivamente. Adiante, no Capítulo 4, são identificadas algumas variáveis para explicar esse fenômeno.

3.4 O rito de tramitação no Congresso Nacional

Quanto ao rito de tramitação, o texto constitucional anterior havia deixado toda regulação para o Congresso Nacional. O novo texto, porém, com a redação dada pela EC n. 32/2001 criou, nos §§ 3º ao 12, do art. 62, uma série de exigências que devem ser atendidas na fase congressual de tramitação das medidas provisórias, *verbis*:

“Art. 62.
§ 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,

⁶⁰ Constituição Federal: “Art. 62.(...) §6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequente, 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.”

⁶¹ A assertiva “forçou a redução” somente é verdadeira em números absolutos. Porém, desconsiderando-se as reedições, verificar-se-á, como será mostrado adiante, que houve, na verdade, um aumento do número de medidas provisórias inéditas.

prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.

§ 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.

§ 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.

§ 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequentemente, 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.

§ 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.”

§ 8º As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados.

§ 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.

§ 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.

§ 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.

§ 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.”

A primeira inovação que afeta diretamente o processo legislativo relativo às medidas provisórias refere-se ao prazo de apreciação, que passou de 30 dias para 60 dias (§ 3º), prorrogável⁶² por mais 60 dias (§ 7º).

No entanto, os elaboradores da EC n. 32/2001 não acreditavam que a mera dilatação de prazos garantiria a apreciação da medida provisória. Por ser pressupostamente veículo de norma relevante e urgente, foi introduzido no § 6º o dispositivo mais polêmico da EC n. 32/2001, pelo menos na óptica do funcionamento do Poder Legislativo, que é o sobrestamento da pauta.

⁶² A interpretação dada ao § 7º do art. 62 da Constituição é de que a prorrogação do prazo de vigência da medida provisória dá-se automaticamente, não dependendo de qualquer ato formal do Executivo ou do Legislativo.

Pela nova norma, o Congresso Nacional dispõe de 45 dias para deliberar livremente sobre a medida provisória. Esgotado o prazo, ocorre o que na prática legislativa é conhecido por trancamento de pauta, ou seja, todas as deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando ficam sobrestadas até que a medida provisória seja votada.

Não obstante a Constituição fazer referência às **deliberações legislativas da Casa**, a interpretação que tem sido dada ao dispositivo não alcança o trabalho das comissões, tendo sido, inclusive, objeto de questão de ordem⁶³ suscitada pelo Dep. Arnaldo Faria de Sá, que pretendia a paralisação das comissões quando uma medida provisória alcançasse o seu 45º dia de vigência sem a deliberação final. O então Presidente da Câmara, Dep. Aécio Neves, indeferiu o pleito do Dep. Arnaldo Faria de Sá, conforme a seguinte fundamentação:

“Indefere a questão de ordem suscitada pelo Deputado Arnaldo Faria de Sá acerca do sobrestamento da pauta das Comissões, em face de mandamento constitucional que determina que todas as demais deliberações legislativas da Casa serão suspensas se a Câmara e o Senado não apreciarem as Medidas Provisórias no prazo de 45 dias; **entende que a verdadeira finalidade do trancamento da pauta é garantir a imediata votação das Medidas Provisórias**, dentro do prazo de 45 dias, com o propósito de não perder sua eficácia, e, para que isso não ocorra, decidiu o legislador sobrestar a pauta do órgão responsável pela sua apreciação, no caso, o Plenário da Câmara dos Deputados; compreende que não é dado a nós interpretar que tal sobrestamento alcance o trabalho das Comissões da Casa, **vistos estas não participarem do processo legislativo dessas medidas**, que são apreciadas por Comissão Mista, mesmo porque o Regimento Interno proíbe expressamente que o funcionamento das Comissões coincida com a Ordem do Dia da sessão ordinária ou sessão extraordinária desta Casa ou do Congresso Nacional; esclarece, ainda, que se interpretarmos sistematicamente o dispositivo que dispõe sobre o sobrestamento da pauta com as demais alterações efetuadas pela Emenda Constitucional n. 32, de 2001, notadamente o previsto no § 9º, que prevê apreciação de medida por Comissão Mista e, posteriormente, pelo Plenário de cada Casa, exsurge claramente que a proibição constitucional prevista no § 6º refere-se tão-somente às deliberações desse último, não alcançando outros órgãos como as Comissões Internas da Casa Legislativa; informa que apresentará, por meio da Mesa Diretora, aos Srs. Líderes, Proposta de Emenda à Constituição visando a explicitação do texto de que se trata do trancamento exclusivo das votações no plenário desta Casa, sem prejuízo de outras deliberações por parte das Comissões Temáticas; observa que, durante a votação da Emenda Constitucional

⁶³ Questão de Ordem nº 688, de 03/04/2002. EMENTA: Levanta questão de ordem sobre o sobrestamento da pauta das Comissões, em face de dispositivo constitucional que determina que todas as demais deliberações legislativas da Casa serão suspensas se a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não apreciarem as Medidas Provisórias no prazo de 45 dias; solicita a relação dos projetos que foram aprovados pelas Comissões, a partir do momento em que a pauta do Plenário ficou sobrestada.

n. 32/01, foi discutida e rejeitada pelo Plenário proposta de paralisação explícita dos trabalhos das Comissões Permanentes.”(grifos nossos)

A decisão supra foi estribada em princípios teleológicos, uma vez que a intenção do dispositivo constitucional não é outra senão a de garantir a deliberação de uma matéria cuja urgência é inerente a sua própria existência. O sobrestamento da atividade legislativa ordinária, portanto, não deve ser mais abrangente do que o necessário para forçar a votação da medida provisória. Uma vez que é defeso às comissões o funcionamento coincidente com o período da Ordem do Dia da Câmara, a atividade desses colegiados não implica qualquer embaraço à apreciação da medida provisória em plenário.

Uma análise histórica da produção da Emenda Constitucional n. 32/2001 revela a intenção do legislador de não paralisar o funcionamento das comissões, haja vista o fato de haver sido discutida e rejeitada proposta tendente à inclusão delas na abrangência do sobrestamento previsto pelo § 6º do art. 62 da Constituição, conforme a supracitada decisão do Presidente Aécio Neves.

Nesse mesmo sentido, a Resolução n.1, de 2002, no seu art. 9º, reafirmou o entendimento esposado pelo Presidente Aécio Neves na decisão da Questão de Ordem 688, de 03/03/2002:

“Art. 9º. Se a medida provisória não for apreciada em até 45 (quarenta e cinco) dias contados de sua publicação no Diário Oficial da União, entrará em regime de urgência, subsequentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas do **Plenário** da Casa em que estiver tramitando.”(grifo nosso)

Resolvida a questão da exclusão das comissões do sobrestamento decorrente de medidas provisória com mais de 45 dias de vigência sem deliberação final, restou uma outra dúvida: o que a Constituição quis dizer com “deliberações legislativas”?

Mais uma vez, a dúvida foi objeto de questão de ordem. O Dep. José Carlos Aleluia levantou a Questão de Ordem n. 536, de 20/04/2005, defendendo a interpretação estrita da expressão “deliberações legislativas”, conforme ementa a seguir:

“Levanta questão de ordem acerca da interpretação dada ao termo "deliberações legislativas" presente no § 6º do artigo 62 da Constituição Federal na redação

dada pela Emenda Constitucional n. 32, de 2001; argumenta que aplicação da sanção de perda de mandato (caso do Deputado André Luiz) e eleição de Ministro do TCU - itens que constam da pauta atualmente sobrestada por 9 medidas provisórias e 1 urgência constitucional - não se destinam à produção legislativa, isto é, à formação da lei em sentido material; destaca que o sobrestamento da pauta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal por medidas provisórias, que não tenham sido apreciadas, após o 45º dia de sua publicação tem por finalidade garantir a deliberação célere e prioritária de tais matérias, citando decisão anterior que prevê a possibilidade de funcionamento das comissões permanentes da Casa, ainda que a pauta do Plenário esteja trancada por medidas provisórias vencidas. (O Dep. André Luiz impetrou Mandado de Segurança, com pedido de liminar, junto ao STF - n. 25.441 - a liminar foi negada pelo Ministro Marco Aurélio, que solicitou à Câmara dos Deputados informações, prestadas por meio do Ofício n. 1.425/05, de 10 de agosto de 2005) - Material arquivado.”

O entendimento do então Presidente da Câmara, Severino Cavalcanti foi no sentido da interpretação estrita da expressão “deliberações legislativas”, conforme decisão a seguir:

“Defere questão de ordem suscitada pelo Deputado José Carlos Aleluia acerca da interpretação dada ao termo "deliberações legislativas" presente no § 6º do artigo 62 da Constituição Federal na redação dada pela Emenda Constitucional n. 32, de 2001, em função da aplicação da sanção de perda de mandato (caso do Deputado André Luiz) e eleição de Ministro do TCU - itens que constam da pauta atualmente sobrestada por 9 medidas provisórias e 1 urgência constitucional; assevera que o autor tem razão quando argumenta no sentido de que tais matérias não se destinam à produção legislativa, isto é, que estas matérias não são consideradas deliberações legislativas, conceituadas por decisões de que são produtos normas gerais, abstratas, impessoais, coercitivas e inovadoras do ordenamento jurídico; destaca que nem todas as deliberações do Congresso Nacional e de suas Casas são de natureza legislativa; firma o entendimento de que as deliberações não legislativas, entre as quais se incluem a eleição de membros do Tribunal de Contas da União (TCU) e a decisão sobre a perda de mandato de integrantes desta Casa, não são alcançadas pelo sobrestamento resultante da não-apreciação de medidas provisórias no prazo constitucional.”

Assim, firmou-se o entendimento de que as “deliberações legislativas” são aquelas que produzem normas gerais, abstratas, impessoais, coercitivas e inovadoras do ordenamento jurídico.

O § 5º contempla duas inovações importantes em relação ao rito de tramitação das medidas provisórias. A primeira, a exigência de um juízo prévio sobre os pressupostos de relevância e urgência. Anteriormente, esse juízo também era necessário, mas como a

Constituição não era explícita em relação ao tema, o Congresso Nacional, ainda que lhe coubesse, não se preocupava em analisar profundamente esses pressupostos, ratificando-os como mera formalidade do processo legislativo. A exigência constitucional do novo texto joga uma luz de esperança para que o Legislativo assuma uma posição mais firme de enfrentamento da questão, fato que levaria o Executivo a uma análise muito mais criteriosa e técnica da necessidade real de uso do veículo normativo provisório para implementação de suas políticas públicas. Em sentido contrário, Ferreira Filho, ao tecer comentários acerca dos pressupostos constitucionais das medidas provisórias, vê com certo ceticismo a possibilidade de uma real mudança:

“Quanto a isto, a Emenda Constitucional n. 32/2001 nada mudou: a medida provisória pressupõe relevância e urgência. Entretanto, sendo improvável que o Supremo Tribunal Federal altere sua jurisprudência, é de se supor que o Executivo continue a editar medidas provisórias em matérias que não sejam flagrantemente não urgentes, com a tolerância do guardião da Constituição. Nada indica que neste ponto a prática abusiva seja obstada pela nova redação.”⁶⁴

Para Barros⁶⁵, o estudo dos pressupostos de relevância e urgência exige que se faça antes uma distinção entre a discricionariedade e a arbitrariedade do Presidente da República para determiná-los. A decisão arbitrária contraria a lei, colocando-se fora dos parâmetros da ordem jurídica. Por outro lado, a discricionariedade refere-se a liberdade que o Presidente tem optar por uma medida permitida e garantida pela ordem jurídica. Barros resume: “discricionariedade implica agir com liberdade de opção, decisão e ação, mas dentro de parâmetros jurídicos”. Estabelecidos os limites entre discricionariedade e arbitrariedade, busca-se então parâmetros jurídicos que permitam estabelecer a relevância e a urgência de determinada medida.

A relevância, Chiesa (2002, p.45), citando Bandeira de Mello, ensina que não se confunde com o interesse público, pois não é qualquer interesse público que autoriza a edição de medidas provisórias, ainda que qualquer interesse público seja relevante. A relevância, como requisito das medidas provisórias, é “uma especial qualificação à natureza do interesse cuja ocorrência enseja a utilização de medidas provisórias. É certo, pois, que só ante casos graves, ante interesses invulgarmente importantes, justifica-se a adoção de medidas provisórias”.

⁶⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 5. ed., São Paulo: Saraiva, 2002.

⁶⁵ BARROS, Sérgio Resende. **Regulamentação das Medidas Provisórias**. Artigo publicado no sítio Mundo Jurídico em 03/09/2005. http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=260.

Portanto, a relevância guarda um significativo grau de subjetividade abrigado na consciência do Presidente da República, sendo tarefa bastante complexa a fixação de parâmetros jurídicos de natureza objetiva. No entanto, para o pressuposto de urgência, Barros, recorrendo à faculdade que o Presidente da República tem para solicitar urgência em relação aos projetos de sua iniciativa, conforme disposto no art. 64 da Constituição Brasileira⁶⁶, apresenta uma interessante fórmula, pela qual o requisito de urgência reveste-se de objetividade suficiente para fixação de parâmetros facilmente averiguáveis:

“Sabemos que – segundo os quatro parágrafos do artigo 64 – o Presidente da República pode solicitar REGIME DE URGÊNCIA para apreciação de projetos de sua iniciativa. Esse prazo é de noventa dias, sendo quarenta e cinco dias para cada casa do Congresso Nacional, devendo-se somar mais dez dias, caso tenha a Câmara dos Deputados de apreciar emendas vindas do Senado Federal. Portanto, ao todo, soma cem dias o prazo fixado constitucionalmente para o regime de urgência na apreciação de projetos de lei propostos pelo Chefe do Executivo. Aí está o parâmetro da urgência. Vale dizer: a urgência deve ser tal, que o ato legislativo não possa sequer ser elaborado mediante um projeto de lei proposto pelo Presidente da República em regime de urgência. Ou seja, tão premente seja a necessidade da legislação, que não seja possível esperar cem dias. Realmente, aí se tem uma real urgência. Nesta hipótese, atendido esse parâmetro, justifica-se a edição da medida provisória. Fora daí, sucede o óbvio: se não for tão urgente que se possa esperar cem ou mais dias, então deve o Presidente, em vez de editar medida provisória, enviar ao Congresso um projeto de lei, solicitando o regime de urgência previsto nos parágrafos do artigo 64.”⁶⁷

Pelo juízo de admissibilidade, agora colocado como requisito obrigatório do trâmite legislativo das medidas provisórias, o Congresso Nacional não somente avaliará as limitações materiais como também verificará os pressupostos de relevância e urgência que justificam a edição do veículo de legislação excepcional. Barros lembra ainda que anteriormente,

⁶⁶ “Art. 64. A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados.

§ 1º - O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.

§ 2º Se, no caso do § 1º, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação.

§ 3º - A apreciação das emendas do Senado Federal pela Câmara dos Deputados far-se-á no prazo de dez dias, observado quanto ao mais o disposto no parágrafo anterior.

§ 4º - Os prazos do § 2º não correm nos períodos de recesso do Congresso Nacional, nem se aplicam aos projetos de código.”

⁶⁷ BARROS, Sérgio Resende. **Regulamentação das Medidas Provisórias**, 2006. Disponível em: http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=260. Acesso em: 31 dez. 2007.

tantas foram as medidas editadas inconstitucionalmente, vazias de relevância e urgência, que o Legislativo e o Judiciário deixaram de examinar esses pressupostos, dando-os como próprios da discricionariedade do Presidente da República e inquestionáveis pelos outros Poderes.

Agora, por força do § 5º do art. 62 da Constituição, ficou claro que o Poder Legislativo deve julgar os pressupostos de urgência e relevância antes da conversão da medida provisória em lei. Ao Poder Judiciário, não cabe tal tarefa, como bem afirmou o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Nelson Jobim, em audiência pública da Câmara dos Deputados⁶⁸:

“Isto é, por força constitucional, da competência do Congresso Nacional para sua conversão ou não. O juízo de urgência e relevância adotado pelo Presidente é julgado pelo Congresso e não deve ser julgado pelo Poder Judiciário.”

Foi pois, exatamente a falta de um “filtro” na tramitação das medidas provisórias no Congresso Nacional em relação ao atendimento desses pressupostos que fez com que o Executivo ficasse à vontade para banalizar o instituto, editando medidas sem qualquer urgência e, muitas vezes também sem relevância.

Digno de se frisar que não basta a existência de uma norma exigindo tal ação do Congresso Nacional. É necessário que haja vontade política para a aplicação do disposto na Constituição. De acordo com Ferreira Filho, o Supremo Tribunal Federal possivelmente não entrará nessa questão, deixando com o Legislativo a responsabilidade de dar efetividade à norma.

A segunda diz respeito da apreciação separada em cada Casa Legislativa. A regra anterior previa sessão conjunta para apreciação das medidas provisórias, porém essa foi uma exigência lógica do novo modelo, que sobresta a pauta apenas da Casa em que a medida provisória estiver tramitando.

O § 8º determina que as medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados e, de acordo com o trâmite determinado pelo art. 65 da Constituição, a Casa iniciadora acaba por ter a palavra final acerca da medida provisória. Tal faculdade não agrada aos

⁶⁸ JOBIM, Nelson Azevedo. **Ata**: Reunião da Comissão Especial - PEC 472-A/97, Edição de Medidas Provisórias, 30 mar. 2000. Audiência Pública. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000, p. 19.

membros do Senado Federal, que já propuseram PEC para que o início da tramitação das medidas provisórias se dê alternadamente na Câmara e no Senado.

O § 9º, vale a pena repeti-lo aqui: “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”. O texto constitucional original não previa uma comissão mista para o exame dos pressupostos de urgência e relevância. Tal procedimento foi introduzido no processo legislativo pela Resolução n. 1, de 1989-CN, que, no seu art. 2º previa uma comissão mista para emitir parecer de admissibilidade e de mérito das medidas provisórias. A comissão mista deveria apreciar, em 5 dias, a partir da publicação da Medida Provisória, os pressupostos de urgência e relevância, que seria submetido ao plenário em sessão conjunta. Se em duas sessões conjuntas, realizadas em até dois dias imediatamente subsequentes, o plenário não decidisse sobre a matéria, haveria aprovação tácita quanto aos pressupostos de admissibilidade do art. 62 da Constituição Federal.⁶⁹

3.5 A constitucionalização da comissão mista

A Emenda n. 32 constitucionalizou a comissão mista. A Resolução n. 1, de 2002, do Congresso Nacional, veio disciplinar as normas constitucionais para definir o rito de tramitação das medidas provisórias. Observe que agora, o legislador passou a ter menos liberdade para decidir sobre a tramitação das medidas provisórias, uma vez que diversos aspectos dessa tramitação foram introduzidos no texto constitucional pela Emenda n. 32, de 2001.

A exigência de uma comissão mista para analisar previamente a medida provisória afeta diretamente o processo legislativo, e portanto, exige regulamentação do Congresso Nacional que garanta o seu funcionamento e, por consequência o atendimento do mandamento constitucional. Observe que o relatório dessa comissão refletirá *ab initio* o pensamento e as

⁶⁹ Resolução n. 1, de 1989-CN, art. 5º, § 5º: “Se, em duas sessões conjuntas, realizadas em até dois dias imediatamente subsequentes, o Plenário não decidir sobre a matéria, considerar-se-ão como atendidos pela Medida Provisória os pressupostos de admissibilidade do art. 62 da Constituição Federal.”

ponderações das duas Casas Legislativas, servindo de balizamento para as discussões que se seguirão nos plenários, podendo dar mais celeridade à tramitação da medida provisória.

Neste sentido, merece especial destaque o ensino extraído do escólio de Juliana Carla Freitas do Valle⁷⁰:

“O trabalho efetivo de deputados e senadores na Comissão é imprescindível para atingir o objetivo proposto pela Emenda Constitucional n. 32, de 2001. O parecer prévio da Comissão assume condição de instrumento indispensável para regularizar o processo legislativo porque proporciona a discussão da matéria, uniformidade de votação e celeridade na apreciação das medidas provisórias”.

Até a aprovação da Resolução n. 1, de 2002, várias medidas provisórias foram apreciadas pelos plenários das Casas Legislativas sem o parecer prévio da comissão mista, o que seria razoavelmente explicado pela falta da disciplina regimental adaptada ao novo rito de tramitação.

Esperava-se que, uma vez disciplinado o rito processual das medidas provisórias – o que aconteceu com a edição da Resolução n. 1, de 2002-CN – o processo legislativo passasse a atender os ditames constitucionais. Frustrada tal expectativa, o que se viu foram mais de 400 medidas provisórias editadas até o final de 2007 sem a atuação da comissão mista. Na verdade, essa comissão só foi instalada uma única vez e, mesmo assim, não funcionou. Pergunta-se: por que a comissão não funciona? Talvez, na resposta a essa questão esteja a chave para a explicação dos problemas que o Congresso Nacional tem enfrentado em relação à demora para apreciação das medidas provisórias e conseqüente trancamento da pautas de suas Casas.

Possivelmente viciado pelas práticas transitórias adotadas antes do Congresso Nacional aprovar a nova resolução, que viria adaptar o Regimento Comum às novas regras constitucionais, a designação da comissão mista tem sido freqüentemente ignorada, permanecendo totalmente à margem do processo de apreciação das medidas provisórias, podendo, inclusive, ser caracterizado o descumprimento do mandamento constitucional.

⁷⁰ VALLE, Juliana Carla Freitas do. **Medidas Provisórias**: o procedimento legislativo e seus efeitos jurídicos. 1. ed. Brasília: FDK Editora, 2004. p.54.

A Resolução n. 1, de 2002-CN, que deveria ter dado um fim aos procedimentos conflitantes com o mandamento constitucional do § 9º do art. 62, veio, na verdade, corroborar a prática transitória que vinha sendo adotada. O art. 5º da referida Resolução ratifica a assertiva:

“Art. 5º A Comissão terá o prazo improrrogável de 14 (quatorze) dias, contado da publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União para emitir parecer único, manifestando-se sobre a matéria, em itens separados, quanto aos aspectos constitucional, inclusive sobre os pressupostos de relevância e urgência, de mérito, de adequação financeira e orçamentária e sobre o cumprimento da exigência prevista no § 1º do art. 2º.”

O art. 5º definiu prazo para a comissão mista e deixou claro que o parecer da comissão deveria conter, expressamente, uma manifestação acerca dos pressupostos constitucionais. O que se esperava a seguir seria um dispositivo que previsse algum tipo de sanção ou alguma outra forma de obrigar e garantir a instalação e funcionamento da comissão.

Mas, pelo contrário, o que se viu no artigo seguinte foi o estabelecimento de uma válvula de escape, ou melhor, de um caminho alternativo de tramitação, no qual se prescindiria do parecer da comissão mista. Os §§ 1º e 2º do art. 6º da Resolução n. 1, de 2002, cuja constitucionalidade pode ser colocada em questão, rezam:

“Art. 6º

§ 1º Esgotado o prazo previsto no caput do art. 5º, o processo será encaminhado à Câmara dos Deputados, que passará a examinar a Medida Provisória.

§ 2º Na hipótese do § 1º, a Comissão Mista, se for o caso, proferirá, pelo Relator ou Relator Revisor designados, o parecer no Plenário da Câmara dos Deputados, podendo estes, se necessário, solicitar para isso prazo até a sessão ordinária seguinte.”

A redação do § 2º acima conseguiu esvaziar completamente a força e a inovação do art. 9º do art. 62 da Constituição.

O Supremo Tribunal Federal, ao ser instado a manifestar-se acerca do mandado de segurança⁷¹ impetrado pelo Dep. Rubens Bueno contra a apreciação de algumas medidas provisória incluídas na pauta da Câmara sem o parecer prévio da comissão mista, indeferiu a liminar sob alegação de que o § 9º do art. 62 da Constituição somente exigiria o parecer da

⁷¹ MS n. 24.149/DF, Ministro Nelson Jobim, DF, 8/2/2002.

comissão mista se ainda não fluídos os quarenta e cinco dias para que ela entrasse em regime de urgência. Segue-se o teor do despacho:

“DESPACHO:

1. O CASO

O SENHOR PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS inclui na Ordem do Dia da sessão de hoje: a) para votação : MP 07, de 2001; b) para discussão: MPs 08, 09, 10 e 11. O SENHOR DEPUTADO IMPETRANTE ataca a inclusão dessas MP porque "....., sem o exame prévio da Comissão Mista, de Deputados e Senadores, conforme dispõe o ART. 62 da Constituição Federal, segundo a redação dada pela Emenda Constitucional n.32, de 11 de setembro de 2001, a quem compete 'emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada pelos Plenário de cada uma das Casas,' " (fls. 04). Pretende "..... garantir neste writ ... o encaminhamento da matéria ao órgão técnico competente, qual seja, à Comissão Mista de Deputados e Senadores. Desta maneira, requer ... que seja suprida, mediante provimento judicial, o ato administrativo em destaque, compelindo-se à autoridade impetrada a, sob as penas da lei, promover, de imediato, a retirada de pauta das presentes proposições e o conseqüente envio das matérias à Comissão Mista para deliberação colegiada dos Deputados e Senadores... .." (fls. 04) Alega desrespeito ao art. 62, §§ 5º e 9º da Constituição. Cita precedente, sem referir a numeração do acórdão (RTJ 99/1031-1032).

2. DECISÃO

A MP 07 é do dia 24 de outubro de 2001. Sua edição remonta a 48 dias da data de sua edição. O §6º do art. 62 da CF (EC 32) determina que, "Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência ...". É o caso. Incidem as regras do Regimento Interno da Câmara dos Deputados sobre tal regime (art. 152 e seguintes, em especial o §2º do art. 157). As demais MPs não se encontram em regime de votação, mas de discussão. A expressão "apreciada" do §9º do art. 62 da CF diz com a votação da matéria. Assim, quando da votação, deverão estar precedidas do parecer da Comissão Especial, salvo se já fluídos os 45 dias do §6º do art. 62, CF. Observo, mais, que as MPs 08 e 09 estão próximas ao regime de urgência constitucional. Foram editadas no dia 31 de outubro. Estão em vigor há 41 dias. O precedente referido não tem pertinência (MS 20.257). Lá se tratava de tramitação de PEC que atingia cláusula pétrea - abolição da República (EC 1/69, art. 47, §1º). O pedido não tem plausibilidade para cautelar. Indefiro a liminar. Requistem-se informações. Brasília, 11 de dezembro de 2001. Ministro NELSON JOBIM”

Não é de sólida sustentação a posição esposada pelo Relator do Mandado de Segurança 24.149/DF. Como pode um Regimento Interno do Legislativo fundamentar a não aplicação de um dispositivo Constitucional? Em outras palavras, como pode um dispositivo auto-aplicável da Constituição sofrer limitações por uma norma interna da Câmara dos Deputados? A redação do § 9º utiliza expressões que não parece suscitar qualquer dúvida: “Caberá à Comissão

Mista” e “antes de serem apreciadas”. Não há qualquer vinculação desse dispositivo com o prazo de 45 dias que Congresso tem para apreciar a medida provisória sem sofrer o sobrestamento de pauta, tanto é que o Senhor Relator do Mandado de Segurança necessitou buscar argumentos fora da doutrina e fora da Constituição.

Nesse ponto, digno de nota é a crítica, sob o aspecto jurídico e doutrinário, apresentada por Juliana Carla Freitas do Valle⁷²:

“Com o máximo respeito à decisão proferida pelo Ministro do STF, nenhuma norma infraconstitucional pode prevalecer sobre o mandamento da Lei Fundamental. A Emenda Constitucional n. 32/2001 mudou a apreciação das medidas provisórias dando relevo e prevalência à Comissão Mista no processo legislativo das medidas provisórias, uma vez que, expressamente, ordenou a sua manifestação prévia antes da apreciação separada por Casa Legislativa.”

Valle (2004, p. 67) chama atenção para outro ponto que torna fundamentação do STF mais frágil ainda, lembrando que o novo texto não mais prevê a reunião conjunta para apreciação da medida provisória, mas o caput do art. 62 manteve a competência do Congresso Nacional para a sua apreciação – *...devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional*. Portanto, a comissão mista seria o órgão competente para representar o Congresso Nacional nas deliberações sobre as medidas provisórias. A criação da comissão mista não é uma opção do Legislativo, também não está na esfera de discricionariedade desse Poder. É mandamento constitucional, cuja inobservância eiva o processo legislativo e vicia de inconstitucionalidade as decisões assim tomadas.

O tema em tela é de uma riqueza imensa, sugerindo muita reflexão doutrinária. A doutrina e jurisprudência, tal como a prática parlamentar, ainda são incipientes nessa área, o que permite asserir que muito se tem por amadurecer para lograr desse instituto de legislação excepcional todo benefício almejado pelo legislador constituinte originário.

⁷² VALLE, Juliana Carla Freitas do. **Medidas Provisórias**: o procedimento legislativo e seus efeitos jurídicos. 1. ed. Brasília: FDK Editora, 2004. p.67.

CAPÍTULO 4

ANÁLISE DA FORMAÇÃO NORMATIVA

4.1 Considerações iniciais

Este capítulo objetiva a análise da evolução normativa da produção da Emenda Constitucional n. 32, de 2001, e da Resolução n. 1, de 2002-CN, com vista a apontar as causas dos problemas enfrentados pelo Congresso Nacional relativos ao descumprimento dos prazos estabelecidos para apreciação das medidas provisórias e aos constantes trancamentos de pauta.

Os pontos de partida serão o texto original da Carta de 1988 e a Proposta de Emenda à Constituição n. 1, de 1995, do Senador Esperidião Amin, que deu início ao processo legislativo que culminou, seis anos depois, na Emenda Constitucional n. 32, de 2001.

Da PEC n. 1, de 1995, do Sen. Esperidião Amin, até o texto final da EC n. 32/2001, várias versões foram apreciadas pelas Casas Legislativas, à medida que o processo legislativo evoluía, a saber:

- I) Proposta inicial do Sen. Esperidião Amin, apresentada em 16/02/1995.
- II) Primeiro texto aprovado no Senado, em 14/05/1997.
- III) Primeiro substitutivo da Câmara, aprovado em 26/05/1999.
- IV) Substitutivo do Senado ao substitutivo da Câmara, aprovado em 1º/12/1999.
- V) Segundo substitutivo da Câmara, aprovado em 1º/08/2001
- VI) Versão final do Senado⁷³

Em cada uma das fases do processo legislativo, mudanças significativas foram sendo inseridas no texto da proposta de emenda à Constituição para disciplinar as medidas provisórias, praticamente todas, decorrentes de acordos envolvendo as diversas lideranças partidárias do governo e da oposição. Raras foram as modificações decorrentes das emendas

⁷³ Esta foi a última versão da PEC no Congresso Nacional. O Senado aprovou, em 05/09/2001, o texto anterior da Câmara com apenas uma emenda de redação, razão pela qual o texto não voltou para a Câmara, sendo convertido na Emenda Constitucional n. 32/01, em 11 de setembro, de 2001.

formalmente apresentadas ou oriundas diretamente dos debates nos plenários das Casas e de suas comissões.

Acerca desses acordos, diversos Parlamentares manifestaram-se durante as discussões da PEC. O Senador Roberto Arruda, em visita à reunião da comissão especial na Câmara dos Deputados lembrou que o texto votado no plenário do Senado foi fruto de um acordo de liderança⁷⁴:

“Houve uma reunião no Senado com Líderes dos partidos de Governo e de Oposição. Com o acordo dos Líderes, chegou-se a um texto que posteriormente foi à votação em plenário.”

O Deputado José Machado mostrou preocupação com a forma de tomada de decisões, alertando o Relator, Deputado Roberto Brant, durante a última tramitação da PEC na Câmara dos Deputados, para não ficasse preso somente ao acordo, mas que se buscasse atender aos interesses da sociedade⁷⁵:

“Ao Deputado Roberto Brant, também designado Relator, cabe uma enorme responsabilidade: a de poder ir além do acordo e trabalhar para que o seu relatório atenda aos interesses da sociedade, ainda que essa matéria não tenha repercussão popular, mas tem repercussão na opinião pública, na elite pensante deste País.”

Confirmando que as decisões relativas a dispositivos polêmicos sempre são tomadas em acordos de lideranças, o Deputado José Genoíno lembra um projeto anteriormente acordado na Câmara que, ao seu ver, não foi contemplado na PEC em análise⁷⁶:

“Mas gostaria de lembrar que, tendo como Relator o Deputado Aloysio Nunes Ferreira, chegamos a discutir e votar um substitutivo que, na época, era de consenso (...) Quando chegou ao Palácio, o Deputado Aloysio Nunes Ferreira esqueceu o que relatou na comissão e fez um acordo. Acordo esse que é contra o projeto e o seu substitutivo, que foi aprovado por unanimidade na Câmara.”

⁷⁴ ARRUDA, José Roberto. **Ata**: Reunião da Comissão Especial - PEC 472-A/97 – Edição de Medidas Provisórias, 05 mar. 1998. Brasília: Câmara dos Deputados, p. 34.

⁷⁵ MACHADO, José. **Ata**: Reunião da Comissão Especial - PEC 472-A/97 – Edição de Medidas Provisórias, 23 fev. 2000, Brasília: Câmara dos Deputados, p. 6.

⁷⁶ GENOÍNO, José. **Ata**: Reunião da Comissão Especial - PEC 472-A/97 – Edição de Medidas Provisórias, 23 fev. 2000, Brasília: Câmara dos Deputados, p. 8.

De início, o Relator, Deputado Roberto Brant, ainda tentou amenizar a força do acordo, mas as emendas parlamentares apresentadas na comissão especial pouco influenciaram na decisão final do colegiado⁷⁷:

“De sorte que o acordo não é o ponto de partida. O ponto de partida é o texto aprovado pelo Senado e as emendas que serão apresentadas pelos Srs. Parlamentares”.

Mas, logo depois, o Relator deixa claro a força do acordo⁷⁸:

“Os Srs. Parlamentares membros da comissão podem apresentar emendas sobre todos os dispositivos constantes do projeto de emenda constitucional aprovado pelo Senado, como podem também apresentar emendas aditivas ao que está lá regulamentado, ou emendas supressivas, conforme for o caso. Não há restrição de espécie alguma. A única restrição é de caráter político”.

O Deputado Roberto Brant defende a necessidade de envolver o Senado no acordo⁷⁹:

“Tenho tido a preocupação, nas minhas conversas, de trazer o Senado nessa conversa, porque não tem sentido que produzamos aqui impasses legislativos que eternizem a questão.”

Mais uma vez, o Deputado José Machado fala de um acordo, que nunca foi discutido na comissão especial ou no plenário, mas sempre em reuniões de lideranças, sem divulgação pública oficial⁸⁰:

“O que fizemos foi conceder, conceder, conceder, porque queríamos o primeiro parecer do Deputado Aloysio Nunes Ferreira, Relator da matéria na Câmara dos Deputados. Era o parecer que queríamos aprovar, que era considerado inadequado para o Governo. Foi feita uma flexibilização para acolher novos pleitos do Governo para que fizéssemos um acordo.”

O Deputado João Paulo afirmou que o sobrestamento, na versão original, cujo prazo para sua ocorrência seria de 45 dias da prorrogação, foi fruto de um acordo. Logo em

⁷⁷ BRANT, Roberto. **Ata**: Reunião da Comissão Especial - PEC 472-A/97 – Edição de Medidas Provisórias, 23 fev. 2000. Brasília: Câmara dos Deputados, p. 13.

⁷⁸ Idem, p. 17.

⁷⁹ BRANT, Roberto. **Ata**: Reunião da Comissão Especial - PEC 472-A/97 – Edição de Medidas Provisórias, 06 abr. 2000. Brasília: Câmara dos Deputados, p. 2.

⁸⁰ MACHADO, José. **Ata**: Reunião da Comissão Especial - PEC 472-A/97 – Edição de Medidas Provisórias, 15 mar. 2000. Brasília: Câmara dos Deputados, p. 17-18.

seguida, disse que o Governo não aceitou o acordo, referindo-se a outros temas relativos à medida provisória, especialmente a revogação do art. 246 da Constituição, que limitava a edição de medida provisória acerca de matéria que tinha sido objeto de emenda constitucional a partir de 1995, *verbis*⁸¹:

“Estou falando isso porque nós, da Oposição, fizemos um acordo com o Governo no sentido de estabelecer alguns parâmetros. É verdade que nem sempre tranquilos para nós, nem sempre sossegados, nem sempre aceitos com a normalidade que deveria, mas admitimos prorrogar o prazo por sessenta dias, com uma prorrogação, e, com 45, seria sobrestada a pauta, e teria, necessariamente, etc... Enfim, acordamos isso (...) mesmo com esse acordo, o Governo não aceitou (...) Veja bem, estabeleceu como condição a revogação do art. 246”.

Fica claro, portanto a existência de acordos firmados para viabilizar a aprovação da PEC na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. No entanto, a importância da análise dos debates nas comissões e nos plenários das duas Casas reside no fato de ser possível extrair dos mesmos as correntes do pensamento político e os interesses que preponderaram nos acordos firmados ao longo de cada etapa da elaboração legislativa.

O texto original acerca do art. 62 da Carta de 1988, previa a possibilidade do Presidente da República editar medidas provisórias, com vigência imediata, perdendo a eficácia em trinta dias se não convertidas em lei, e também atribuía ao Congresso Nacional a competência para disciplinar as relações jurídicas decorrentes de medidas não convertidas em lei. Estando o Congresso Nacional em recesso, deveria ser convocado extraordinariamente em cinco dias da publicação da medida provisória. A disciplina constitucional parava por aí. Nada foi disposto na Carta original acerca de reedições, da convalidação de medidas que perderam a eficácia por decurso de prazo, das limitações materiais ou do rito de tramitação no Congresso Nacional.

Esse vazio normativo foi sendo preenchido pela prática, o que gerou uma série de conflitos doutrinários, judiciais e políticos, resultando, como já explicado, numa significativa mutação constitucional.

⁸¹ CUNHA, João Paulo. **Ata**: Reunião da Comissão Especial - PEC 472-A/97 – Edição de Medidas Provisórias, 22 mar. 2000. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000, p. 25-26.

Não obstante a interpretação majoritária da doutrina de que as reedições frustravam o mandamento constitucional, o silêncio da Constituição acerca dessa possibilidade colaborou para que o Supremo Tribunal Federal fosse instado a se manifestar e decidiu por sua aceitação. A falta de limites materiais também exigiu a manifestação do Supremo, especialmente em relação ao direito penal, tributário e matérias reservadas à lei complementar. Todos esses fatores – falta de normas explícitas, preenchimento de lacunas legais pela prática, interpretações questionáveis do Supremo, divergências doutrinárias e clamores políticos – exigiram do Congresso Nacional, portanto, a revisão das normas contidas no art. 62 da Constituição Federal.

Antes de se proceder a análise tema a tema, convém apreciar o conteúdo da PEC n. 1, de 1995, do Sen. Esperidião Amin, que deu início ao processo que culminou na aprovação da Emenda Constitucional n. 32, de 2001:

Proposta de Emenda à Constituição n. 1, de 1995 (Do Sr. Esperidião Amin e outros)

Dá nova redação ao art. 62 da Constituição Federal.

Artigo único. O art. 62 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 62

.....
§ 1º Não serão objeto de medida provisória as matérias:

I – reservadas ao domínio de lei complementar;

II – vedadas às leis delegadas, previstas no art. 68, § 1º desta Constituição;

III – discriminadas no art. 48, I, X e XI desta Constituição; e

IV – a legislação sobre o direito penal.

§ 2º As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no **prazo de sessenta dias**, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes.

§ 3º **Não editado o respectivo decreto legislativo no prazo de sessenta dias, as relações jurídicas decorrentes de medida provisórias conservar-se-ão por ela regidas.**

§ 4º **É vedada a reedição**, no mesmo ano, de medida provisória não apreciada ou rejeitada, no todo ou em parte, pelo Congresso Nacional.”

As expressões em negrito no texto acima representam os dispositivos que foram considerados no texto final que virou norma constitucional. Observe que essa proposta inicial não tratava da prorrogação de vigência, do sobrestamento das deliberações legislativas, de normas de

tramitação no Congresso Nacional, da comissão mista, do juízo prévio dos pressupostos constitucionais, da suspensão da contagem de prazo nos recessos congressuais, da apreciação em sessão separada, das normas de transição relativas às medidas provisórias anteriores às alterações e da possibilidade do Presidente da República tratar por decreto de matérias relativas à organização da administração pública. Todos esses são dispositivos que foram inseridos na proposta original ao longo da tramitação em face dos acordos firmados entre as lideranças partidárias na Câmara e no Senado para aprovação do texto final, os quais, serão analisados neste capítulo.

4.2 Síntese da tramitação da PEC n. 1/95 (PEC 472/97, na Câmara dos Deputados).

A PEC nº 1, de 1995, do Senador Esperidião Amim, foi aprovada no Senado, em primeiro turno, em 23/04/97, na forma de um substitutivo oferecido pelo Senador José Fogaça, Relator da matéria na Comissão de Constituição e Justiça e também no plenário daquela Casa⁸², com expressiva votação favorável (Sim: 57, Não: 7, Abstenção: 2). A votação em segundo turno ocorreu em 14/05/97.

A PEC n. 1/95 foi apresentada à Câmara dos Deputados em 15/05/97, transformando-se na PEC n. 427, de 1997, e encaminhada a CCJC para receber parecer de admissibilidade, sendo aprovada em 15/10/97 com uma emenda supressiva para retirar os artigos que alteravam o art. 48 e 84 da Constituição, dando ao Presidente da República a prerrogativa de dispor, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicasse aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; e a extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos.

Em 27/01/98 foi levada a plenário para apreciação preliminar, sendo rejeitado o parecer da CCJC e admitida integralmente a PEC.

⁸² Houve, no Senado, nessa primeira fase de apreciação a criação de uma comissão especial informal para sugerir ao plenário um texto alternativo à PEC n. 1/95, cujo Relator foi o Senador Josaphat Marinho. Desse trabalho resultou um substitutivo que acabou sendo derrotado na votação em plenário.

A comissão especial para apreciação da PEC foi instalada e iniciou seus trabalhos em 14/01/98, elegendo o Presidente, Deputado Djalma de Almeida César, e o Relator, Deputado Paes Landim.

Após 18 reuniões, em 27/01/1999, encerrou seus trabalhos com o término da Sessão Extraordinária, sem que o Relator, Deputado Paes Landim, apresentasse seu parecer, não obstante desde a 9ª reunião, em 25/03/98, ter sido anunciado que a mesma se destinaria à apresentação do parecer, sendo adiada por falta de quorum e/ou ausência do Relator, por 9 vezes em 10 meses⁸³.

Não havendo o parecer da comissão especial, a PEC foi levada a plenário para discussão e votação em primeiro turno, em 19/05/99, onde foi apresentada uma emenda aglutinativa substitutiva pelos Líderes, e designado Relator o Deputado Aloysio Nunes Ferreira para proferir parecer em substituição à comissão especial, sendo aprovada por quase unanimidade (Sim: 453, Não: 1, Abstenção: 1). Nessa versão surgiu, pela primeira vez, a idéia do sobrestamento, porém, ele só ocorreria em 45 dias **da prorrogação** da vigência da medida provisória.

Em 26/05/99, foi aprovada em segundo turno e remetida ao Senado. Lá recebeu novo substitutivo, alterando a ocorrência do sobrestamento para 45 dias **da publicação** da medida provisória, retornando à Câmara em 10/12/99, sendo admitido pela CCJC e encaminhado para a nova comissão especial que teve o início de seus trabalhos em 22/02/2000, tendo como Presidente o Deputado Ricardo Izar e Relator o Deputado Roberto Brant, cujo parecer foi aprovado em 25/04/2000.

⁸³ Um fato curioso ocorreu na comissão especial, na sua 13ª reunião, em 03/12/98. Tratava-se da 5ª reunião consecutiva marcada para apresentação do parecer do Relator, o Deputado Paes Landim, que não obteve êxito por falta de quorum. O Relator parecia querer apresentar o seu trabalho, mas por algum desacordo político, possivelmente ligado ao Governo, isso não acontecia, o que o levou a tentar usar a imprensa para pressionar o Governo a “permitir” que ele apresentasse seu relatório, conforme inferimos do seguinte trecho da fala do Deputado Paes Landim: “Seria bom que todos nós tivéssemos contato com a imprensa e pudéssemos de maneira informal mobiliza-la, sensibiliza-la para que discutisse o assunto e para que a sociedade ajudasse a pressionar também no sentido de uma posição nossa no Congresso, a fim de que o Governo sentisse que não é apenas o Deputado Machado, quatro, cinco ou seis colegas que estão realmente angustiados com o tema. Seria muito importante essa mobilização dos meios de comunicação.”

Iniciou-se a discussão em primeiro turno, em 30/05/2000, sendo rejeitado o substitutivo da comissão especial e aprovada uma emenda aglutinativa em face de acordo dos Líderes, em 20/06/2001 (Sim: 3; Não: 389; Abstenção: 1). Nessa fase não houve alteração significativa na proposição, salvo a determinação de que todas as medidas provisórias teriam sua tramitação iniciada na Câmara dos Deputados.

Em 1º/08/2001, foi aprovada em 2º turno e encaminhada ao Senado, tendo sido transformada na Emenda Constitucional n. 32/2001 em 11/09/2001.

4.3 A relevância e a urgência

A exigência dos pressupostos de relevância e urgência para edição de medida provisórias não sofreu modificações com a Emenda Constitucional n. 32, de 2001. O novo texto constitucional confirma serem esses pressupostos um juízo político do Presidente da República, que pode variar conforme as circunstâncias, e deve ser submetido ao julgamento do Congresso Nacional, conforme declaração do Ministro Nelson Jobim⁸⁴:

“Posso dizer que uma coisa é boa ou má, mas se eu disser que isto é relevante, esta relevância não nasce da coisa, mas nasce da relação da coisa com outras situações. Todo juízo de relevância ou urgência é um juízo relacional de condutas e não um juízo específico sobre conduta específica (...) eu acho impossível tecnicamente definir-se o que é urgente e o que é relevante. Não se tem uma definição prévia de urgência e relevância, porque é um juízo de valor. Entendo que atribuir ao Poder Judiciário um juízo de urgência e relevância é transferir ao Poder Judiciário discricionariedade política, que, no sistema da República, é da competência do Presidente da República, para a edição da medida provisória, e do Congresso Nacional, para a sua apreciação.”

4.4 O prazo de vigência

O prazo de vigência, originalmente de 30 dias, não prorrogáveis, foi ampliado para 60 dias pela proposta do Sen. Esperidião Amin. O primeiro texto aprovado pelo Senado ampliou para 90 dias, prorrogável por igual período por iniciativa do Presidente da República. Em

⁸⁴ JOBIM, Nelson Azevedo. **Ata**: Reunião da Comissão Especial - PEC 472-A/97 – Edição de Medidas Provisórias, 30 mar. 2000. Audiência Pública. Brasília: Câmara dos Deputados, p. 54.

seguida, o substitutivo da Câmara manteve a possibilidade de prorrogação, porém reduziu o prazo para 60 dias. O substitutivo do Senado ao substitutivo da Câmara seguiu a decisão da Casa anterior, mantendo o prazo de 60 dias, porém introduziu dispositivo criando a prorrogação automática, sendo esta a redação do texto final para o prazo de vigência.

Um outro importante dispositivo, introduzido pelo primeiro substitutivo da Câmara dos Deputados, que integrou o texto da EC n. 32/2001, foi o prolongamento da vigência da medida provisória até que fosse sancionado ou vetado o projeto de lei de conversão no caso de aprovação, com alterações, da medida. A importância desse dispositivo decorre da necessidade de se determinar com precisão até que momento os dispositivos originais de uma medida provisória alterada permaneceriam em vigor.

A ampliação do prazo de vigência não gerou discussões antagônicas entre os parlamentares. Havia uma consciência geral de que o prazo de 30 dias, previsto na redação original da Constituição, era absolutamente inexecutável. Das 33 emendas apresentadas pelos Senadores ao substitutivo do Relator José Fogaça, aprovado no Senado, nenhuma tratava de prazo de vigência. Apesar do consenso na ampliação do prazo, houve divergência quanto à extensão: 60, 90, 120 ou 180 dias. Na linha da quantificação do prazo é que discorreram os parlamentares.

O Senador Jader Barbalho, concordando com o prazo proposto:

“Até aqui temos uma ilusão, praticamente ninguém aprecia medida provisória alguma; a partir de agora, teremos a oportunidade de apreciar, teremos a oportunidade de emendar.”⁸⁵

O Senador Antônio Carlos Valadares, defendendo a supressão da prorrogação:

“Em vez de o prazo da prorrogação ser de 90 dias, proporcionando à medida provisória eficácia de 180 dias, estamos propondo uma emenda suprimindo a expressão: *admitida a prorrogação por igual período*, ou seja, não admitindo a prorrogação por mais 90 dias (...). Assim, Sr. Presidente, esse prazo de noventa dias será um tempo suficiente para a vigência das medidas provisórias, apenas trinta dias a mais do que propôs o Senador Josaphat Marinho.”⁸⁶

⁸⁵ BARBALHO, Jader. Discussão da PEC n. 1, de 1995: 1ª tramitação. **Diário do Senado Federal**, p. 08379, 24 abr. 1997.

⁸⁶ VALADARES, Antônio Carlos. Discussão da PEC n. 1, de 1995: 1ª tramitação. **Diário do Senado Federal**, p. 08385-08393, 24 abr. 1997.

O Senador Humberto Lucena, em apoio à redução do prazo por supressão da prorrogação:

“Acho até que o Senador José Fogaça refletiu apenas um acordo geral feito no Congresso Nacional, que foi muito generoso com o Executivo na medida em que estabeleceu um prazo de 90 dias prorrogáveis por mais 90, para efeito da eficácia no uso das medidas provisórias. Sr. Presidente, trata-se de um prazo muito amplo. Proponho-me, inclusive, nesse particular, a acompanhar o Senador Antônio Carlos Valadares, suprimindo esse direito de prorrogação por 90 dias. Entendo que o prazo deve ficar no máximo em 90 dias.”⁸⁷

O Senador Ademir Andrade, apoiando a ampliação para 60 dias e rejeitando o prazo de 180 dias:

“Entretanto, em hipótese alguma, podemos aceitar esses prazos, aceitar a ampliação dos poderes do Executivo, aceitar 180 dias (...) votamos contra o substitutivo do Senador José Fogaça. Admitiríamos até 60 dias. A proposta do Senador Josaphat Marinho é a melhor de todas as propostas, mas, infelizmente, o Executivo não a aceitou.”⁸⁸

O Senador José Serra, apoiando o prazo de 90 dias e sua prorrogação:

“Na verdade a proposta do Senador José Fogaça introduz a figura do decurso de prazo a favor do Legislativo. Não estamos dando conta disto: introduz o decurso de prazo em seis meses. Isto, pelo que vem acontecendo no Brasil nos últimos anos, chega a ser revolucionário, do ponto de vista institucional, porque a grande maioria das medidas provisórias se prolonga nas suas reedições por muito mais de seis meses”⁸⁹.

O Senador José Eduardo Dutra, criticando o prazo de 120 dias:

“Só se deve admitir que o Poder Executivo faça as vezes de Poder Legislativo, se puder contar com uma maioria parlamentar capaz de ratificar sua iniciativa, o mais breve possível, e não com a inércia parlamentar ou a vagarosa tramitação da matéria, caldos de cultura propícios ao florescimento do fisiologismo. Com efeito, 120 dias

⁸⁷ LUCENA, Humberto. Discussão da PEC n. 1, de 1995: 1ª tramitação. **Diário do Senado Federal**, p. 08380, 24 abr. 1997.

⁸⁸ ANDRADE, Ademir. Discussão da PEC n. 1, de 1995: 1ª tramitação. **Diário do Senado Federal**, p. 08390, 24 abr. 1997.

⁸⁹ SERRA, José. Discussão da PEC n. 1, de 1995: 1ª tramitação. **Diário do Senado Federal**, p. 08389, 24 abr. 1997.

de vigência é prazo por demais dilatado para uma medida que se diz provisória; é tempo suficiente para que um ato do Executivo vá se consolidando como regra perene e induza os parlamentares, por motivos os mais variados, chegando seu termo final de validade, a simplesmente ratificar “fatos consumados”, consoante o interesse do Governo.”⁹⁰

O Senador Eptácio Cafeteira, entendendo que o prazo razoável seria 90 dias:

“Julgo que 60 dias é pouco, porque, na realidade, tem medida que passa um ano. Amanhã vão dizer que os 60 dias não foram suficientes, até porque os presidentes e relatores das Comissões não tiveram tempo de se reunir. Então, proponho que se modifique para 90 dias, para, com toda a certeza, essa Comissão reunir-se.”⁹¹

Na Câmara dos Deputados, a proposta do Senado, de 90 dias prorrogável por mais 90 dias, encontrou resistência, como mostra o Deputado Adylson Motta⁹²:

“A proposta do Senado de aumentar o prazo de vigência da medida provisória por seis meses é pior do que tudo o que já vi, porque em seis meses serão irreparáveis seus efeitos. Ninguém vai consertar, ninguém vai voltar atrás em uma coisa que vais ser rejeitada no sexto mês, partindo do pressuposto que rejeitariam a medida provisória.”

No entanto, a discussão acerca do prazo de vigência não foi muito intensa, pois já havia um acordo de Líderes para que o prazo, antes aprovado pelo Senado, de 90 dias prorrogáveis por igual período, fosse reduzido para 60 dias e mantida a prorrogação, como observa o Deputado Enio Bacci:

“A proposta da Câmara dos Deputados previa a possibilidade de reedição e a vigência por um prazo de 60 dias, prorrogável por 60 dias. A proposta agora acordada por todos os partidos permite não a reedição, mas a prorrogação por mais 60 dias.”⁹³

⁹⁰ DUTRA, José Eduardo. Justificação da Emenda à proposta de substitutivo do Senador Josaphat Marinho na Comissão Especial destinada a examinar as propostas de emendas à Constituição relativas às medidas provisórias que tramitam no Senado Federal, 16 maio 1996.

⁹¹ CAFETEIRA, Eptácio. **Ata**: 1ª Reunião da Comissão Especial destinada a examinar as propostas de emendas à Constituição relativas às medidas provisórias que tramitam no Senado Federal, 15 maio 1996.

⁹² MOTTA, Adylson. **Ata**: Reunião da Comissão Especial - PEC 472-A/97 – Edição de Medidas Provisórias, 05 mar. 1998. Audiência Pública. Brasília: Câmara dos Deputados, 1998, p. 24.

⁹³ BACCI, Enio. Discussão da PEC n. 472, 1997: 1ª tramitação. **Diário da Câmara dos Deputados**, p. 22500, 20 maio 1999.

O Deputado Miro Teixeira apresentou um substitutivo que mantinha o prazo original de vigência, de 30 dias, sendo rejeitado na fase de apreciação pela comissão especial. Prevaleceu, então, até o texto final promulgado, o prazo de 60 dias, prorrogável por igual período.

4.5 Suspensão da contagem do prazo de vigência durante o recesso parlamentar

O texto original da Constituição não previa suspensão da contagem do prazo de vigência durante o recesso parlamentar. A suspensão da contagem, constante do texto promulgado, foi introduzida pelo Senado no seu primeiro texto aprovado, tendo sido mantida pela Câmara dos Deputados.

O Senador José Eduardo Dutra, discordando da suspensão da contagem do prazo nos recessos do Congresso Nacional:

“Portanto, não se pode, sob hipótese alguma, mesmo de recesso, diminuir ou não contar os prazos que nós mesmos estabelecemos, que já são dilatados”⁹⁴

4.6 A proibição da reedição

A proibição da reedição não gerou muitas discussões, pois, tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal, tanto para oposição como para o governo, havia o consenso nesse sentido.

Há, no entanto, um registro do Ministro Nelson Jobim que merece destaque. Quando convidado a participar de audiência pública na comissão especial criada para analisar a PEC em sua segunda e última tramitação na Câmara dos Deputados, Jobim lembrou que o primeiro parecer acerca da admissão da reedição não foi emitido pelo Supremo Tribunal Federal, como muitos julgaram ser, mas, sim, pelo Congresso Nacional⁹⁵:

⁹⁴ DUTRA, José Eduardo. Discussão da PEC n. 1, de 1995: 1ª tramitação. **Diário do Senado Federal**, p. 08397, 24 abr. 1997.

⁹⁵ JOBIM, Nelson Azevedo. **Ata**: Reunião da Comissão Especial - PEC 472-A/97 – Edição de Medidas Provisórias, 30 mar. 2000. Audiência Pública. Brasília: Câmara dos Deputados, p. 3-4.

“Em 15 de fevereiro de 1989, o então Presidente da República, José Sarney, editou a Medida Provisória nº 39, que dispunha sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Ela foi uma reedição da Medida Provisória nº 29, a primeira reedição de medida provisória que apareceu na história do Congresso Nacional (...) foi levantada uma questão de ordem na sessão extraordinária do Congresso (...) No dia 21 de fevereiro do mesmo ano, quando da leitura da mensagem, o Presidente do Congresso, Nelson Carneiro, designou uma comissão especial de Deputados e Senadores para examinar o tema da reedição da medida provisória (...) Fui Relator da comissão, que foi presidida pelo Deputado Afonso Arinos. Em março de 1989, publicou-se o parecer aprovado unanimemente pela comissão, no qual o Congresso Nacional admitia a reedição de medidas provisórias. Ou seja, a primeira manifestação sobre reedição de medida provisória foi feita pelo Congresso Nacional, não pelo Poder Judiciário. Esse parecer foi publicado no dia 1º de março de 1989, nos Anais do Congresso.”

Ainda acerca do dispositivo que proíbe a reedição, a Professora Cármen Lúcia Antunes Rocha provoca uma reflexão muito interessante. Ela chama a atenção para o fato de que a vedação da reedição não é absoluta, mas circunscreve-se à sessão legislativa, operando-se, na verdade, a constitucionalização da reedição⁹⁶:

“O § 4º veda a reedição na mesma sessão legislativa, ou seja, pelo oposto, o que se tem aqui é que se cria a figura da reedição. Apenas não será na mesma sessão. Quando não será na mesma sessão legislativa? Quando a medida provisória, no todo ou em parte, tiver sido objeto de rejeição. Ou seja, chega-se ao descalabro de o Congresso Nacional votar uma medida provisória, rejeitá-la e ela, por determinação que haveria na Constituição, poderá ser reeditada pelo Presidente, contra a decisão do Congresso Nacional.”

4.7 Juízo prévio acerca dos pressupostos constitucionais

A obrigação de um juízo prévio sobre o atendimento dos pressupostos constitucionais das medidas provisórias também foi uma novidade introduzida pelo primeiro texto do Senado, que permaneceu até o texto final da EC n. 32/2001, não sendo objeto de muita discussão, uma vez que todos concordaram com o dispositivo.

⁹⁶ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Ata**: Reunião da Comissão Especial - PEC 472-A/97 – Edição de Medidas Provisórias, 03 mar. 1998. Brasília: Câmara dos Deputados, p. 20.

4.8 Limitações materiais

A Constituição, antes da EC n. 32/2001, não estabelecia limites materiais para o Presidente da República editar medidas provisórias, salvo a vedação de medidas provisórias na regulamentação de artigo da Constituição cuja redação tivesse sido alterada por meio de emenda constitucional promulgada a partir de 1995, constante do art. 246, introduzido na Constituição pela Emenda Constitucional n. 6, de 1995.

A proposta do Sen. Esperidião Amin avançou bastante nesse ponto, mantendo a vedação do art. 246 e acrescentando várias outras, inclusive uma que já havia sido decidida pelo Supremo Tribunal Federal, que trata de direito penal⁹⁷. A proposta tinha por escopo, ainda, proibir medidas provisórias acerca de matérias reservadas à lei complementar, vedadas às leis delegadas, do sistema tributário, de criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, de criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública.

Ao longo da tramitação das medidas provisórias, esse foi um tema de grande atenção do governo, que apoiou a elaboração da emenda constitucional - mesmo limitando o campo material das medidas provisórias - mas em contra partida, recebeu a prerrogativa de legislar por decreto acerca da organização e funcionamento da administração federal quando não implicasse aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos. Recebeu ainda a prerrogativa de regular, por decreto, acerca da extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos.

A limitação ampla acerca de matéria tributária, prevista na proposta inicial, não logrou êxito. Ao final, a única inovação em matéria tributária foi a submissão ao princípio da anterioridade de medidas provisórias que majorassem ou instituíssem impostos, mesmo assim com algumas exceções, tal como impostos regulatórios e extraordinários.

⁹⁷ Vide decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no RE 254818 — publicado no Diário de Justiça em 19/12/2002 — cujo julgamento ocorreu em 8/11/2000.

A vedação de medidas provisórias acerca de matéria orçamentária, introduzida pelo Senado, também se sustentou até o texto final, ressaltando-se, no entanto, a possibilidade de medida provisória para abertura de créditos extraordinários.

A Professora Cármen Lúcia de Antunes Rocha, ao participar de audiência pública na Câmara dos Deputados, chamou atenção para o fato de que a inclusão desse dispositivo com limitações materiais poderia gerar resultados contrários aos pretendidos⁹⁸:

“Poderiam dizer que não faz mal incluir isso aqui. Faz mal, sim, porque significa que tudo o que não estiver aqui será permitido, quando já hoje, pela doutrina e pela jurisprudência, outras matérias que não estão aqui não são permitidas. Estão ampliando, portanto, a possibilidade de expedição de medidas provisórias (...) Portanto, isso aqui amplia o limite de ação do Executivo, porque, quando se pretender dizer que é vedado expedir medida provisória sobre isso ou aquilo, o estudioso ou qualquer cidadão deve inferir que será permitido fazê-lo sobre tudo que não estiver expressamente vedado. Ora, com isso, amplia-se o leque do que é possível.”

4.9 O Sobrestamento

O sobrestamento de deliberações legislativas quando vencido certo prazo sem a conclusão da votação de uma medida provisória, também conhecido como “trancamento de pauta”, foi uma inovação introduzida pela Câmara dos Deputados, pois não constava, nem da proposta original, nem do primeiro texto do Senado.

Mas, a quem interessava o sobrestamento? Por que o Congresso Nacional necessitava de um mecanismo que o obrigasse a votar as medidas provisórias?

Essa última pergunta, se respondida sem o conhecimento do funcionamento da atividade parlamentar, pode apresentar conclusões bem dissociadas da realidade. Não raramente o Congresso Nacional é rotulado de desidioso ou subserviente ao Poder Executivo. Nelson Jobim, em impressionante discurso na comissão especial que apreciou a PEC das medidas provisórias na Câmara dos Deputados, desfez com sólida fundamentação esse rótulo. Ele mostra, com a autoridade de quem viveu a história política da Câmara desde a época da instituição da medida

provisória, que o Congresso não as apreciava, pelo menos, por três razões que nada tinham a ver com desídia ou subserviência.

A primeira razão diz respeito a uma decisão política de não se votar medidas provisórias com matérias polêmicas e com risco de fracasso, deixando tal ônus para o Poder Executivo⁹⁹:

“Quando houve o insucesso do Plano Collor, o Congresso Nacional renunciou à possibilidade de converter em lei as medidas provisórias de ordem econômica (...) Depois do insucesso do Plano Collor, a decisão política tomada pelo PMDB, à época, foi a de que não se envolveriam mais em medida provisória de ordem econômica; iriam deixar que elas fossem reeditadas, e o próprio Poder Executivo assumiria o ônus político do sucesso ou do insucesso sem o referendo do Congresso Nacional. Basicamente, tivemos uma série de medidas econômicas não apreciadas (...) Não foi gratuitamente e não foi por desídia. É importante ter isso presente, porque os teóricos do tema só afirmam que determinadas conversões não são feitas ou porque o Governo não deixa ou porque o Congresso não o faz por desídia. Isso não é verdade. Houve uma decisão política sobre isso.”

A segunda razão diz respeito ao poder de barganha que a maioria parlamentar detinha por meio das medidas provisórias, negociando com o Executivo alterações a serem incluídas em suas reedições. Dessa maneira, o Congresso não votava, o pleito da maioria era satisfeito nas reedições, a situação jurídica se consolidava e o Governo podia, assim, legislar por medidas provisórias com grande liberdade¹⁰⁰:

“O Congresso recebia a medida provisória, reunia a comissão mista, começava o trabalho político em relação a ela, e a maioria parlamentar dizia ao Poder Executivo para reeditá-la com alterações que o projeto de lei de conversão negociado pelos Parlamentares já havia fixado (...) O PMDB não convertia em lei a medida provisória. Barganhava a sua reedição com modificações já acordadas previamente e não a votava, para não perder o poder de barganha sobre o Governo. Havia uma decisão política do partido majoritário de não converter em lei a medida provisória, porque o Governo tinha interesse na medida provisória (...) Dessa forma havia sempre uma ameaça: fazemos acordo sobre esse tema ou rejeitamos a medida provisória tal. Houve várias reedições de medidas provisórias, o que era, nada mais nada menos, um braço de força entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, no sentido de a maioria parlamentar exigir o acolhimento de suas teses, das quais ele não poderia ter a iniciativa, porque, segundo a Constituição Federal, eram privativas do Presidente da República.”

⁹⁸ ROCHA, Cármen Lúcia de Antunes. **Ata**: Reunião da Comissão Especial - PEC 472-A/97 – Edição de Medidas Provisórias, 03 mar. 1998. Brasília: Câmara dos Deputados, p. 22.

⁹⁹ JOBIM, Nelson Azevedo. **Ata**: Reunião da Comissão Especial - PEC 472-A/97 – Edição de Medidas Provisórias, 30 mar. 2000. Audiência Pública. Brasília: Câmara dos Deputados, p. 5.

¹⁰⁰ JOBIM, Nelson Azevedo. **Ata**: Reunião da Comissão Especial - PEC 472-A/97 – Edição de Medidas Provisórias, 30 mar. 2000. Audiência Pública. Brasília: Câmara dos Deputados, p. 5-6.

Uma outra razão pela qual o Congresso não deliberava residia no fato da maioria não querer se expor em matérias impopulares, como o salário mínimo, por exemplo¹⁰¹:

“Vejam, Srs. Deputados, que as medidas provisórias relativas a seis anos de vigência do salário mínimo não foram apreciadas no Congresso nem em função de qualquer obstrução do Executivo, nem por decisão parlamentar; foi por inconveniência de o Parlamento se expor na decisão dessa matéria (...) quando chegava a medida provisória do salário mínimo, ninguém lia, porque não queria se envolver com o tema, não queria receber o ônus político de fixar um salário mínimo a quem do que era aprovado pelo DIEESE.”

A proposta de sobrestamento das deliberações legislativas para forçar o Congresso Nacional a apreciar as medidas provisórias¹⁰² foi trazida à luz pela emenda aglutinativa substitutiva decorrente do acordo de todos os líderes da Câmara dos Deputados como resultado de uma demanda das minorias que se sentiam alijadas do seu processo de apreciação. À época da elaboração da Emenda n. 32/2001, os líderes oposicionistas argumentavam que a maioria não queria apreciar as medidas provisórias para não se exporem em decisões polêmicas e impopulares, deixando claro que o problema das medidas provisórias, que se acumulavam no Congresso Nacional, não estava inteiramente associado à relação “Legislativo x Executivo”, mas, sim, à relação “maioria x minoria”.

A outra questão colocada anteriormente dizia respeito a quem interessava a criação de um mecanismo que obrigasse o Congresso Nacional a votar as medidas provisórias. Nesse sentido, o Deputado José Genoíno defendeu o sobrestamento como um instrumento de proteção das minorias contra a obstrução da maioria. O trecho a seguir foi extraído de uma discussão ocorrida antes da introdução, na PEC, do dispositivo acerca do sobrestamento¹⁰³:

¹⁰¹ JOBIM, Nelson Azevedo. **Ata**: Reunião da Comissão Especial - PEC 472-A/97 – Edição de Medidas Provisórias, 30 mar. 2000. Audiência Pública. Brasília: Câmara dos Deputados, p. 7.

¹⁰² Obs. 1: O sobrestamento pretendia atingir também as medidas provisórias anteriores à publicação da EC n. 32/2001, prevendo um prazo de 180 dias, a contar da promulgação da emenda, para que elas fossem apreciadas, após o qual haveria o trancamento da pauta do CN e de suas Casas. Obs. 2: Houve, durante a primeira tramitação da proposta no Senado, uma emenda que tratava do sobrestamento, bastante radical, do Senador Lúcio Alcântara, porém não logrou êxito. Trata-se da Emenda n. 30, na CCJ, ao Substitutivo reformulado (Emenda n. 3) do Senador José Fogaça. Ela acrescentava dispositivo na Constituição, que rezava: “É vedado ao Congresso Nacional e a qualquer de suas Casas apreciar e votar outra matéria enquanto houver medida provisória aguardando ser apreciada”.

¹⁰³ GENOÍNO, José. **Ata**: Reunião da Comissão Especial - PEC 472-A/97 – Edição de Medidas Provisórias, 04 mar. 1998. Brasília: Câmara dos Deputados, 1998, p. 20-21.

“O segundo problema é que a relação Maioria e Minoria fica inteiramente deformada, e concordo com a observação do Sr. Ministro Sepúlveda Pertence. Cria-se a obstrução da Maioria, que não se expõe em matérias polêmicas, e a Minoria não tem força para obrigar à votação.”

“Partindo da idéia de que a medida provisória é um instrumento cirúrgico para situações de extrema relevância e urgência, qual a contrapartida constitucional para que o Parlamento não se esconda da obstrução da Maioria? Tem que haver uma contrapartida para que o Congresso delibere sobre a matéria. Se a cirurgia tem que ser proposta com força de lei pelo Executivo, tem que haver um mecanismo de contrapartida, de freios e contrafreios em relação ao Poder Legislativo, para deliberação da matéria, porque o grande problema é a promiscuidade em não deliberar sobre a matéria.”

No mesmo sentido dispôs o Deputado Luís Roberto Ponte¹⁰⁴:

“Então, a reflexão que trago, talvez mais para os eminentes pares da Comissão, é que se crie um dispositivo no sentido de que, já que há obrigação de julgar uma medida provisória, se o Congresso não o fizer, se sustem todas as deliberações do Congresso, o que forçará a fazê-lo (...). Temos de constranger a maioria a explicitar o seu voto, ou seja, a deliberar perante a sociedade. O resto são firulas.”

E também a Deputada Sandra Starling¹⁰⁵:

“O Congresso Nacional não é atropelado; a Oposição, as minorias, os que reagem é que são atropelados, porque este Congresso, por sua Maioria, é rigorosamente conivente com tudo isso.”

Na reunião seguinte a Deputada Sandra Starling completou¹⁰⁶:

“O papel do Poder Legislativo de não querer examinar as medidas provisórias não é um problema do Poder Legislativo; é um problema para as minorias, porque são exatamente elas que são impedidas de examinar as medidas provisórias. Na medida em que não se instalam as comissões, que não se faz um debate no plenário e que se vai sucessivamente reeditando, quem é que está impedido? É verdade que a Maioria se resguarda, numa grande porção dos casos, de evitar ter que votar uma medida que é impopular. A principal prejudicada são as minorias (...) Democracia é o respeito ao direito das minorias, e não apenas a expressão da vontade das maiorias.”

¹⁰⁴ PONTE, Luís Roberto. **Ata**: Reunião da Comissão Especial - PEC 472-A/97 – Edição de Medidas Provisórias, 04 mar. 1998. Brasília: Câmara dos Deputados, p. 24.

¹⁰⁵ STARLING, Sandra. **Ata**: Reunião da Comissão Especial - PEC 472-A/97 – Edição de Medidas Provisórias, 03 mar. 1998. Audiência Pública. Brasília: Câmara dos Deputados, p. 25.

¹⁰⁶ STARLING, Sandra. **Ata**: Reunião da Comissão Especial - PEC 472-A/97 – Edição de Medidas Provisórias, 05 mar. 1998. Audiência Pública. Brasília: Câmara dos Deputados, p. 14-15.

O Ministro Sepúlveda Pertence faz uma relação entre o sobrestamento e o fim da obstrução da Maioria¹⁰⁷:

“Vale dizer, o condão de constranger a Maioria parlamentar, de levá-la a deliberar, na medida em que paralisa a atividade do Congresso à vésperas da caducidade da medida provisória, o que é bom, na medida em que dá eficácia ao poder do Congresso; bom, na medida em que dá eficácia à responsabilidade que o Congresso deve assumir, responsabilidade que, na democracia, há de ser sua, em última instância, de deliberar efetivamente a respeito. E, finalmente, bom para o governo, na medida em que força a uma decisão de urgência. Sem isso, repito, abre-se campo a efeito mais perverso dos dois mecanismos, tanto do decreto-lei quanto da prática da medida provisória, que é a da obstrução da Maioria.”

Um pouco mais adiante, na mesma reunião de audiência pública, o Ministro Pertence reforçou¹⁰⁸:

“Vários Deputados abordaram problema que me parece fundamental, qual seja o de descobrir mecanismos eficazes para – perdoem-me a deselegância da palavra neste cenário – constranger a maioria a deliberar (...). Quanto à medida provisória, se se admite o instituto, ou se cria mecanismo que leve a maioria a deliberar, a assumir a responsabilidade por sua aprovação ou por sua rejeição, ou de fato não há remédio.”

O sobrestamento foi colocado, então, como uma solução que obrigasse o Congresso Nacional a deliberar, permitindo que as minorias exercessem sua participação no processo legislativo de exame das medidas provisórias, até mesmo, podendo ter voto determinante em questões polêmicas para as quais a maioria pudesse não estar muito coesa, ou cuja manifestação, na óptica da maioria, representasse perda de prestígio político junto ao eleitor, como ocorre com as medidas impopulares.

A comissão mista (do regime anterior) não se instalava por uma obstrução da Maioria, que não queria ver votada a medida provisória, mas, sim, “eternizá-la” pelas reedições. Observe a explicação do Deputado Luís Roberto Ponte quando o Ministro Sepúlveda Pertence declarou que ficou impressionado com a revelação de que há uma nova forma de obstrução, referindo-se à não-instalação da Comissão:

¹⁰⁷ PERTENCE, José Paulo Sepúlveda. **Ata**: Reunião da Comissão Especial - PEC 472-A/97 – Edição de Medidas Provisórias, 04 mar. 1998. Audiência Pública. Brasília: Câmara dos Deputados, p. 12

¹⁰⁸ PERTENCE, José Paulo Sepúlveda. **Ata**: da Reunião da Comissão Especial - PEC 472-A/97 – Edição de Medidas Provisórias, 04 mar. 1998. Brasília: Câmara dos Deputados, p. 30.

“Não instala porque já sabe que vai obstruir. É economia processual. A Comissão é criada. Quero esclarecer a V. Exa. que estão nominados todos os membros. Apenas eles não vão lá na sala, porque já sabem que só irão no primeiro momento. No começo ainda iam, escolhiam o Presidente, mas agora não vão mais.”¹⁰⁹

A idéia era apenas levar o Congresso Nacional a deliberar acerca das medidas provisórias. Imaginava-se que o trancamento de pauta seria algo raro de acontecer, ou seja, seria regra de exceção, pois a proposta que concebeu esse instrumento previa, inicialmente, amplo prazo para o Congresso Nacional apreciar a medida provisória.

A vigência foi estabelecida em 120 dias (60 dias ordinários + 60 dias de prorrogação). Uma vez que o trancamento de pauta somente ocorreria aos 45 dias, contados da prorrogação, o Congresso Nacional dispunha de 105 dias para deliberar, que é o resultado da soma dos 60 dias iniciais com 45 dias da prorrogação, até implicar o sobrestamento das demais deliberações legislativas.

Assim justificou o Relator, Deputado Aloysio Nunes Ferreira¹¹⁰:

“Agora, vamos também aprovar regras de procedimento que têm como cerne um mecanismo que leva necessariamente o Congresso a deliberar. As medidas provisórias, daqui para a frente, terão prazo de vigência de sessenta dias. Poderão ser renovadas, se nesses sessenta dias não forem convertidas em lei. Renovadas, meus caros colegas, significa que ela não será reeditada, significa que não haverá possibilidade de alteração de texto. Uma vez renovado esse prazo, ao se aproximar o prazo fatal, no qual ela perderá inabalavelmente a eficácia – os outros sessenta dias – o Congresso acende todos os holofotes sobre a situação criada: há medida provisória pendente de deliberação; há um fato estranho no procedimento da relação entre os Poderes Executivo e Legislativo que precisa ser corrigido. Aí, cessam todas as deliberações, tanto da Câmara quanto do Senado, tanto do Plenário, quanto das Comissões¹¹¹, até que se ultime a deliberação. Transcorridos os sessenta dias, a medida perde a eficácia.”

Confirmando a natureza consensual da emenda aglutinativa que criou o sobrestamento, o Deputado João Paulo, do Partido dos Trabalhadores, à época, um partido de oposição, também defendeu a proposta:

¹⁰⁹ PONTE, Luís Roberto. **Ata**: Reunião da Comissão Especial - PEC 472-A/97 – Edição de Medidas Provisórias, 04 mar. 1998. Brasília: Câmara dos Deputados, p. 34.

¹¹⁰ FERREIRA, Aloysio Nunes. Parecer de Plenário, 19 maio 1999, em substituição à Comissão Especial para apreciar a PEC n. 472, de 1997. **Diário da Câmara dos Deputados**, p. 22493-22494, 20 maio 1999.

¹¹¹ Posteriormente, com a Resolução nº 1, 2002-CN, ficou claro que o sobrestamento não alcançava as deliberações das Comissões.

“Por isso esta Casa, em bom tempo, resolve regulamentar a medida provisória, determinando que ela tem validade por sessenta dias e por igual período pode ser prorrogada, Mas, faltando quinze dias, a pauta pára e temos que apreciar a matéria. Por decorrência desse mecanismo, impede-se a reedição de medida provisória e estabelece-se o que pode e o que não pode se feito por medida provisória.”¹¹²

No mesmo sentido, o Deputado Arthur Virgílio anota:

“Vejo que foi um bom acordo. O presidente tem direito de mandar medida provisória válida por sessenta dias, prorrogáveis por mais sessenta. Mas se não houver decisão da matéria faltando quinze dias para o esgotamento do segundo prazo, a pauta fica trancada e o Congresso é obrigado a legislar sobre a matéria. O que faz, repito, com que o Congresso se torne potencialmente mais forte e obrigatoriamente mais célere”¹¹³.

Observe que nessa primeira tramitação da PEC na Câmara dos Deputados, discutiu-se o sobrestamento, mas como uma solução para o problema da não apreciação das medidas provisórias pelo Congresso Nacional. Não havia qualquer preocupação com a possibilidade de o Congresso Nacional, ou de suas Casas, ter suas atividades transtornadas por trancamentos. Não se imaginava a possibilidade de trancamentos sucessivos. E com razão, pois o prazo que o Congresso Nacional teria para apreciar uma medida provisória seria de 105 dias até o trancamento da pauta.

No entanto, ao voltar para o Senado, ocorreu uma alteração para a qual não foi dada, à época, a ênfase merecida, mas que se mostrou o ponto mais crucial da Emenda Constitucional n. 32, de 2001, a saber: o dispositivo que previa o sobrestamento “após 45 dias da *prorrogação* da medida provisória”, foi alterado para “após 45 dias da *publicação* da medida provisória”, o que ceifou, na prática, 57 % do prazo livre de apreciação do Congresso Nacional, reduzindo-o de 105 dias para 45 dias. Ora, se os 30 dias do regime anterior eram considerados absolutamente inadequados, seria razoável prever que um acréscimo de apenas 15 dias não

¹¹² CUNHA, João Paulo. Discussão da PEC n. 472, de 1997. **Diário da Câmara dos Deputados**, p. 22497, 20 maio 1999.

¹¹³ VIRGÍLIO, Artur. Discussão da PEC n. 472, de 1997. **Diário da Câmara dos Deputados**, p. 224504, 20 maio 1999.

proporcionariam a margem de prazo que o processo legislativo demanda para apreciação de matérias relevantes.¹¹⁴

Não houve, portanto, uma contrapartida significativa em relação ao prazo de apreciação para o Congresso Nacional, pois a ampliação do prazo de vigência não teve uma correspondência linear na ampliação do prazo de apreciação. Enquanto o prazo de vigência das medidas provisórias passou de 30 para 120 dias, o prazo de apreciação passou de 30 para apenas 45 dias, e a prática tem mostrado, como se demonstrará mais a frente, que não é suficiente.

Houve quem manifestasse preocupação com o dispositivo. O Senador Pedro Simon foi um deles:

“Sou radicalmente contra a proposta que vamos votar, mas vou votar a favor. Porque, infelizmente, se não a aprovarmos, tudo ficará como está. (...). E agora vamos dar prazo de seis meses para a medida provisória: sessenta dias, prorrogáveis por mais sessenta. Pára a pauta se não votarmos a matéria. E o Presidente quer governar por medida provisória. É claro que ele se acostumou com isso.”¹¹⁵

No mesmo sentido, a Senadora Marina Silva:

“... porque na verdade vamos obstruir a pauta do Congresso pois não teremos condição de processar todas as medidas provisórias.”¹¹⁶

O Senador Sebastião Rocha externou sua preocupação em face da realidade vivida no Congresso Nacional:

“(...) temo que o Congresso nem sempre consiga cumprir esse prazo, sobretudo se as medidas provisórias versarem sobre temas de grande complexidade.”

No entanto, o Senador José Fogaça, Relator da matéria no Senado, foi convincente ao defender a idéia do sobrestamento, exaltando suas vantagens e não abordando, pelo menos no

¹¹⁴ Especialmente em casos de matérias polêmicas ou em que audiências públicas são necessárias.

¹¹⁵ SIMON, Pedro. Discussão da PEC n. 1, de 1995: 2ª tramitação no Senado. **Diário do Senado Federal**, p.33272, 02 dez. 1999. (Obs.: a distração algébrica (6 meses não é igual à soma de 60 + 60 dias) não prejudicou a essência do discurso, e por isso transcrevemos o texto tal qual apanhado pelas notas taquigráficas.)

¹¹⁶ SILVA, Marina. Discussão da PEC n. 1, de 1995. **Diário do Senado Federal**, p.33274, 02 dez. 1999.

seu discurso, os aspectos que poderiam vir a ser motivo de transtornos para o Congresso Nacional. Observe alguns trechos de sua fala durante as discussões no Senado acerca do seu substitutivo apresentado ao substitutivo da Câmara:

“São 60 dias da edição mais 60 da prorrogação. O que isso significa? Algo simples. Primeiro, que o prazo de 120 dias é mais do que razoável, mais do que justo e necessário para que o Congresso Nacional dê o parecer sobre a admissibilidade, faça o juízo de constitucionalidade da matéria, constitua a comissão mista, aprecie o seu mérito, votando a matéria em cada uma das Casas.”¹¹⁷

Assim foi passada a idéia de que o Congresso Nacional dispunha de 120 dias para a apreciação da medida provisória, mas na verdade, como anteriormente mostrado, esse prazo de apreciação era de apenas 45 dias, pois a regra do sobrestamento faz com que os 120 dias de vigência da medida provisória não correspondam ao prazo de livre apreciação.

Portanto, o prazo real de livre apreciação é de 45 dias. Depois disso a pauta é trancada. Assim, não houve um aumento significativo em relação ao prazo do regime até então vigente, que previa 30 dias. Prazo esse que o próprio Relator considerou inexecutável:

“O prazo de 30 dias, que aparece hoje no Texto Constitucional, é inviável. Não há caso de medida provisória que tenha sido votada nesse prazo. E o resultado é que, vencidos os 30 dias, o Presidente da República é obrigado a reeditar a medida para evitar o vácuo da lei, o vácuo legislativo, o *vacatio legis*, o vazio, o abismo jurídico e a insegurança institucional. É da maior importância, portanto, o prazo de 120 dias.”¹¹⁸

Observe que mais uma vez, o Relator, ao concordar que o prazo de 30 dias é inviável, e logo em seguida afirmar que o prazo de 120 dias é da “maior importância”, parece querer convencer, e é intuitiva a leitura, de que o prazo maior está substituindo o prazo menor. É importante notar que, ainda que coincidentes, o prazo de 30 dias refere-se, nesse momento, ao prazo que o Congresso Nacional dispõe para apreciação da medida provisória e não ao prazo de vigência. Por outro lado, o prazo de 120 dias é o prazo de vigência, mas que o Relator, aqui, apresentou como prazo de apreciação.

¹¹⁷ FOGAÇA, José. Discussão da PEC n. 1, de 1995. **Diário do Senado Federal**, p.31117-31118, 18 nov. 1999.

¹¹⁸ Idem

O Relator chegou a ser alertado para a possibilidade do problema da obstrução de pauta, porém ele minimizou:

“...começaremos do zero. O estoque passado de medidas provisórias será votado conforme o regime anterior e terá vigência até que o Congresso lhes dê o caráter de lei formal. Com isso, evidentemente, tornar-se-á muito mais rápida a votação das medidas provisórias no novo regime, e, é claro, essa idéia de que as medidas provisórias **obstruirão a pauta restante não me parece ter tanto sentido**”.(grifos nossos)

E já na votação em segundo turno:

“Quando vi ser perfeitamente factível, do ponto de vista regimental, constranger o Congresso, por mecanismos regimentais claros e inequívocos, a votar a matéria em 60 dias, passei então a montar a emenda constitucional. Desse modo, isso obedece a uma lógica, a um senso, a uma análise e a uma avaliação da maior seriedade, feita com o critério mais rigoroso que se possa entender, na perspectiva da capacidade de tramitação das matérias dentro do Congresso Nacional.”

Na Câmara dos Deputados, o Deputado Roberto Brant, que foi o Relator da PEC em sua segunda tramitação naquela Casa, seguiu a mesma linha de defesa do seu colega no Senado. Mesmo reconhecendo que a possibilidade do trancamento de pauta poderia trazer sérios transtornos para as Casas Legislativas, em alguns de seus discursos, o Relator Roberto Brant fez entender que o sobrestamento só ocorreria depois da prorrogação do prazo de 60 dias¹⁹:

“As medidas provisórias não serão mais reeditadas, durarão sessenta dias e serão automaticamente prorrogadas por mais sessenta dias, sem nenhuma alteração. E a partir daí estará trancada a pauta, cessar-se-á o processo parlamentar e terão de ser votadas (...) O Governo sabe que depois de 120 dias terá de negociar com o Parlamento e, se não tiver maioria segura antes de editar uma medida provisória, não a editará – o Governo não editará medida provisória para ser derrotado em 120 dias! Há o perigo do trancamento de pauta. Sabemos que a polêmica não deixa seguir avante a votação, e teremos a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal trancados (...) Na verdade, para o Governo é até interessante, às vezes, o trancamento da pauta, se não está cuidando do orçamento. Já para a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, não. Se se tranca, é o caos institucional!”

A idéia transmitida, ao se admitir a possibilidade de “caos institucional” e aceitá-la, é de que o trancamento dificilmente ocorreria, o que justifica o pequeno grau de preocupação

com o novo mecanismo que estava sendo criado. Como já foi dito, os demais temas acerca das medidas provisórias ocuparam muito mais tempo de debate do que o sobrestamento.

Veja mais um momento em que o Deputado Roberto Brant parece indicar que o trancamento a pauta ocorreria somente nos últimos dias de vigência da medida provisória¹²⁰:

“A medida provisória que sairá desta emenda não tem sequer parentesco com a medida provisória com a qual estamos acostumados a lidar. Findos os 120 dias durante os quais se travarão inclusive as deliberações nas Casas do Congresso Nacional, a medida provisória perderá inteiramente a eficácia.”

Em outra ocasião, o Deputado Roberto Brant volta dar a idéia de que o Congresso teria 120 dias livres para avaliar a medida provisória, aparentemente desconsiderando os efeitos do sobrestamento¹²¹:

“É preciso levar em conta que, aprovada essa nova disciplina, a nova medida provisória que vai vigorar no Direito brasileiro será essencialmente diversa da medida provisória que vigorou até agora, porque ela terá necessariamente de submeter-se ao escrutínio legislativo no prazo máximo de 120 dias, não poderá ser reeditada, se não for votada perde a eficácia, então, há um decurso de prazo em sentido inverso. De sorte que a providência legislativa tomada pelo Executivo, ela é, pela própria natureza, daqui para frente, provisória.”

Observe que os membros da comissão especial da PEC das medidas provisórias acabaram por assimilar a equivocada idéia de que o Congresso teria 120 dias livres para apreciar as medidas. O Deputado Fernando Coruja corrobora a assertiva¹²²:

“Porque as medidas provisórias, na prática, vão ser editadas, nós não vamos votar muitas delas, elas vão ficar aqui 120 dias sem serem votadas, nós na vamos fazer o decreto legislativo e, aí ...”

No mesmo sentido e para demonstrar como essa mudança que o Senado fez no primeiro substitutivo da Câmara não chamou a atenção dos Deputados, observe o comentário do Deputado Professor Luizinho, na reunião da comissão especial que apreciou a PEC¹²³:

¹¹⁹ BRANT, Roberto. **Ata**: Reunião da Comissão Especial - PEC 472-A/97 – Edição de Medidas Provisórias, 15 mar. 2000. Brasília: Câmara dos Deputados, p. 25-26.

¹²⁰ Idem, p. 35.

¹²¹ Idem, p. 2.

¹²² CORUJA, Carlos Fernando. **Ata**: Reunião da Comissão Especial - PEC 472-A/97 – Edição de Medidas Provisórias, 25 abr. 2000. Brasília: Câmara dos Deputados, p. 16.

“Estamos numa audiência pública para discutir a regulamentação do texto das medidas provisórias, texto que já foi votado na Câmara dos Deputados, foi para o Senado Federal e voltou para a Câmara dos Deputados com uma **pequenina alteração**.” (grifos nossos)

Na reunião seguinte, a fala do Deputado José Genoíno mostra a pequena importância dada à alteração que o Senado fez no dispositivo que previa o sobrestamento, falou¹²⁴:

“Comparando os dois textos, o da Câmara e o do Senado – estou com essa comparação aqui –, a única diferença entre eles é no que diz respeito à tramitação alternadamente. Há outros itens, mas em decorrência desse núcleo. Esse é o núcleo central da modificação das duas proposições.”

Mesmo quando o Relator, Deputado Roberto Brant, falou claramente que a pauta seria travada após 45 dias da publicação, não houve qualquer reação ou comentários dos demais parlamentares:

“A Mesa do Senado vai distribuí-la alternadamente, para começar a tramitar na Câmara ou no Senado. Se ela começar na Câmara, 45 dias depois da edição será travada a pauta na Casa, não podendo ser tomada nenhuma deliberação.”

A pergunta que veio logo em seguida à assertiva do Relator foi “Alternadamente?” Ou seja, o que chamava a atenção não era o sobrestamento em 45 dias, mas o fato de até naquele momento o texto prever o início de tramitação alternado entre Câmara e Senado.

O Deputado Luiz Carlos Hauly, em discurso de oposição, previu, com grau de acerto ímpar, os transtornos que as mudanças poderiam causar ao Congresso Nacional. Ele declarou¹²⁵:

“Contudo, continuo com a mesma posição manifestada por meio do meu solitário e único voto contra a regulamentação da medida provisória. Mantenho minha posição. Esse conjunto de regras que vai ser estabelecido nas medidas provisórias vai criar

¹²³ LUIZINHO, Professor. **Ata**: Reunião da Comissão Especial - PEC 472-D/97 – Edição de Medidas Provisórias, 22 mar. 2000. Brasília: Câmara dos Deputados, p. 31.

¹²⁴ GENOÍNO, José. **Ata**: Reunião da Comissão Especial - PEC 472-A/97 – Edição de Medidas Provisórias, 30 mar. 2000. Audiência Pública. Brasília: Câmara dos Deputados, p. 43.

¹²⁵ HAULY, Luiz Carlos. **Ata**: Reunião da Comissão Especial - PEC 472-A/97 – Edição de Medidas Provisórias, 30 mar. 2000. Audiência Pública. Brasília: Câmara dos Deputados, p. 28.

grande transtorno na tramitação do processo legislativo da Câmara dos Deputados. Sei que ele vai ser aprovado. Vamos vivenciar esse momento da regulamentação e pós-regulamentação. Continuo, porém, com a opinião da experiência de que esta Casa não deliberou pelo Congresso Nacional muitas das medidas provisórias que aqui tramitaram, estão tramitando ou estão estocadas por absoluto desinteresse do Parlamento brasileiro.” (grifos nossos)

Nessa mesma linha de desconfiança em relação ao futuro do instituto, mesmo com as alterações, o Professor Manuel Gonçalves Ferreira Filho, em audiência pública na Comissão Especial da PEC 472/97, apontou:

“Temo que qualquer regulamentação da medida provisória possa ser contornada e, portanto, ainda que em outras condições, voltemos à situação atual e continuemos a viver o abuso das medidas provisórias. Entendo, pois, que, na verdade, a medida provisória, repito, deve ser eliminada do Direito Constitucional brasileiro.”¹²⁶

No entanto, após mais de 6 anos do novo regime, a realidade tem mostrado que as mudanças constitucionais e regimentais não foram suficientes para que os trabalhos legislativos fluíssem normalmente. Desde que foi promulgada a EC n. 32/2001, na maioria das sessões deliberativas da Câmara dos Deputados, a pauta tem estado trancada por medidas provisórias com o prazo dos 45 dias vencido.

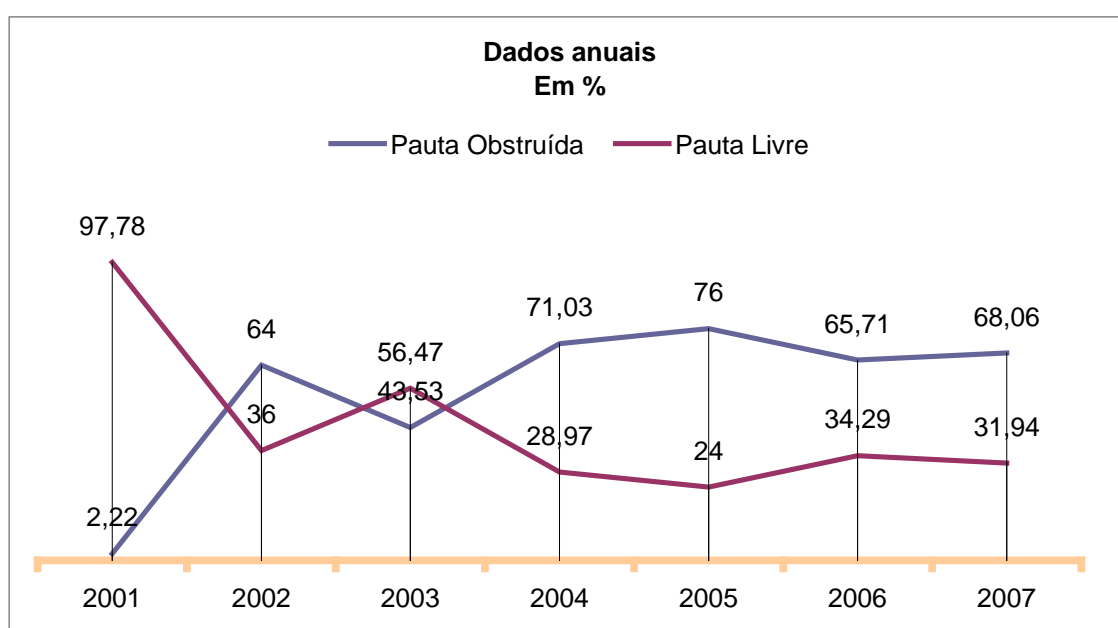
O trancamento de pauta, que deveria operar como uma norma de exceção, tem sido tão freqüente, que tem deixado claro que a regra não combina, nem com a natureza do Congresso Nacional, nem com as características do processo legislativo.

A concepção do sobrestamento das deliberações legislativas para apreciação de medidas provisórias pode até ter sido oriunda de boas intenções, afinal, imprimir agilidade ao processo legislativo, determinando desde cedo a sorte das medidas provisórias, sem que elas se acumulem no Congresso Nacional, era tema recorrente do discurso de quase todos os parlamentares. No entanto, essas mesmas regras, sejam constitucionais, sejam regimentais, não ofereceram ao Poder Legislativo uma solução adequada para o caso de tramitação simultânea de muitas medidas provisórias, fato que tem implicado diversos e sucessivos trancamentos de pauta, dificultando o andamento dos trabalhos parlamentares ordinários.

¹²⁶ FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **Ata**: Reunião da Comissão Especial - PEC 472-A/97 – Edição de Medidas Provisórias, 03 mar. 1998. Brasília: Câmara dos Deputados, p. 7.

Essa realidade pode ser traduzida pelos números. Segundo dados fornecidos pela Secretaria-Geral da Mesa, com base em estudo realizado pelo PSDB, em 2007, 68,06 % das sessões deliberativas tiveram a pauta obstruída, e, em 2006, um número semelhante, 65,71%. Observe no gráfico a seguir ¹²⁷ a proporção de sessões com pauta obstruída em relação às sessões com pauta livre, desde a implantação do novo regime:

GRAFICO 1 – Pauta obstruída x Pauta livre



À época da elaboração da Emenda Constitucional nº 32, de 2001, havia o entendimento de que o cumprimento de prazos para a apreciação das medidas provisórias estava associado à redução do número de medidas provisórias, a ampliação do prazo de sua apreciação e a apreciação em sessões separadas, pois a experiência havia mostrado não ser fácil reunir o Congresso Nacional com frequência.

Ao se proibir a reedição de medidas provisórias na mesma sessão legislativa, reduziu-se o número total de medidas provisórias, mas a quantidade de medidas originais, ou

¹²⁷ TAVARES FILHO, Newton. **Excesso na edição de medidas provisórias**, Câmara dos Deputados, Brasília: 2007.

seja, aquelas que não são reedições, mas uma inovação no ordenamento jurídico, essas não tiveram sua quantidade reduzida, conforme mostra a tabela a seguir¹²⁸:

TABELA 2 – Medidas Provisórias por Presidente

Medidas Provisórias por Presidente			
Presidente	Originais	Reedições	Total
Sarney	132	15	147
Collor	88	72	160
Itamar	138	367	505
FHC (1ºMandato)	156	2453	2609
FHC (2ºMandato)	185	2606	2791
Lula (1ºMandato)	240	-	240
Lula (2ºMandato)	63	-	63
Total	1002	5513	6515

Fonte: Legin - Legislação Informatizada da Câmara dos Deputados/
Portal do Senado Federal / Portal da Presidência da República

Observe que o número de novas medidas provisórias – desconsiderando as reedições - ficou ainda maior do que a situação anterior à EC32/2001. No primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, foram 156 medidas originais. No segundo mandato, parcialmente sob a égide da Emenda Constitucional n. 32, de 2001, foram 185. No primeiro mandato do Presidente Lula, o número de medidas provisórias subiu para 240, e, baseado na média de edições de 2007, projeta-se algo acima de 240 novas medidas provisórias ao final do segundo mandato.

4.10 Apreciação em sessão separada

A apreciação das medidas provisórias, desde sua criação, vinha sendo feita em sessão conjunta do Congresso Nacional. A Constituição não tratava da forma como as medidas provisórias seriam apreciadas, portanto, tal procedimento era de caráter regimental. A proposta do Senador Esperidião Amin não entrou nesse mérito. Já o primeiro texto do Senado previa a apreciação em sessão separada, em cada uma das Casas do Congresso Nacional. Ao chegar na Câmara, a proposta foi alterada, restabelecendo-se o *status quo* original. No entanto, o Senado, no seu substitutivo ao substitutivo da Câmara, trouxe novamente para o texto a previsão de sessão

¹²⁸ TAVARES FILHO, Newton. **Excesso na edição de medidas provisórias**. Brasília, 2007. (Estudo. Consultoria

separada para apreciação das medidas provisórias, sendo essa a redação que prevaleceu até o final.

A argumentação mais freqüente para se estabelecer a sessão separada para apreciação das medidas provisórias era a celeridade que essa forma de tramitação proporcionaria.

Na Câmara dos Deputados, não obstante o texto aprovado na primeira tramitação não incluir o dispositivo que previa sessão separada para apreciação das medidas provisórias, os Deputados, durante as discussões na comissão especial, defenderam a sessão separada. O Deputado Adylson Motta assim discursou ¹²⁹:

“Mas a única coisa que deveria ser separada, juntaram, que é duas Casas para decidir. Isso, sim, deveria ser separado (...) porque sempre se quebra o quorum em uma ou outra Casa. Se é difícil ter quorum em uma Casa só, imagina nas duas, em conjunto.”

Também defendia a apreciação em sessão separada o Deputado e Relator Paes Landim ¹³⁰:

“A primeira medida nesse sentido, já bem acentuada hoje, seria exatamente a de preservar a tradição bicameralista. A Câmara se reúne, depois a câmara revisora. Realmente, a figura do Congresso Nacional é criação dos militares por intermédio de emenda constitucional.”

No Senado, todos concordavam com o novo dispositivo que previa a sessão separada. O Senador Ademir Andrade foi enfático:

“Erramos quando determinamos que as Casas deveriam deliberar conjuntamente. Agora, o que há de positivo nessa emenda é a deliberação em separado das duas Casas, o que facilita a tramitação.”¹³¹

Legislativa da Câmara dos Deputados).

¹²⁹ MOTTA, Adylson. **Ata**: Reunião da Comissão Especial - PEC 472-A/97 – Edição de Medidas Provisórias, 05 mar. 1998. Audiência Pública. Brasília: Câmara dos Deputados, p. 25.

¹³⁰ LANDIM, Paes. **Ata**: Reunião da Comissão Especial - PEC 472-A/97 – Edição de Medidas Provisórias, 05 mar. 1998. Audiência Pública. Brasília: Câmara dos Deputados, p. 42.

¹³¹ ANDRADE, Ademir. Discussão da PEC n. 1, de 1995: 1ª tramitação. **Diário do Senado Federal**, p. 08390, 24 abr. 1997.

O Senador José Fogaça, retorna, no seu parecer, com o dispositivo que previa sessão separada das Casas Congressuais para apreciação das medidas provisórias, ressaltando a dificuldade de se reunir o Congresso Nacional:

“A proposta que veio da Câmara, como disse o Senado José Eduardo Dutra, alterou a original; estabeleceu que a medida provisória continuaria sendo votada no Congresso, na chamada sessão conjunta. Ora, todos nós sabemos que há uma enorme dificuldade para a realização das reuniões do Congresso”.¹³²

O Senador Sebastião Rocha, também apóia as sessões separadas:

“A votação em separado, de uma certa forma, acelera o processo de tramitação da matéria nas duas Casas, democratiza a participação, o debate”.¹³³

No mesmo sentido, o Senador Nabor Júnior¹³⁴:

“Sugiro que do mesmo modo em que estamos procurando encontrar solução para a tramitação das medidas provisórias, também se proponha que a votação dessas matérias e também dos vetos sejam feitas isoladamente em cada uma das Casas do Congresso Nacional.”

O Senador Roberto Freire sugere:

“Poderíamos colocar o seguinte: que as medidas provisórias, fora da emenda constitucional, tivessem tramitação como projeto de lei, ou seja, tramitariam primeiro numa Casa, depois numa Casa revisora. Na Ordem do Dia, medidas provisórias não vão se acumular como estão se acumulando hoje(...) É só uma mudança do Regimento.”¹³⁵

O Senador Lúcio Alcântara, explica que a reunião conjunta até então adotada pelo Congresso Nacional nem sequer era exigência constitucional:

“Primeiro, essa reunião do Congresso não está na Constituição. Isso foi a tal Resolução n. 1, que está aí, que assim determinou. Eu tenho um preconceito contra esse tricameralismo. Acho que só se justifica a reunião conjunta naquilo que a

¹³² FOGAÇA, José. Discussão da PEC n. 1, de 1995: 2ª tramitação, 1º turno. **Diário do Senado Federal**, p. 31118, 18 nov. 1999.

¹³³ ROCHA, Sebastião. Discussão da PEC n. 1, de 1995: 2ª tramitação, 2º turno. **Diário do Senado Federal**, p. 33277, 01 dez. 1999.

¹³⁴ JÚNIOR, Nabor. **Ata**: 2ª Reunião da Comissão Especial destinada a examinar as propostas de emendas à Constituição relativas às medidas provisórias que tramitam no Senado Federal, 23 maio 1996, p. 16.

¹³⁵ FREIRE, Roberto. **Ata**: 4ª Reunião da Comissão Especial destinada a examinar as propostas de emendas à Constituição relativas às medidas provisórias que tramitam no Senado Federal, 12 jun. 1996.

Constituição já determinou. Inclusive, o que o Senador Roberto Freire disse aqui é verdade: quando não se quer decidir, coloca-se lá. Quantos vetos estão no Congresso? Quantas medidas provisórias estão no Congresso?”¹³⁶

4.11 Casa de início de tramitação

O Senado sugeriu que as medidas provisórias tivessem sua votação iniciada alternadamente em cada uma das Casas do Congresso Nacional, porém a Câmara alterou o texto para que a votação das medidas provisórias se iniciasse sempre na Câmara dos Deputados, o que prevaleceu no texto final.

Em sua terceira e última tramitação no Senado, a proposta de emenda à Constituição, já com o segundo substitutivo da Câmara, foi relatada pelo Senador Osmar Dias, que sugeriu não se fizesse mais alterações de mérito para que a proposta não precisasse retornar a Câmara e pudesse ser, assim, promulgada. O Senado acatou a sugestão e manteve o dispositivo que previa o início da tramitação das medidas provisórias sempre pela Câmara. Assim justificou o Relator:

“Poderia, talvez, o Senado Federal questionar a alteração promovida pela Câmara dos Deputados quanto ao processo legislativo de apreciação das medidas provisórias, para retirar a alternância de seu início entre as Casas do Congresso e estabelecer a regra de que sempre principiará pela Câmara dos Deputados. No caso, entretanto, impõe-se a realidade de dois fatos concretos e inafastáveis: de um lado, a economia processual coloca a necessidade de aprovar a proposição que, em seu mérito essencial, constitui importante avanço democrático; do outro, não se pode negar que a fórmula adotada repete o que determina a Constituição quanto às proposições de iniciativa do Poder Executivo.”¹³⁷

¹³⁶ ALCÂNTARA, Lucio. **Ata**: 2ª Reunião da Comissão Especial destinada a examinar as propostas de emendas à Constituição relativas às medidas provisórias que tramitam no Senado Federal, 23 maio 1996.

¹³⁷ DIAS, Osmar. **Parecer n. 729, de 2001**: Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado, sobre o substitutivo da Câmara dos Deputados à Proposta de Emenda à Constituição n. 1, de 1995 (n. 472, 1997, na Câmara dos Deputados).

4.12 A comissão mista

A criação de uma comissão mista para apreciação das medidas provisórias não é novidade.

Apesar de não constar no texto original da Constituição, a exigência de uma comissão mista para apreciação das medidas provisórias estava prevista na Resolução nº 1, de 1989-CN¹³⁸. A EC n. 32/2001 trouxe tal exigência para a Constituição.

O processo legislativo da PEC que gerou a EC n. 32/2001 mostrou que a obrigação da instituição de uma comissão mista estava relacionada ao estabelecimento da apreciação das medidas provisórias em Casas separadas, pois seria esse o único momento em que Deputados e Senadores apreciariam juntos a medida provisória, permitindo que, desde o início de sua tramitação, a inclinação política de cada Casa em relação à matéria em discussão ficasse registrada, o que facilitaria a formação de acordos para aprovação da medida provisória, dando mais celeridade ao processo.

Quanto ao regime anterior, a prática demonstrou que a comissão mista prevista na Resolução n. 1, de 1989, não funcionava. Observe, a seguir, o depoimento de diversos parlamentares.

Assim tratou do tema o Senador Jefferson Pérez:

“Nunca, a rigor, levamos a sério examinar a admissibilidade das medidas provisórias. As comissões mistas criadas nunca se reúnem. Fui membro de algumas, mas jamais consegui participar de sessão deliberativa a de qualquer delas. Nunca! Nenhuma medida provisória, até hoje, das 4026 editadas e reeditadas, foi rejeitada por inadmissível, por não preencher os requisitos de urgência e relevância.”¹³⁹

No mesmo sentido, o Senador Cafeteira:

¹³⁸ Res. n. 1, de 1989: “Art. 2º Nas quarenta e oito horas que se seguirem à publicação, no Diário Oficial da União, de Medida Provisória adotada pelo Presidente da República, a Presidência do Congresso Nacional fará publicar e distribuir avulsos da matéria, e designará Comissão Mista para seu estudo e parecer.”

¹³⁹ PÉRES Jefferson. Discussão da PEC n. 1, de 1995: 2ª tramitação, 2º turno. **Diário do Senado Federal**, p. 33270, 02 dez. 1999.

“Pode-se deixar os trinta dias, já que a medida provisória vai tornar-se projeto de lei e vai para a gaveta de comissões que não se vão reunir. Não tem importância”¹⁴⁰

O Senador Roberto Freire:

“Não adianta pedir ao Congresso que se reúna e diga se vai admitir ou não, até porque essa admissibilidade existe hoje. Só que isso não gera efeito nenhum e não há nem pronunciamento de admissibilidade, porque as comissões não se reúnem. A provisoriedade existe em razão da ausência de pronunciamento do Congresso.”¹⁴¹

O Senador Nabor Júnior:

“Então, tornou-se já um instituto tão desmoralizado que o Congresso mesmo não está dando a devida importância a essas medidas provisórias, porque sabe que a comissão não se reúne no prazo estabelecido. O relator designado apresenta o parecer em plenário. O Congresso não funciona – como disse o Senador Roberto Freire – porque, geralmente, nos dias em que pode se reunir, ou seja, terças, quartas e quintas-feiras, não há quorum, e a Câmara aproveita para votar as matérias que estão na sua pauta, na Ordem do Dia(...) Minha proposta também estende o prazo de 30 dias de tramitação da medida provisória para 60 dias. Não podemos votar em 30 dias se nem sequer a comissão se reúne e, posteriormente, não se abre espaço na Câmara dos Deputados para o Congresso se reunir e aprovar ou votar essas matérias”¹⁴²

E o Senador Antonio Carlos Valadares:

“a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, como aqui já foi amplamente dito, recusam-se a decidir sobre medidas provisórias. As reuniões são esparsas e quando se realizam, os seus membros não comparecem.”¹⁴³

O Senador José Sarney, então Presidente do Congresso Nacional, avaliou como impossível o cumprimento da Resolução que mandava criar uma nova comissão para cada medida provisória:

¹⁴⁰ CAFETEIRA, Eptácio. **Ata:** 1ª Reunião da Comissão Especial destinada a examinar as propostas de emendas à Constituição relativas às medidas provisórias que tramitam no Senado Federal, 15 maio 1996.

¹⁴¹ FREIRE, Roberto. **Ata:** 2ª Reunião da Comissão Especial destinada a examinar as propostas de emendas à Constituição relativas às medidas provisórias que tramitam no Senado Federal, 23 maio 1996.

¹⁴² JÚNIOR, Nabor. **Ata:** 2ª Reunião da Comissão Especial destinada a examinar as propostas de emendas à Constituição relativas às medidas provisórias que tramitam no Senado Federal, 23 maio 1996.

¹⁴³ VALADARES, Antonio Carlos. **Ata:** 2ª Reunião da Comissão Especial destinada a examinar as propostas de emendas à Constituição relativas às medidas provisórias que tramitam no Senado Federal, 23 maio 1996.

“Ora, a relevância e a urgência ficam a critério do Presidente da República que publica a medida com força de lei, a qual passa a ser executada no País inteiro. E o Congresso tem um prazo de cinco dias para julgar a admissibilidade da relevância e da urgência, por meio de comissões, que – todos sabemos – são impossíveis de se constituir. Para a tramitação, cerca de quinhentas e tantas comissões, com um número predeterminado de senadores e de deputados, teriam que ser proposta. Isso não tem sido feito. Evidentemente, a prática tem mostrado o fracasso total desse processo”

A idéia da exigência constitucional de comissão mista para emitir parecer antes da apreciação das medidas provisórias, em sessão separada, em cada uma das Casas Legislativas, foi introduzida pelo primeiro texto aprovado no Senado. A Câmara dos Deputados, em sua primeira apreciação da PEC, pensando ainda em manter a apreciação das medidas provisórias em sessão conjunta, entendeu desnecessária a constitucionalização da exigência de uma comissão mista para dar parecer prévio, e não incluiu esse dispositivo no seu primeiro substitutivo. Ao regressar para o Senado, a PEC foi mais uma vez modificada, retomando-se o texto inicialmente proposto por aquela Casa, que permaneceu até o final.

O Relator da matéria no Senado, José Fogaça, concebia uma comissão mista de caráter permanente, pois a experiência anterior mostrou que esses colegiados, quando criados *ad hoc*, não funcionavam. O modelo já vinha sendo testado, havia 10 anos, pela Resolução n. 1, de 1989, e ficou comprovado que não era viável. Nesse sentido, o Senador explicou:

“O fato de que as comissões mistas, que são comissões mistas de caráter provisório e, portanto, só existem em função da medida provisória, não se reúnem, o que é fato notório, repetido e conhecido. Há cerca de 70 medidas provisórias em andamento, ou seja, em processo de reedição, e não há caso de comissão mista que esteja se reunindo. Entre as proposições que estamos fazendo, mas isso não dependeria de texto constitucional, está a idéia de se criar posteriormente, para efeito de exame das medidas provisórias, uma comissão mista **permanente**, com o mesmo caráter institucional que tem, por exemplo, a Comissão de Orçamento, formada por Deputados e Senadores, mas com um caráter temporário que corresponda ao período de uma sessão legislativa, de modo que isso lhe daria quase que a aparência ou quase que o revestimento formal de uma comissão permanente (...) e é dentro disso que está elaborado o substitutivo à proposta de emenda constitucional que apresentamos.”¹⁴⁴

¹⁴⁴ FOGAÇA, José. Terceiro dia de discussão da PEC n. 1, de 1995: 2ª tramitação, 1º turno. **Diário do Senado Federal**, p. 30456, 11 nov. 1999.

Não obstante esse pensamento do Relator, sua proposta constava apenas a exigência de uma comissão mista para apreciação prévia, sem, no entanto, determinar sua natureza, permanente ou provisória.

O Senador Jader Barbalho, apartando o Relator e confirmando que o modelo de tramitação definido pelas normas vigentes até então mostrou-se insatisfatório, e que a natureza permanente da comissão mista seria indispensável para o cumprimento dos prazos que a urgência de uma medida provisória demanda, expôs:

“Portanto meu aparte é de cumprimento a V. Ex^a, na expectativa de que, na resolução que regulamentará – como há pouco indagava de V. Ex^a – se constitua uma comissão mista permanente, para evitar o que hoje acontece. Inúmeras comissões são criadas no Congresso Nacional, mas não se reúnem e só fazem desservir a imagem do Congresso. Espero que as Lideranças do Senado e da Câmara dos Deputados cheguem a um consenso para que tenhamos uma comissão mista permanente, a fim de que não só o Executivo dê um tratamento de urgência e relevância, mas as duas Casas do Congresso também entendam que a apreciação aqui deva ocorrer com a urgência necessária.”¹⁴⁵

No mesmo sentido dispôs o Senador Ramez Tebet:

“Eu também gostaria de um projeto ideal ou da idéia inicial do Senador José Fogaça, por exemplo, de se constituir uma comissão permanente para apreciar medida provisória. Isso não foi possível, e para cada medida provisória, haverá uma comissão. Ora, não deixarei de votar só por essa razão.”¹⁴⁶

A exigência da comissão mista, independentemente de sua natureza, encontrou resistência por parte de alguns Senadores. O Senador Lúcio Alcântara criticou a instituição de comissão mista, a qual ele chamava de “terceira casa”:

“O projeto já evoluiu. Antigamente, chegou-se a pensar numa comissão mista permanente, o que seria, no meu entender, a pior das soluções. Agora, cogita-se uma comissão mista para examinar cada medida provisória, mas creio que o fortalecimento do Senado, do Congresso Nacional se dá muito mais pelo exame nas duas Casas separadamente, ainda que se estabeleçam prazos rígidos para que as matérias sejam apreciadas. Tudo que venha fortalecer essa idéia de uma terceira casa, considero nocivo às duas instituições: à Câmara dos Deputados e ao Senado

¹⁴⁵ BARBALHO, Jader. Discussão da PEC n. 1, de 1995: 2ª tramitação, 1º turno. **Diário do Senado Federal**, p. 31120-31121, 18 nov. 1999.

¹⁴⁶ TEBET, Ramez. Votação PEC n. 1, de 1995: 1ª tramitação, 1º turno. **Diário do Senado Federal**, p. 08389, 24 abr. 1997.

Federal. Todavia, parece que essa é a solução que conta com a maior simpatia dos Srs. Senadores. Portanto, só me resta aceitá-la. Mas deixo aqui o meu alerta contra essa tentativa. Uma terceira casa é coisa que só existe no Brasil”¹⁴⁷

No mesmo sentido, o Senador Sebastião Rocha:

“As comissões mistas não funcionam. Este é um outro problema que me preocupa porque, pelo parecer do Senador José Fogaça, é mantida a análise das medidas provisórias pela comissão mista, e a votação dar-se-á separadamente nas duas Casas (...) a comissão mista pode transformar-se num empecilho, num obstáculo ao cumprimento do prazo, a rigor, em todas as votações de medidas provisórias daqui por diante.”¹⁴⁸

Na Câmara dos Deputados, o tema também dividia opiniões. O Relator, Deputado Paes Landim, defendendo a existência de uma única comissão mista para a apreciação das medidas provisórias, expôs¹⁴⁹:

“O Ministro Nelson Jobim foi encarregado de ser o Relator da comissão que elaborou a regulamentação da medida provisória dentro do processo de tramitação no Congresso, tramitação *interna corporis*. Fiz parte dessa comissão e até fui voto vencido porque S. Exa. fez o seguinte: a cada medida provisória – é claro que o Ministro Nelson Jobim não imaginava essa pletora de medidas, esse exagero -, uma comissão. Enquanto em meu entender deveria haver uma comissão única para todas elas.”

E acrescentou¹⁵⁰:

“Deveria haver uma comissão permanente mista, como a de Orçamento. Por outro lado, há sessenta, setenta comissões em andamento na Casa, cada uma com um Presidente e um Relator, não vão ser reunidas nunca.”

O Deputado José Genoíno rebateu a sugestão, alegando que uma única comissão mista teria muito poder e poderia ser alvo de uso indevido¹⁵¹:

¹⁴⁷ ALCÂNTARA, Lucio. Votação PEC n. 1, de 1995: 1ª tramitação, 1º turno. **Diário do Senado Federal**, p. 08382, 24 abr. 1997.

¹⁴⁸ ROCHA, Sebastião. Discussão da PEC n. 1, de 1995: 2ª tramitação, 2º turno. **Diário do Senado Federal**, p. 33277, 01 dez. 1999.

¹⁴⁹ LANDIM, Paes. **Ata**: Reunião da Comissão Especial - PEC 472-A/97 – Edição de Medidas Provisórias, 28 jan. 1998. Brasília: Câmara dos Deputados, p. 9.

¹⁵⁰ *Idem*, p. 10.

¹⁵¹ GENOÍNO, José. **Ata**: Reunião da Comissão Especial - PEC 472-A/97 – Edição de Medidas Provisórias, 28 jan. 1998. Brasília: Câmara dos Deputados, p. 10.

“Vai virar uma supercomissão, Deputado Paes Landim. Certamente espero que não dê uma CPI, como deu na do Orçamento, porque medida provisória incide sobre assuntos de tamanha estratégia.”

A Deputada Sandra Starling completou¹⁵²:

“Com relação ao que se faz, o nobre Relator Paes Landim levantou a questão da comissão mista única. Eu tenho horror. Aí concordo *ipsis litteris* com o meu colega de bancada Deputado José Genoíno: vai ser outro monstro que vamos criar (...) Essa comissão mista vai ser a comissão poderosa. Então tenho pavor dela.”

Uma outra alternativa foi sugerida pelo Deputado José Genoíno durante os debates na comissão especial¹⁵³:

“Só para reflexão, uma terceira alternativa. Há comissão para cada medida provisória, e há a proposta de uma “comissãozona”, que poderá virar uma futura Comissão de Orçamento, que é perigosa. Mas, por que a medida provisória não tramita - vamos refletir - nas comissões permanentes normais?”

O texto final, no entanto, estabeleceu a exigência de apreciação prévia por uma comissão mista, sem entrar no mérito de sua natureza, permanente ou provisória, que ficou para ser definida por meio de resolução do Congresso Nacional.

O Projeto de Resolução n. 5, do Congresso Nacional, que iniciou sua tramitação em 25/09/2001, foi a propositura que deu origem a Resolução n. 1, de 2002-CN, dispondo sobre “a apreciação, pelo Congresso Nacional, das medidas provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal”.

O texto inicial dessa proposta de Resolução, oferecido pela Mesa do Congresso Nacional, previa, não obstante tantas advertências dos parlamentares durante as discussões da PEC n. 1, de 1995, a designação de uma comissão mista para cada medida provisória. Não prevaleceu, portanto, a expectativa do Senador José Fogaça de se ter uma comissão mista constituída a cada sessão legislativa para apreciar as medidas provisórias.

¹⁵² STARLING, Sandra. **Ata**: Reunião da Comissão Especial - PEC 472-A/97 – Edição de Medidas Provisórias, 28 jan. 1998. Brasília: Câmara dos Deputados, p. 13.

¹⁵³ GENOÍNO, José. **Ata**: Reunião da Comissão Especial - PEC 472-A/97 – Edição de Medidas Provisórias, 04 mar. 1998. Brasília: Câmara dos Deputados, p. 33.

A essa proposição, foram apresentadas 77 emendas, sendo 10 pelos Senadores e 67 pelos Deputados. Nenhuma delas teve por escopo a alteração da natureza da comissão mista, que permaneceu como um colegiado de natureza temporária para ser designado para cada nova medida provisória. A única emenda que, de alguma forma, tratou do assunto foi a de número 56, de autoria conjunta dos Deputados Walter Pinheiro e Professor Luizinho. Essa emenda, aprovada e incluída no texto final, previa que as medidas provisórias que abrissem créditos extraordinários teriam sua apreciação prévia realizada pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, prevista no art. 166, § 1º da Constituição, observando os prazos e o rito estabelecidos na Resolução.

4.13 Relações jurídicas decorrentes de medida provisória não convertidas em lei

A competência para disciplinar as relações jurídicas decorrentes de medidas provisórias que não foram convertidas em lei, no regime constitucional original, já era do Congresso Nacional, porém sem prazo decadencial, ou seja, se o Congresso Nacional não editasse o decreto disciplinador, permanecia uma lacuna legislativa no período de vigência da medida provisória.

A PEC inicial, do Senador Esperidião Amin¹⁵⁴, apresentou uma solução para esse problema, que foi integrada ao texto final da EC n. 32/2001: se o Congresso Nacional não editar o decreto legislativo disciplinador em até 60 dias, as relações jurídicas decorrentes de medidas provisórias não convertidas conservar-se-ão por elas regidas. A essa inovação, fica bem a expressão “competência decadente”.

4.14 Medidas provisórias anteriores à EC32/2001

¹⁵⁴ A PEC também deixou explícita a forma a ser adotada para a disciplina das relações jurídicas decorrentes de medida provisória não convertida: o “decreto legislativo”. O texto original da Constituição era silente nesse aspecto, porém o uso do decreto legislativo como instrumento disciplinador já vinha sendo adotado, conforme dispunha o art. 17 da Res. n. 1, de 1989.

As regras relativas às medidas provisórias editadas até a publicação da EC n. 32/2001 foram introduzidas pelo primeiro texto aprovado no Senado, sendo retiradas pela Câmara dos Deputados com a aprovação de seu primeiro substitutivo, mas reinseridas pelo Senado por meio do substitutivo apresentado ao substitutivo da Câmara, o que prevaleceu no texto final. Tais regras dizem respeito à vigência por prazo indeterminado daquelas medidas provisórias, assumindo, na prática, o status de lei, pois só perderam a eficácia em virtude de medida provisória ulterior que as revogue explicitamente ou por deliberação definitiva do Congresso Nacional.

CONCLUSÕES

A análise da formação normativa por meio da pesquisa dos pronunciamentos parlamentares nos plenários e nas comissões do Senado Federal e da Câmara dos Deputados mostrou que as principais alterações que ocorreram durante a evolução do processo legislativo de apreciação da PEC n. 1, de 1995, não foram decorrentes de emendas parlamentares formalmente apresentadas, mas sim de acordos selados nos gabinetes das lideranças partidárias, inclusive reunindo Líderes das duas Casas Legislativas para acelerar a convergência de intenções e evitar o que eles chamavam de *ping-pong* da proposta de emenda constitucional, que é o retorno à outra Casa Legislativa todas as vezes que a anterior faz uma alteração. No entanto, as discussões de plenário e de comissões revelaram não somente o pensamento político à época da gestação das alterações constitucionais relativas às medidas provisórias, como também os motivos e objetivos dos acordos firmados, o que trouxe a lume diversas respostas para o não funcionamento fluido das atividades legiferantes das Casas Congressuais.

As alegações mais freqüentes para o acúmulo de medidas provisórias sem apreciação no Congresso Nacional, no antigo regime, eram: o curto prazo de vigência e, por conseqüência, de apreciação; o grande volume de medidas provisórias; as dificuldades para a apreciação conjunta; e a sistemática de apreciação prévia por uma comissão mista, que mesmo sendo criada, nunca se reunia.

Como o prazo para apreciação das medidas provisórias não era suficiente, conforme efusivamente declarado nos pronunciamentos parlamentares, mostrado no Capítulo 4, procurou-se ampliá-lo. No entanto, a análise mostrou que a ampliação do prazo de vigência não correspondeu, na prática, a um aumento de prazo de apreciação.

O sobrestamento, fato processual legislativo decorrente do descumprimento de prazos, não constava da proposta de emenda constitucional original, mas foi inserido pela Câmara dos Deputados em sua primeira tramitação naquela Casa, com a intenção de “forçar” o Congresso Nacional a deliberar. Tratou-se, como visto, de um pleito das minorias, que se viam alijadas do processo decisório, uma vez que as medidas provisórias, quase nunca, eram votadas por decisão

da maioria parlamentar, que se beneficiava de negociações políticas com o Poder Executivo, o qual também não queria que as medidas fossem votadas e corressem o risco de serem rejeitadas.

A constitucionalização do sobrestamento foi uma decisão que exigiu uma contrapartida em termos de prazo de apreciação. No entanto, o aumento do prazo de apreciação não foi significativo, passando de 30 dias para 45 dias, diferentemente da proposta inicial da Câmara dos Deputados, que propôs aumentá-lo para 105 dias, que é a soma dos primeiros 60 dias com 45 dias da prorrogação, pois, somente a partir daí, seriam sobrestadas as demais deliberações legislativas.

Portanto, a possibilidade do sobrestamento vir a ser a inovação mais significativa do processo de tramitação das medidas provisórias, e que causasse grandes transtornos à pauta das Casas Congressuais, não chegou a ser uma preocupação marcante à época de sua concepção, pois o prazo de apreciação livre seria de 105 dias. O problema surgiu quando o Senado alterou o dispositivo que previa o sobrestamento “a partir de 45 dias da prorrogação” para “a partir de 45 dias da publicação”, reduzindo o prazo de apreciação livre de trancamento para 45 dias, e não se discutiu a consequência de tal mudança. Muito pelo contrário, os pronunciamentos do Relator no Senado Federal, e por vezes na Câmara dos Deputados, eram no sentido de que o Congresso Nacional teria 120 dias para apreciar a medida provisória, permitindo que se confundisse o prazo de vigência com o prazo de livre apreciação. Na Câmara dos Deputados, as discussões que se seguiram ocuparam-se mais das alterações dos arts. 48 e 84 da Constituição, que aumentavam a competência legislativa do Presidente por meio de decretos, do que com as consequências da alteração promovida pelo Senado relativa ao prazo para o sobrestamento.

A redução do número de medidas provisórias editadas pelo Poder Executivo também foi um objetivo perseguido pelas alterações constitucionais, frustrado por atacarem a causa errada. Procurou-se limitar materialmente o campo de possibilidades de apreciação de medidas provisórias, no entanto, com exceção da matéria tributária, poucas eram as medidas provisórias editadas antes da Emenda Constitucional n. 32/2001 contendo a matéria limitada. Por consequência, não houve um reflexo significativo no número de medidas provisórias decorrente da limitação material imposta. Decorre daí que a quantidade de medidas provisórias ainda é muito grande. Não houve uma redução no número de medidas provisórias originais. A redução em números absolutos ocorreu, e deveu-se à proibição das reedições, mas o que aumenta

realmente a demanda de tempo de apreciação são as medidas provisórias originais, pois trazem matéria nova.

Além do fator “prazo de apreciação”, que, como demonstrado, não foi significativamente ampliado, não se criou um mecanismo que obrigasse a comissão mista a emitir um juízo político quanto aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, tornando-se tal juízo mera formalidade do parecer dado em plenário. De fato, em função de uma brecha regimental contida nos §§ 1º e 2º do art. 6º da Resolução n. 1/2002-CN, a medida provisória pode ser levada ao plenário para discussão e votação sem o parecer prévio aprovado pela comissão mista prevista na Constituição. Vale lembrar que essa prática teve a sua constitucionalidade questionada no Supremo Tribunal Federal - MS n. 24.149/DF, Relator Ministro Nelson Jobim, DF, 8/2/2002 - que a admitiu para o caso de medidas provisórias com mais de 45 dias de vigência¹⁵⁵. A análise da decisão do referido Mandado de Segurança não indicou uma fundamentação com base legal convincente para a conclusão de que as medidas provisórias com mais de 45 dias de vigência poderiam prescindir do parecer da comissão mista determinado pelo § 9º do art. 62 da Constituição.

Adicionalmente, a sistemática das comissões mistas, duramente e unanimemente criticada não foi alvo de aperfeiçoamento significativo. As comissões mistas não funcionavam antes e continuam não funcionando. Conforme mostrado nos depoimentos de diversos parlamentares no Capítulo 4, as comissões mistas, no modelo anterior, não funcionavam porque volume de medidas provisórias era muito grande e o prazo de trinta dias era muito curto, sendo inviável a criação de tantas comissões mistas. Associada a essa razão de natureza processual, havia também razões de natureza política que indicavam um propósito da maioria parlamentar de não votar as medidas provisórias impopulares, polêmicas ou que permitissem barganhas políticas com o Poder Executivo.

Como a Resolução n. 1/1989-CN abria a possibilidade de o parecer ser apresentado em plenário por um relator designado em substituição à comissão mista, não havia qualquer impedimento para o processo continuar sem a opinião daqueles órgãos colegiados. Com o tempo, o que era exceção tornou-se a regra.

¹⁵⁵ Vide mais detalhes no Capítulo 3, item 3.5.

As comissões mistas no novo regime também não têm funcionado porque, em sua essência, não diferem do modelo anterior, e os fatores que frustravam o funcionamento das comissões mistas no regime anterior permanecem presentes no novo regime, a saber: a quantidade de medidas provisórias, que, desconsiderando as reedições, não foi reduzida, e o prazo de apreciação, que, conforme demonstrado, não aumentou significativamente. Quanto ao fator político que consistia de uma decisão da maioria parlamentar de não votar as medidas provisórias, esse, com o fim da reedição e com a obrigatoriedade de apreciação decorrente do sobrestamento, não mais afeta a apreciação das medidas provisórias.

O Anexo V mostra que, em 2007, a cada 3 dias úteis da sessão legislativa, uma nova medida provisória chegava ao Congresso Nacional.

Mesmo a comissão mista não se reunindo, ela consome, 14 dias, dos 45 dias que o Congresso Nacional dispõe para deliberar livremente, sem o trancamento de pauta. Isso ocorre porque a Constituição, não obstante ter exigido que uma comissão mista apreciasse previamente a medida provisória, deixou para o regimento regimental a decisão de sua natureza – permanente ou temporária – bem como as regras de seu funcionamento. A Resolução n. 1, de 2002-CN, que é a norma que regulou o funcionamento dessas comissões, só permite que a medida provisória seja enviada ao plenário, sem o parecer da comissão mista, depois de vencido o prazo de 14 dias. Conclui-se então que o prazo de apreciação, no contexto da realidade, voltou a ser os mesmos 30 dias de antes, o que o próprio relator no Senado declarou, com a anuência unânime dos parlamentares das duas Casas Congressuais, que era absolutamente impraticável. Adicionalmente, a mesma sistemática de antes – uma nova comissão mista para cada medida provisória – associada ao ainda grande volume de provimentos provisórios, também têm colaborado para que esses colegiados não se reúnam, nem deliberem acerca dos pressupostos constitucionais e do mérito das medidas provisórias.

Por fim, a apreciação em sessões separadas, que foi enfaticamente defendida nos pronunciamentos à época da apreciação da PEC n. 1, de 1995, como fator importante na celeridade de apreciação de medida provisória, não tem apresentado resultados. Esperava-se uma redução no tempo de tramitação, pois, conforme alegado, era muito difícil de se reunir o Congresso Nacional para a apreciação conjunta. Porém, a tramitação em sessão separada não

chegou a influenciar o tempo médio de apreciação porque, na maioria absoluta das vezes, a pauta tem sido trancada ainda na fase de tramitação na Câmara dos Deputados.

A tabela, a seguir, sintetiza as conclusões apresentadas.

TABELA 3 – Conclusões

	Antes da EC 32/2001	Depois da EC 32/2001	Efeito do Sobrestamento	Efeito da Res. N. 1, 2002- CN
Prazo de Vigência/Livre Apreciação	30d / 30d	120d / 120d	120d / 45d	120d / 31d
Volume de MP's	2791 (FHC 2º mandato)	240 (LULA 1º mandato)	Pressão dos partidos da base do governo para redução do número de MP's editadas.	---
Forma de Apreciação	Sessão Conjunta	Sessão Separada	Paralisa a atividade da Casa na qual a MP está tramitando.	---
Comissão mista	Exigência Regimental	Exigência Constitucional	O STF admite apreciação sem o parecer prévio da comissão mista para as MP's que estão sobrestando a pauta. (MS n. 24.149/DF, 8/2/2002)	Os §§ 1º e 2º do art. 6º da Resolução n. 1, 2002-CN, admite que a medida provisória pode seja levada ao plenário sem o parecer prévio da comissão mista.
Sobrestamento	Não havia	Previsão Constitucional	---	---

Como já foi dito, o tema medidas provisórias enseja muita pesquisa, muita polêmica e muita discussão. Este breve estudo constitui uma reflexão de alguns fatores que afetam a tramitação das medidas provisórias, priorizando a análise do processo legislativo. Portanto as conclusões aqui apontadas devem ser interpretadas como uma colaboração para o aperfeiçoamento do instituto.

EPÍLOGO

PRIORIDADE DA PAUTA DA SESSÃO LEGISLATIVA DE 2008 NA CÂMARA DOS DEPUTADOS E NO SENADO FEDERAL

A solução para o problema dos sucessivos trancamentos de pauta decorrentes de medidas provisórias não apreciadas no prazo constitucional foi colocada como tema prioritário para o ano de 2008, conforme pronunciamento dos Presidentes da Câmara e do Senado na Sessão Solene de abertura da Sessão Legislativa.

Sobre o tema “medidas provisórias”, tramitam na Câmara dos Deputados cerca de 30 propostas de emenda à Constituição, todas apensadas à PEC n. 511, de 2006, originária de proposta do ex-Senador Antônio Carlos Magalhães, já aprovada pelo Senado. A Comissão de Constituição e Justiça manifestou-se com parecer pela admissibilidade. A comissão especial, criada por ato da Presidência, em 22 de outubro de 2007, destinada a apreciar as referidas propostas de emenda à Constituição, foi instalada em 13/02/08

A matéria publicada pelo Jornal da Câmara Nº 1978, de 14 de fevereiro de 2008, traz um excelente panorama da vontade política de alteração das regras relativas às medidas provisórias:

“Medidas Provisórias – Comissão priorizará formas de liberar pauta .

Foi instalada ontem a comissão especial que analisará propostas de emenda à Constituição (PECs) que modificam a tramitação de medidas provisórias. O presidente Arlindo Chinaglia indicou o Deputado Cândido Vaccarezza (PT-SP) para presidir os trabalhos. O Deputado Leonardo Picciani (PMDB-RJ) foi nomeado relator. Vaccarezza avaliou que há vontade política para alterar a forma de tramitação das MPs, pelo menos em relação ao trancamento da pauta de votações da Câmara e do Senado. Além disso, o Deputado garantiu isenção por parte da comissão na análise das propostas. “Trataremos desse debate como uma questão de Estado, e não como

uma questão de governo”, disse. De acordo com Leonardo Picciani, a comissão não será contra o governo, mas a favor do aperfeiçoamento das instituições.

A idéia de que as medidas provisórias não tranquem a pauta do plenário, caindo automaticamente se não forem votadas no prazo, já foi apresentada aos líderes pelo presidente da Câmara, Arlindo Chinaglia, que reforçou essa tese ontem, na instalação da comissão. Segundo ele, há uma percepção de que o Congresso precisa recuperar a capacidade de definir sua própria pauta. “MPs são úteis para a administração pública, para ações ágeis do governo, mas isso não pode ser às custas da paralisação das votações na Câmara ou no Senado, ou em ambos”, disse.

Chinaglia afirmou ainda que a discussão deve envolver também alterações nas regras para análise da admissibilidade das medidas. Nessa fase de análise, os relatores avaliam a urgência e a relevância das MPs (critérios previstos pela Constituição). Atualmente, apesar de a Constituição estabelecer a obrigatoriedade de instalação de uma comissão mista para analisar as medidas provisórias, antes de elas serem votadas na Câmara e no Senado, o parecer sobre a admissibilidade acaba sendo proferido em plenário, já no processo de votação da matéria.

O presidente da Câmara fez um apelo para que os integrantes da comissão reúnam-se com Senadores para acolher sugestões e evitar que a proposta aprovada pela Câmara seja devolvida no caso de haver modificações no Senado. “Precisamos de uma resposta rápida, e assim podemos evitar essa demora”, explicou.

Entre as 30 propostas que devem ser analisadas pela comissão, a principal é a PEC 511/06, do Senado, que prevê a alternância entre a Câmara e o Senado para o início da tramitação das medidas provisórias. Hoje, todas as MPs começam a ser analisadas na Câmara. A proposta também proíbe a edição de MPs que criem ou aumentem tributos e condiciona o início da vigência desse tipo de proposição a uma análise prévia da Comissão de Constituição e Justiça da Casa em que a tramitação se iniciar.

A comissão especial tem prazo de até 40 sessões do plenário para a apresentação do parecer, o que pode corresponder a 40 ou 50 semanas, dependendo do ritmo das sessões. O Deputado Leonardo Picciani disse esperar, no entanto, que a comissão não utilize esse prazo. A primeira reunião ainda não foi agendada pois o Deputado Vaccarezza quer discutir com os integrantes o melhor procedimento para as reuniões.

Ontem, também foram eleitos dois vice-presidentes: os Deputados Regis de Oliveira (PSC-SP) e Fernando Coruja (PPS-SC). A terceira vice-presidência ficou vaga, pois o indicado, Deputado Marcelo Ortiz (PV-SP), foi impedido de exercer o cargo porque é autor de uma das PECs que será analisada pela comissão.”¹⁵⁶

Vale lembrar que o último processo de alteração do regime das medidas provisórias consumiu mais de seis anos de tramitação no Congresso Nacional, tendo passado três vezes no Senado e duas vezes na Câmara, e não atendeu as expectativas.

Acredita-se, agora, em uma tramitação mais rápida, pois as Casas Legislativas estão sofrendo diariamente com os sucessivos trancamentos, o que é um grande incentivo para que o tema continue sendo prioridade ao passar do tempo.

¹⁵⁶ **Medidas Provisórias** - Comissão priorizará formas de liberar pauta. Jornal da Câmara, n. 1978, de 14/02/2008, Câmara dos Deputados, Brasília: 2008.

REFERÊNCIAS

ABREU JUNIOR, Diogo Alves. **Medidas Provisórias: o poder quase absoluto**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

ALCÂNTARA, Lucio. Votação PEC n. 1, de 1995: 1ª tramitação, 1º turno. **Diário do Senado Federal**, p. 08382, 24 abr. 1997.

_____. **Ata: 2ª Reunião da Comissão Especial destinada a examinar as propostas de emendas à Constituição relativas às medidas provisórias que tramitam no Senado Federal**, 23 maio 1996. (documento original do Arquivo do Senado Federal)

_____. Votação da PEC n. 1, de 1995: 2ª tramitação, 2º turno. **Diário do Senado Federal**, p. 33276-33277, 02 dez. 1999.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. **Medida Provisória e a sua conversão em lei**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

ANDRADE, Ademir. Discussão e votação da PEC n. 1, de 1995: 1ª tramitação. **Diário do Senado Federal**, p. 08390, 24 abr. 1997.

_____. Votação da PEC n. 1, de 1995: 2ª tramitação, 2º turno. **Diários do Senado Federal**, p.33284, 02 dez. 1999.

BACCI, Enio. Discussão e votação da PEC n. 472, 1997: 1ª tramitação. **Diário da Câmara dos Deputados**, p. 22500, 20 maio 1999.

BARBALHO, Jader. Discussão e votação da PEC n. 1, de 1995: 2ª tramitação, 1º turno. **Diário do Senado Federal**, p. 31120-31121, 18 nov. 1999.

_____. Discussão da PEC n. 1, de 1995: 1ª tramitação. **Diário do Senado Federal**, p. 08379, 24 abr. 1997.

BARROS, Sérgio Resende. **Regulamentação das Medidas Provisórias**, 2006. Disponível em: http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=260. Acesso em: 31 dez. 2007.

CAFETEIRA, Epitácio. **Ata: 1ª Reunião da Comissão Especial destinada a examinar as propostas de emendas à Constituição relativas às medidas provisórias que tramitam no Senado Federal**, 15 maio 1996. (documento original do Arquivo do Senado Federal)

CARAM, Danilo Theml. **Decreto-lei e Medida Provisória: evolução: enfoque tributário**, 2002. Disponível em: < <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2934> >. Acesso em: 09 Dez. 2007.

CAREY, John M., SHUGART, Matthew Soberg. **Executive Decree Authority**, Estados Unidos: Cambridge University Press, 1998

CORRÊA, Oscar Dias. **As medidas provisórias e a Emenda Constitucional n. 32/2001**. In: BELMONTE, Cláudio, MELGARÉ, Plínio (Coord). O direito na sociedade contemporânea: estudos em homenagem ao Ministro José Néri da Silveira. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 489.

CUNHA, João Paulo. **Ata**: Reunião da Comissão Especial - PEC 472-A/97 – Edição de Medidas Provisórias, 22 mar. 2000. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000, p. 25-26.

_____. Discussão da PEC n. 472, de 1997. **Diário da Câmara dos Deputados**, p. 22497, 20 maio 1999.

DAMOUS, Wadih, DINO, Flávio. **Medidas Provisórias no Brasil**: origem, evolução e novo regime constitucional. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2005.

DIAS, Osmar. **Parecer n. 729 de 2001**: Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado. (sobre o substitutivo da Câmara dos Deputados à Proposta de Emenda à Constituição n. 1, de 1995)

DUTRA, José Eduardo. Discussão e votação da PEC n. 1, de 1995: 1ª tramitação. **Diário do Senado Federal**, p. 08397, 24 abr. 1997.

_____. **Justificação**: Emenda à proposta de substitutivo do Senador Josaphat Marinho na Comissão Especial destinada a examinar as propostas de emendas à Constituição relativas às medidas provisórias que tramitam no Senado Federal, 16 maio 1996. (documento do Arquivo do Senado Federal)

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Medidas Provisórias e Segurança Jurídica: a inconstitucionalidade do art. 2º da Emenda Constitucional 32/2001. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, ano 14, jan./mar. 2006, São Paulo, p. 18-19.

FERREIRA, Aloysio Nunes. Parecer de Plenário em substituição à Comissão Especial para apreciar a PEC n. 472, de 1997. **Diário da Câmara dos Deputados**, p. 22493-22494, 20 maio 1999.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**, 32. ed., São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. **Do processo legislativo**, 5. ed., São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. **As medidas provisórias como fonte de insegurança jurídica**. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord). Direito Contemporâneo: estudos em homenagem a Oscar Dias Corrêa. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p. 218-219.

FERREIRA, Oswaldo. Medidas Provisórias: o antes e o depois de 11 de setembro de 2001. **Revista do Tribunal Regional Federal 1ª Região**, jan. 2003.

FOGAÇA, José. Terceiro dia de discussão da PEC n. 1, de 1995: 2ª tramitação, 1º turno. **Diário do Senado Federal**, p. 30456, 11 nov. 1999.

_____. Discussão e votação da PEC n. 1, de 1995: 2ª tramitação, 1º turno. **Diário do Senado Federal**, p. 31117-31118, 18 nov. 1999.

FRANÇA JUNIOR, Fausto F. **Comentário à Emenda Constitucional n. 32/2001**, 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2551&p=1>>. Acesso em: 01 dez. 2007.

FREIRE, Roberto. **Ata: 4ª Reunião da Comissão Especial destinada a examinar as propostas de emendas à Constituição relativas às medidas provisórias que tramitam no Senado Federal**, 12 jun. 1996. (documento original do Arquivo do Senado Federal)

_____. **Ata: 2ª Reunião da Comissão Especial destinada a examinar as propostas de emendas à Constituição relativas às medidas provisórias que tramitam no Senado Federal**, 23 maio 1996. (documento original do Arquivo do Senado Federal)

_____. (Apresentação). In VALLE, Juliana Carla de Freitas do. **Medidas Provisórias: o procedimento legislativo e seus efeitos jurídicos**. Brasília: FDK, 2004. (apresentação localizada na capa da obra)

GALIANO, Leonardo de Faria. **As medidas provisórias como veículo introdutor de normas tributárias**. Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

JOBIM, Nelson. Pronunciamento: Assembléia Nacional Constituinte por ocasião da votação da emenda que suprimiria a previsão de medidas provisórias do projeto de Constituição. **Diário da Assembléia Nacional Constituinte**, p.8656, 19 mar. 1988.

JUNIOR, Nabor. **Ata: 2ª Reunião da Comissão Especial destinada a examinar as propostas de emendas à Constituição relativas às medidas provisórias que tramitam no Senado Federal**, 23 maio 1996. (documento original do Arquivo do Senado Federal)

LUCENA, Humberto. Discussão da PEC n. 1, de 1995: 1ª tramitação. **Diário do Senado Federal**, p. 08380, 24 abr. 1997.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2006, v. 4, t. 1.

MEDIDAS PROVISÓRIAS: Comissão priorizará formas de liberar pauta. **Jornal da Câmara**, n. 1978, Brasília, 14 fev. 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Ata**: Reunião da Comissão Especial - PEC 472-A/97, Edição de Medidas Provisórias, 22 mar. 2000, Audiência Pública, Brasília: Câmara dos Deputados, 2000, p. 35. (documento original do Arquivo da Câmara dos Deputados)

MONTEIRO, Jorge Vianna. **A conjuntura das escolhas públicas**: intermediação política, transparência decisória e atendimentos preferenciais. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, jul./ago 2006.

MOTTA, Adilson. (Pronunciamento na Assembléia Nacional Constituinte por ocasião da votação da emenda que suprimiria a previsão de medidas provisórias do projeto de Constituição). **Diário da Assembléia Nacional Constituinte**, p.8654, 19 mar. 1988.

PÉRES, Jefferson. Discussão e Votação da PEC n. 1, de 1995: 2ª tramitação, 2º turno. **Diário do Senado Federal**, p. 33270, 02 dez. 1999.

POWER, Timothy J. **The pen is mightier than the Congress**. In Executive Decree Authority, Estados Unidos: University of Cambridge, 1998.

QUEIROZ, Antônio Augusto de. **Produção legislativa em 2007 foi decepcionante**. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, 20 dez. 2007. Disponível em: <http://diap.ps5.com.br/content,0,0,79782,0,0.html>. Acesso em: 08 fev. 2008.

REZENDE, Renato Monteiro de. **A Emenda Constitucional n. 32, de 2001, e as medidas provisórias remanescentes do regime anterior**. Direito Público, ano 1, n. 5, jul./ago./set. 2004.

ROCHA, Cármem Lúcia Antunes. **Medidas Provisórias e Princípio da Separação de Poderes**. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord). Direito Contemporâneo: estudos em homenagem a Oscar Dias Corrêa. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p. 68.

ROCHA, Sebastião. Discussão e votação da PEC n. 1, de 1995: 2ª tramitação, 2º turno. **Diário do Senado Federal**, p. 33277, 01 dez. 1999.

SERRA, José. Discussão da PEC n. 1, de 1995: 1ª tramitação. **Diário do Senado Federal**, p. 08389, 24 abr. 1997.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24. ed., São Paulo: Malheiros, 1999.

SILVA, Marina. Discussão da PEC n. 1, de 1995. **Diário do Senado Federal**, p.33274, 02 dez. 1999.

SIMON, Pedro. Discussão da PEC n. 1, de 1995: 2ª tramitação no Senado. **Diário do Senado Federal**, p.33272, 02 dez 1999.

SZKLAROWSKY, Leon Frejda. **Medidas Provisórias**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991.

TAVARES FILHO, Newton. **Excesso na edição de medidas provisórias**. Brasília, 2007. (Estudo. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados)

TEBET, Ramez. Votação PEC n. 1, de 1995: 1ª tramitação, 1º turno. **Diário do Senado Federal**, p. 08389, 24 abr. 1997.

TEMER, Michel. (Pronunciamento na Assembléia Nacional Constituinte: votação da emenda que suprimiria a previsão de medidas provisórias do projeto de Constituição). **Diário da Assembléia Nacional Constituinte**, p.8655, 19 mar. 1988.

VALADARES, Antonio Carlos. **Ata**: 2ª Reunião da Comissão Especial destinada a examinar as propostas de emendas à Constituição relativas às medidas provisórias que tramitam no Senado Federal, 23 maio 1996. (documento original do Arquivo do Senado Federal)

_____. Discussão da PEC n. 1, de 1995: 1ª tramitação. **Diário do Senado Federal**, p. 08385 e 08393, 24 abr. 1997.

VALLE, Juliana Carla de Freitas do. **Medidas Provisórias**: procedimento legislativo e seus efeitos jurídicos, Brasília: FDK Editora, 2004.

VIRGÍLIO, Artur. Discussão da PEC n. 472, de 1997. **Diário da Câmara dos Deputados**, p. 224504, 20 maio 1999.

REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS

AMIN, Esperidião. **Proposta de Emenda à Constituição n. 1, de 1995**. (Documento original do arquivo do Congresso Nacional. Senado Federal)

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n. 1, de 1992 a 52, de 2006, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de n. 1 a 6, de 1994. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Brasília: Câmara dos Deputados, 1988. Versão original.

BRASIL. Congresso Nacional. Resolução n. 1, de 1989. **Diário do Congresso Nacional**, p. 1155, 03 maio 1989.

BRASIL. Congresso Nacional. Resolução n. 1, de 2002. **Diário do Congresso Nacional**, p. 321, 15 maio 2003.

BRASIL. Congresso Nacional. Emenda Constitucional n. 32, de 2001. **Diário do Congresso Nacional**, p. 17042, 12 set. 2001.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Questão de Ordem n. 688**, 3 abr. 2002. Disponível em: <http://intranet2.camara.gov.br/internet/plenario/qordem>. Acesso em: 9 dez. 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança – MS n. 24.149/DF, Ministro Nelson Jobim, DF, 8/2/2002.

ITÁLIA. Constituição. *La Costituzione della Repubblica Italiana*, 1947. Disponível em: http://www.governo.it/Governo/Costituzione/2_titolo1.html. Acesso em: 9 dez. 2007.

ANEXOS

Anexo I – Emenda Constitucional n. 32, de 2001

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 32, DE 11 DE SETEMBRO DE 2001

Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências.

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 Os arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art.48.

X – criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, observado o que estabelece o art. 84, VI, *b*;

XI – criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública;”(NR)

“Art.57.

§ 7º Na sessão legislativa extraordinária, o Congresso Nacional somente deliberará sobre a matéria para a qual foi convocado, ressalvada a hipótese do § 8º, vedado o pagamento de parcela indenizatória em valor superior ao subsídio mensal.

§ 8º Havendo medidas provisórias em vigor na data de convocação extraordinária do Congresso Nacional, serão elas automaticamente incluídas na pauta da convocação.”(NR)

“Art.61.

§ 1º

II-

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;.....”(NR)

“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.

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I – relativa a:

b) 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;

II – que vise a detenção ou seqüestro 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.

§ 2º Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada.

§ 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, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.

§ 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.

§ 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.

§ 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequente, 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.

§ 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.

§ 8º As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados.

§ 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.

§ 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.

§ 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.

§ 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.”(NR)

“Art.64.

§ 2º Se, no caso do § 1º, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação.”(NR)

“Art.66.

§ 6º Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final.”(NR)

“Art.84.

VI– dispor, mediante decreto, sobre:

b) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;”(NR)

“Art. 88. A lei disporá sobre a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública.”(NR)

“Art. 246. É vedada a adoção de medida provisória na regulamentação de artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda promulgada entre 1º de janeiro de 1995 até a promulgação desta emenda, inclusive.”(NR)

Art. 2º As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional.

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

Brasília, 11 de setembro de 2001

Mesa da Câmara dos Deputados

Deputado Aécio Neves
Presidente
Deputado Efraim Morais
1º Vice-Presidente
Deputado Barbosa Neto
2º Vice-Presidente
Deputado Nilton Capixaba
2º Secretário
Deputado Paulo Rocha
3º Secretário
Deputado Ciro Nogueira
4º Secretário

Mesa do Senado Federal

Senador Edison Lobão
Presidente, Interino
Senador Antonio Carlos Valadares
2º Vice-Presidente
Senador Carlos Wilson
1º Secretário
Senador Antero Paes de Barros
2º Secretário
Senador Ronaldo Cunha Lima
3º Secretário
Senador Mozarildo Cavalcanti
4º Secretário

Anexo II – Resolução n. 1, de 2002-CN

Faço saber que o Congresso Nacional aprovou, e eu, Ramez Tebet, Presidente do Senado Federal, nos termos do parágrafo único do art. 52 do Regimento Comum, promulgo a seguinte:

Resolução n. 1, de 2002-CN

Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências.

O Congresso Nacional resolve:

Art. 1º Esta Resolução é parte integrante do Regimento Comum e dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, de Medidas Provisórias adotadas pelo Presidente da República, com força de lei, nos termos do art. 62 da Constituição Federal.

Art. 2º Nas 48 (quarenta e oito) horas que se seguirem à publicação, no Diário Oficial da União, de Medida Provisória adotada pelo Presidente da República, a Presidência da Mesa do Congresso Nacional fará publicar e distribuir avulsos da matéria e designará comissão mista para emitir parecer sobre ela.

§ 1º No dia da publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União, o seu texto será enviado ao Congresso Nacional, acompanhado da respectiva Mensagem e de documento expondo a motivação do ato.

§ 2º A Comissão Mista será integrada por 12 (doze) Senadores e 12 (doze) Deputados e igual número de suplentes, indicados pelos respectivos Líderes, obedecida, tanto quanto possível, a proporcionalidade dos partidos ou blocos parlamentares em cada Casa.

§ 3º O número de membros da Comissão Mista estabelecido no § 2º é acrescido de mais uma vaga na composição destinada a cada uma das Casas do Congresso Nacional, que será preenchida em rodízio, exclusivamente, pelas bancadas minoritárias que não alcancem, no cálculo da proporcionalidade partidária, número suficiente para participar da Comissão (Res. N. 2, de 2000-CN).

§ 4º A indicação pelos Líderes deverá ser encaminhada à Presidência da Mesa do Congresso Nacional até as 12 (doze) horas do dia seguinte ao da publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União.

§ 5º Esgotado o prazo estabelecido no § 4º, sem a indicação, o Presidente da Mesa do Congresso Nacional fará a designação dos integrantes do respectivo partido ou bloco, recaindo essa sobre o Líder e, se for o caso, os Vice-Líderes.

§ 6º Quando se tratar de Medida Provisória que abra crédito extraordinário à lei orçamentária anual, conforme os arts. 62 e 167, § 3º, da Constituição Federal, o exame e o parecer serão realizados pela Comissão Mista prevista no art. 166, § 1º, da Constituição, observando-se os prazos e o rito estabelecidos nesta Resolução.

§ 7º A constituição da Comissão Mista e a fixação do calendário de tramitação da matéria poderão ser comunicadas em sessão do Senado Federal ou conjunta do Congresso Nacional, sendo, no primeiro caso, dado conhecimento à Câmara dos Deputados, por ofício, ao seu Presidente.

Art. 3º Uma vez designada, a Comissão terá o prazo de 24 (vinte e quatro) horas para sua instalação, quando serão eleitos o seu Presidente e o Vice-Presidente, bem como designados os Relatores para a matéria.

§ 1º Observar-se-á o critério de alternância entre as Casas para a Presidência das Comissões Mistas constituídas para apreciar Medidas Provisórias, devendo, em cada caso, o Relator ser designado pelo Presidente dentre os membros da Comissão pertencentes à Casa diversa da sua.

§ 2º O Presidente e o Vice-Presidente deverão pertencer a Casas diferentes.

§ 3º O Presidente designará também um Relator Revisor, pertencente à Casa diversa da do Relator e integrante, preferencialmente, do mesmo Partido deste.

§ 4º Compete ao Relator Revisor exercer as funções de relatoria na Casa diversa da do Relator da Medida Provisória.

§ 5º O Presidente designará outro membro da Comissão Mista para exercer a relatoria na hipótese de o Relator não oferecer o relatório no prazo estabelecido ou se ele não estiver presente à reunião programada para a discussão e votação do parecer, devendo a escolha recair sobre Parlamentar pertencente à mesma Casa do Relator e também ao mesmo Partido deste, se houver presente na reunião da Comissão outro integrante da mesma bancada partidária.

§ 6º Quando a Medida Provisória estiver tramitando na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal, a substituição de Relator ou Relator Revisor, na hipótese de ausência, ou a designação desses, no caso de a Comissão Mista não haver exercido a prerrogativa de fazê-lo, será efetuada de acordo com as normas regimentais de cada Casa.

Art. 4º Nos 6 (seis) primeiros dias que se seguirem à publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União, poderão a ela ser oferecidas emendas, que deverão ser protocolizadas na Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal.

§ 1º Somente poderão ser oferecidas emendas às Medidas Provisórias perante a Comissão Mista, na forma deste artigo.

§ 2º No prazo de oferecimento de emendas, o autor de projeto sob exame de qualquer das Casas do Congresso Nacional poderá solicitar à Comissão que ele tramite, sob a forma de emenda, em conjunto com a Medida Provisória.

§ 3º O projeto que, nos termos do § 2º, tramitar na forma de emenda à Medida Provisória, ao final da apreciação desta, será declarado prejudicado e arquivado, exceto se a Medida Provisória for rejeitada por ser inconstitucional, hipótese em que o projeto retornará ao seu curso normal.

§ 4º É vedada a apresentação de emendas que versem sobre matéria estranha àquela tratada na Medida Provisória, cabendo ao Presidente da Comissão o seu indeferimento liminar.

§ 5º O autor da emenda não aceita poderá recorrer, com o apoio de 3 (três) membros da Comissão, da decisão da Presidência para o Plenário desta, que decidirá, definitivamente, por maioria simples, sem discussão ou encaminhamento de votação.

§ 6º Os trabalhos da Comissão Mista serão iniciados com a presença, no mínimo, de 1/3 (um terço) dos membros de cada uma das Casas, aferida mediante assinatura no livro de presenças, e as deliberações serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta dos membros de cada uma das Casas.

Art. 5º A Comissão terá o prazo improrrogável de 14 (quatorze) dias, contado da publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União para emitir parecer único, manifestando-se sobre a matéria, em itens separados, quanto aos aspectos constitucional, inclusive sobre os pressupostos de relevância e urgência, de mérito, de adequação financeira e orçamentária e sobre o cumprimento da exigência prevista no § 1º do art. 2º.

§ 1º O exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.

§ 2º Ainda que se manifeste pelo não atendimento dos requisitos constitucionais ou pela inadequação financeira ou orçamentária, a Comissão deverá pronunciar-se sobre o mérito da Medida Provisória.

§ 3º Havendo emenda saneadora da inconstitucionalidade ou injuridicidade e da inadequação ou incompatibilidade orçamentária ou financeira, a votação far-se-á primeiro sobre ela.

§ 4º Quanto ao mérito, a Comissão poderá emitir parecer pela aprovação total ou parcial ou alteração da Medida Provisória ou pela sua rejeição; e, ainda, pela aprovação ou rejeição de emenda a ela apresentada, devendo concluir, quando resolver por qualquer alteração de seu texto:

I – pela apresentação de projeto de lei de conversão relativo à matéria; e

II – pela apresentação de projeto de decreto legislativo, disciplinando as relações jurídicas decorrentes da vigência dos textos suprimidos ou alterados, o qual terá sua tramitação iniciada pela Câmara dos Deputados.

§ 5º Aprovado o parecer, será este encaminhado à Câmara dos Deputados, acompanhado do processo e, se for o caso, do projeto de lei de conversão e do projeto de decreto legislativo mencionados no § 4º.

Art. 6º A Câmara dos Deputados fará publicar em avulsos e no Diário da Câmara dos Deputados o parecer da Comissão Mista e, a seguir, dispensado o interstício de publicação, a Medida Provisória será examinada por aquela Casa, que, para concluir os seus trabalhos, terá até o 28º (vigésimo oitavo) dia de vigência da Medida Provisória, contado da sua publicação no Diário Oficial da União.

§ 1º Esgotado o prazo previsto no caput do art. 5º, o processo será encaminhado à Câmara dos Deputados, que passará a examinar a Medida Provisória.

§ 2º Na hipótese do § 1º, a Comissão Mista, se for o caso, proferirá, pelo Relator ou Relator Revisor designados, o parecer no Plenário da Câmara dos Deputados, podendo estes, se necessário, solicitar para isso prazo até a sessão ordinária seguinte.

§ 3º Na hipótese do § 2º, se o parecer de Plenário concluir pela apresentação de Projeto de Lei de Conversão, poderá, mediante requerimento de Líder e independentemente de deliberação do Plenário, ser concedido prazo até a sessão ordinária seguinte para a votação da matéria.

Art. 7º Aprovada na Câmara dos Deputados, a matéria será encaminhada ao Senado Federal, que, para apreciá-la, terá até o 42º (quadragésimo segundo) dia de vigência da Medida Provisória, contado da sua publicação no Diário Oficial da União.

§ 1º O texto aprovado pela Câmara dos Deputados será encaminhado ao Senado Federal em autógrafos, acompanhado do respectivo processo, que incluirá matéria eventualmente rejeitada naquela Casa.

§ 2º Esgotado o prazo previsto no caput do art. 6º, sem que a Câmara dos Deputados haja concluída a votação da matéria, o Senado Federal poderá iniciar a discussão dessa, devendo votá-la somente após finalizada a sua deliberação naquela Casa (CF, art. 62, § 8º).

§ 3º Havendo modificação no Senado Federal, ainda que decorrente de restabelecimento de matéria ou emenda rejeitada na Câmara dos Deputados, ou de destaque supressivo, será esta encaminhada para exame na Casa iniciadora, sob a forma de emenda, a ser apreciada em turno único, vedadas quaisquer novas alterações.

§ 4º O prazo para que a Câmara dos Deputados aprecie as modificações do Senado Federal é de 3 (três) dias.

§ 5º Aprovada pelo Senado Federal Medida Provisória, em decorrência de preferência sobre projeto de lei de conversão aprovado pela Câmara dos Deputados, o processo retornará à esta Casa, que deliberará, exclusivamente, sobre a Medida Provisória ou o projeto de lei de conversão oferecido a esta pelo Senado Federal.

§ 6º Aprovado pelo Senado Federal, com emendas, projeto de lei de conversão oferecido pela Câmara dos Deputados, o processo retornará à Câmara dos Deputados, que deliberará sobre as emendas, vedada, neste caso, a apresentação, pelo Senado Federal, de projeto de lei de conversão.

§ 7º Aplicam-se, no que couber, os demais procedimentos de votação previstos nos Regimentos Internos de cada Casa.

Art. 8º O Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional decidirá, em apreciação preliminar, o atendimento ou não dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência de Medida Provisória ou de sua inadequação financeira ou orçamentária, antes do exame de mérito, sem a necessidade de interposição de recurso, para, ato contínuo, se for o caso, deliberar sobre o mérito.

Parágrafo único. Se o Plenário da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal decidir no sentido do não atendimento dos pressupostos constitucionais ou da inadequação financeira ou orçamentária da Medida Provisória, esta será arquivada.

Art. 9º Se a Medida Provisória não for apreciada em até 45 (quarenta e cinco) dias contados de sua publicação no Diário Oficial da União, entrará em regime de urgência, subsequentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas do Plenário da Casa em que estiver tramitando.

Art. 10. Se a Medida Provisória não tiver sua votação encerrada nas 2 (duas) Casas do Congresso Nacional, no prazo de 60 (sessenta) dias de sua publicação no Diário Oficial da União, estará automaticamente prorrogada uma única vez a sua vigência por igual período.

§ 1º A prorrogação do prazo de vigência de Medida Provisória será comunicada em Ato do Presidente da Mesa do Congresso Nacional publicado no Diário Oficial da União.

§ 2º A prorrogação do prazo de vigência de Medida Provisória não restaura os prazos da Casa do Congresso Nacional que estiver em atraso, prevalecendo a seqüência e os prazos estabelecidos nos arts. 5º, 6º e 7º.

Art. 11. Finalizado o prazo de vigência da Medida Provisória, inclusive o seu prazo de prorrogação, sem a conclusão da votação pelas 2 (duas) Casas do Congresso Nacional, ou aprovado projeto de lei de conversão com redação diferente da proposta pela Comissão Mista em seu parecer, ou ainda se a Medida Provisória for rejeitada, a Comissão Mista reunir-se-á para elaborar projeto de decreto legislativo que discipline as relações jurídicas decorrentes da vigência de Medida Provisória

§ 1º Caso a Comissão Mista ou o relator designado não apresente projeto de decreto legislativo regulando as relações jurídicas decorrentes de Medida Provisória não apreciada, modificada ou rejeitada no prazo de 15 (quinze) dias, contado da decisão ou perda de sua vigência, poderá qualquer Deputado ou Senador oferecê-lo perante sua Casa respectiva, que o submeterá à Comissão Mista, para que esta apresente o parecer correspondente.

§ 2º Não editado o decreto legislativo até 60 (sessenta) dias após a rejeição ou a perda de eficácia de Medida Provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas.

§ 3º A Comissão Mista somente será extinta após a publicação do decreto legislativo ou o transcurso do prazo de que trata o § 2º.

Art. 12. Aprovada Medida Provisória, sem alteração de mérito, será o seu texto promulgado pelo Presidente da Mesa do Congresso Nacional para publicação, como lei, no Diário Oficial da União.

Art. 13. Aprovado projeto de lei de conversão será ele enviado, pela Casa onde houver sido concluída a votação, à sanção do Presidente da República.

Art. 14. Rejeitada Medida Provisória por qualquer das Casas, o Presidente da Casa que assim se pronunciar comunicará o fato imediatamente ao Presidente da República, fazendo publicar no Diário Oficial da União ato declaratório de rejeição de Medida Provisória.

Parágrafo único. Quando expirar o prazo integral de vigência de Medida Provisória, incluída a prorrogação de que tratam os §§ 3º e 7º do art. 62 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001, o Presidente da Mesa do Congresso Nacional comunicará o fato ao Presidente da República, fazendo publicar no Diário Oficial da União ato declaratório de encerramento do prazo de vigência de Medida Provisória.

Art. 15. A alternância prevista no § 1º do art. 3º terá início, na primeira Comissão a ser constituída, após a publicação desta Resolução, com a Presidência de Senador e Relatoria de Deputado.

Art. 16. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal adaptarão os seus Regimentos Internos com vistas à apreciação de Medidas Provisórias pelos respectivos Plenários de acordo com as disposições e os prazos previstos nesta Resolução.

Art. 17. Norma específica disporá sobre o funcionamento das Comissões Mistas de que tratam os arts. 2º a 5º desta Resolução.

Art. 18. Os prazos previstos nesta Resolução serão suspensos durante o recesso do Congresso Nacional, sem prejuízo da plena eficácia de Medida Provisória.

Parágrafo único. Se for editada Medida Provisória durante o período de recesso do Congresso Nacional, a contagem dos prazos ficará suspensa, iniciando-se no primeiro dia da sessão legislativa ordinária ou extraordinária que se seguir à publicação de Medida Provisória.

Art. 19. O órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o Relator de Medida Provisória encaminhará aos Relatores e à Comissão, no prazo de 5 (cinco) dias de sua publicação, nota técnica com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária de Medida Provisória.

Art. 20. Às Medidas Provisórias em vigor na data da publicação da Emenda Constitucional nº 32, de 2001, aplicar-se-ão os procedimentos previstos na Resolução nº 1, de 1989-CN.

§ 1º São mantidas em pleno funcionamento as Comissões Mistas já constituídas, preservados os seus respectivos Presidentes, Vice-Presidentes e Relatores, e designados Relatores Revisores, resguardada aos Líderes a prerrogativa prevista no art. 5º do Regimento Comum.

§ 2º São convalidadas todas as emendas apresentadas às edições anteriores de Medida Provisória.

§ 3º São convalidados os pareceres já aprovados por Comissão Mista.

Art. 21. Ao disposto nesta Resolução não se aplica o art. 142 do Regimento Comum.

Art. 22. Revoga-se a Resolução nº 1, de 1989-CN, prorrogando-se a sua vigência apenas para os efeitos de que trata o art. 20.

Art. 23. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Congresso Nacional, em 8 de maio de 2002.

SENADOR RAMEZ TEBET
Presidente do Senado Federal

Anexo III – Resolução n. 1, de 1989-CN

Faço saber que o Congresso Nacional aprovou e eu, Nelso Carneiro, Presidente do Senado Federal, nos termos do parágrafo único do art. 52 do Regimento Comum, promulgo a seguinte

Resolução nº 1, de 1989-CN

Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal.

O Congresso Nacional resolve:

Art. 1º O exame e a votação, pelo Congresso Nacional, de Medidas Provisórias adotadas pelo Presidente da República, com força de lei, nos termos do art. 62 da Constituição Federal, será feita com a observância das normas contidas na presente resolução.

Art. 2º Nas quarenta e oito horas que se seguirem à publicação, no Diário Oficial da União, de Medida Provisória adotada pelo Presidente da República, a Presidência do Congresso Nacional fará publicar e distribuir avulsos da matéria, e designará Comissão Mista para seu estudo e parecer.

§ 1º A Comissão Mista será integrada por seis Senadores e seis Deputados e igual número de suplentes, indicados pelos respectivos líderes, obedecida, tanto quanto possível, a proporcionalidade partidária ou de blocos parlamentares.

§ 2º Ao aplicar-se o critério da proporcionalidade partidária prevista no parágrafo anterior, observar-se-á a sistemática de rodízio para as representações não contempladas, de tal forma que todos os partidos políticos ou blocos parlamentares possam se fazer representar nas Comissões Mistas previstas nesta resolução.

§ 3º A indicação pelos líderes deverá ser encaminhada à Presidência do Congresso Nacional até as doze horas do dia seguinte ao da publicação da Medida Provisória.

§ 4º Esgotado o prazo estabelecido no parágrafo anterior, sem a indicação, o Presidente do Congresso Nacional fará a designação dos integrantes do respectivo partido.

§ 5º A Constituição da Comissão Mista e a fixação do calendário de tramitação da matéria poderão ser comunicadas em sessão do Senado ou conjunta do Congresso Nacional, sendo, no primeiro caso, dado conhecimento à Câmara dos Deputados, por ofício, ao seu Presidente.

§ 6º O Congresso Nacional estará automaticamente convocado se estiver em recesso quando da edição de Medida Provisória, cabendo ao seu Presidente marcar sessão a realizar-se no prazo de cinco dias, contado da publicação da mesma no Diário Oficial da União.

Art. 3º Uma vez designada, a Comissão terá o prazo de 12 horas para sua instalação, quando serão eleitos o seu Presidente e o Vice-Presidente e designado relator para a matéria.

Art. 4º Nos cinco dias que se seguirem à publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União, poderão a ela ser oferecidas emendas que deverão ser entregues à Secretaria da Comissão.

§ 1º É vedada a apresentação de emendas que versem matéria estranha àquela tratada na Medida Provisória, cabendo ao Presidente da Comissão o seu indeferimento liminar.

§ 2º O autor de emenda não aceita poderá recorrer, com apoio de três membros da comissão, da decisão do Presidente para o Plenário desta, que decidirá, definitivamente, por maioria simples, sem discussão ou encaminhamento de votação.

§ 3º A emenda deverá ser acompanhada de texto regulando as relações jurídicas decorrentes do dispositivo da Medida Provisória objeto da mesma.

§ 4º Os trabalhos da Comissão Mista serão iniciados com a presença mínima de um terço de seus membros.

Art. 5º A Comissão terá o prazo de cinco dias, contado da publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União, para emitir parecer que diga respeito à sua admissibilidade total ou parcial, tendo em vista os pressupostos de urgência e relevância a que se refere o art. 62 da Constituição.

§ 1º O parecer, em qualquer hipótese, e sem prejuízo do normal funcionamento da comissão, será encaminhado à Presidência do Congresso Nacional, para as seguintes providências:

I – no caso de o parecer da comissão concluir pelo atendimento dos pressupostos constitucionais, abertura de prazo máximo de vinte e quatro horas para apresentação de recursos no sentido de ser a Medida Provisória submetida ao Plenário, a fim de que este decida sobre sua admissibilidade;

II – no caso de o parecer da comissão concluir pelo não atendimento daqueles pressupostos, convocação de sessão conjunta para deliberar sobre a admissibilidade da Medida Provisória.

§ 2º O recurso a que se refere o inciso I do parágrafo anterior deverá ser interposto por um décimo dos membros do Congresso Nacional, ou líderes que representem este número.

§ 3º Havendo recurso, a Presidência convocará sessão conjunta, a realizar-se no prazo máximo de vinte e quatro horas do seu recebimento, para que o Plenário delibere sobre a admissibilidade da Medida Provisória.

§ 4º No caso do inciso II do § 1º, a sessão conjunta deverá ser realizada no prazo máximo de vinte e quatro horas, contado do recebimento, pelo Presidente do Congresso Nacional, do parecer da comissão.

§ 5º Se, em duas sessões conjuntas, realizadas em até dois dias imediatamente subseqüentes, o Plenário não decidir sobre a matéria, considerar-se-ão como atendidos pela Medida Provisória os pressupostos de admissibilidade do art. 62 da Constituição Federal.

Art. 6º Verificado que a Medida Provisória atende aos pressupostos de urgência e relevância, a matéria seguirá a tramitação prevista nos artigos posteriores. Tida como rejeitada, será arquivada, baixando o Presidente do Congresso Nacional Ato declarando insubsistente a Medida Provisória, feita a devida comunicação ao Presidente da República.

Parágrafo único. No caso deste artigo in fine, a Comissão Mista elaborará Projeto de Decreto Legislativo, disciplinando as relações jurídicas decorrentes da vigência da Medida, o qual terá sua tramitação iniciada na Câmara dos Deputados.

Art. 7º Admitida a Medida Provisória, o parecer da Comissão, a ser encaminhado à Presidência do Congresso Nacional no prazo máximo de quinze dias, contado de sua publicação no Diário Oficial da União, deverá examinar a matéria quanto aos aspectos constitucional e de mérito.

§ 1º A Comissão poderá emitir parecer pela aprovação total ou parcial ou alteração da Medida Provisória ou pela sua rejeição; e, ainda, pela aprovação ou rejeição de emenda a ela apresentada, devendo concluir quando resolver por qualquer alteração de seu texto:

I – pela apresentação de projeto de lei de conversão relativo à matéria;

II – pela apresentação de projeto de decreto legislativo, disciplinando as relações jurídicas decorrentes da vigência dos textos suprimidos ou alterados, o qual terá sua tramitação iniciada na Câmara dos Deputados.

§ 2º Aprovado o projeto de lei de conversão será ele enviado à sanção do Presidente da República.

Art. 8º Esgotado o prazo da Comissão sem a apresentação do parecer, tanto com referência à admissibilidade da Medida, quanto à sua constitucionalidade e mérito, será designado, pelo Presidente do Congresso Nacional, relator que proferirá parecer em plenário, no prazo máximo de vinte e quatro horas.

Art. 9º Em plenário, a matéria será submetida a um único turno de discussão e votação.

Art. 10. Se o parecer da Comissão concluir pela inconstitucionalidade total ou parcial da Medida Provisória ou pela apresentação de emenda saneadora do vício, haverá apreciação preliminar da constitucionalidade antes da deliberação sobre o mérito.

Parágrafo único. Na apreciação preliminar, quando não houver discussão, poderão encaminhar a votação quatro Congressistas, sendo dois contra e dois a favor.

Art. 11. Decidida a preliminar pela constitucionalidade da Medida Provisória ou pela aprovação de emenda saneadora do vício, iniciar-se-á, imediatamente, a apreciação da matéria quanto ao mérito.

Art. 12. A discussão da proposição principal, das emendas e sub-emendas será feita em conjunto.

Art. 13. Na discussão, os oradores falarão na ordem de inscrição, pelo prazo máximo de dez minutos, concedendo-se a palavra, de preferência, alternadamente, a Congressistas favoráveis e contrários à matéria.

§ 1º A discussão se encerrará após falar o último orador inscrito. Se, após o término do tempo da sessão, ainda houver inscrições a atender, será ela prorrogada por duas horas, findas as quais será automaticamente, encerrada a discussão.

§ 2º A discussão poderá ser encerrada por deliberação do plenário a requerimento escrito de dez membros de cada Casa ou de líderes que representem esse número, após falarem dois Senadores e seis deputados.

§ 3º Não se admitirá requerimento de adiamento da discussão ou da votação da matéria.

Art. 14. Encerrada a discussão, passar-se-á a votação da matéria, podendo encaminhá-la seis Congressistas, sendo três a favor e três contra, por cinco minutos cada um.

Art. 15. Admitir-se-á requerimento de destaque, para votação em separado, a ser apresentado até o encerramento da discussão da matéria.

Art. 16. Faltando cinco dias para o término do prazo do parágrafo do art. 62 da Constituição Federal, a matéria será apreciada em regime de urgência, sendo a sessão prorrogada, automaticamente, até decisão final.

Art. 17. Esgotado o prazo a que se refere o parágrafo único do art. 62 da Constituição Federal, sem deliberação final do Congresso Nacional, a Comissão Mista elaborará projeto de Decreto Legislativo, disciplinando as

relações jurídicas decorrentes e que terá tramitação iniciada na Câmara dos Deputados.

Art. 18. Sendo a Medida Provisória aprovada, sem alteração de mérito, será o seu texto encaminhado em autógrafos ao Presidente da República para publicação como lei.

Art. 19. Em caso de notória e excepcional urgência, o Presidente do Congresso Nacional, não havendo objeção do plenário, poderá reduzir os prazos estabelecidos nesta Resolução.

Art. 20. Aplicar-se-ão, ainda, subsidiariamente, na tramitação da matéria, no que couber, as normas gerais estabelecidas no Regimento Comum.

Art. 21. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 22. Revogam-se as disposições em contrário.

Senado Federal, 2 de maio de 1989.

SENADOR NELSON CARNEIRO
Presidente

Publicação:

- Diário do Congresso Nacional – 03/05/1989 , Página 1155 (Publicação)

Anexo IV – Projeto de Resolução nº 5, de 2001-CN

(Obs.: projeto que deu origem à Res. n. 1/2002-CN)

Projeto de Resolução nº 5, de 2001-CN

Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências.

O Congresso Nacional resolve:

Art. 1º Esta Resolução é parte integrante do Regimento Comum e dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, de Medidas Provisórias adotadas pelo Presidente da República, com força de lei, nos termos do art. 62 da Constituição Federal.

Art. 2º Nas 48 (quarenta e oito) horas que se seguirem à publicação, no Diário Oficial da União, de Medida Provisória adotada pelo Presidente da República, a Presidência do Congresso Nacional fará publicar e distribuir avulsos da matéria e designará Comissão Mista para emitir parecer sobre ela.

§ 1º Nas 48 (quarenta e oito) horas que se seguirem à publicação, no Diário Oficial da União, o seu texto será enviado ao Congresso Nacional, acompanhado da respectiva Mensagem e exposição de motivos.

§ 2º Será dispensado o envio da exposição de motivos se o seu texto for publicado no Diário Oficial da União juntamente com a respectiva Medida Provisória.

§ 3º A Comissão Mista será integrada por 7 (sete) Senadores e 7 (sete) Deputados e igual número de suplentes, indicados pelos respectivos Líderes, obedecida, tanto quanto possível, a proporcionalidade dos partidos ou blocos parlamentares em cada Casa.

§ 4º O número de membros da Comissão Mista estabelecido no § 3º é acrescido de mais uma vaga na composição destinada a cada uma das Casas do Congresso Nacional, que será preenchida em rodízio, exclusivamente, pelas bancadas minoritárias que não alcancem, no cálculo da proporcionalidade partidária, número suficiente para participar da Comissão (Res. nº 2, de 2000-CN).

§ 5º A indicação pelos Líderes deverá ser encaminhada à Presidência da Mesa do Congresso Nacional até às doze horas do dia seguinte ao da publicação da Medida Provisória.

§ 6º Esgotado o prazo estabelecido no § 5º, sem a indicação, o Presidente da Mesa do Congresso Nacional fará a designação dos integrantes do respectivo partido ou bloco, recaindo essa sobre o Líder e, se for o caso, os Vice-Líderes.

§ 7º A constituição da Comissão Mista e a fixação do calendário de tramitação da matéria poderão ser comunicadas em sessão do Senado Federal ou conjunta do Congresso Nacional, sendo, no primeiro caso, dado conhecimento à Câmara dos Deputados, por ofício, ao seu Presidente.

Art. 3º Uma vez designada, a Comissão terá o prazo de 24 (vinte e quatro) horas para sua instalação, quando serão eleitos o seu Presidente e o Vice-Presidente, bem como designados os Relatores para a matéria.

§ 1º Observar-se-á o critério de alternância entre as Casas para a Presidência das Comissões Mistas constituídas para apreciar Medidas Provisórias, devendo, em cada caso, o Relator ser designado pelo Presidente dentre os membros da Comissão pertencentes à Casa diversa da sua.

§ 2º O Presidente e o Vice-Presidente deverão pertencer a Casas diferentes.

§ 3º O Presidente designará também um Relator Adjunto, pertencente à sua Casa e integrante, preferencialmente, do mesmo Partido do Relator.

§ 4º O Presidente da Comissão Mista poderá designar, no âmbito de cada Casa, um membro da Comissão para exercer a relatoria, caso o Relator ou o Relator Adjunto, conforme a Casa, não possa exercer suas funções.

Art. 4º Nos 5 (cinco) primeiros dias que se seguirem à publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União, poderão a ela ser oferecidas emendas, que deverão ser protocolizadas na Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal.

§ 1º Somente poderão ser oferecidas emendas às Medidas Provisórias perante a Comissão Mista, na forma deste artigo.

§ 2º É vedada a apresentação de emendas que versem sobre matéria estranha àquela tratada na Medida Provisória, cabendo ao Presidente da Comissão o seu indeferimento liminar.

§ 3º O autor da emenda não aceita poderá recorrer, com o apoio de 3 (três) membros da Comissão, da decisão da Presidência para o Plenário desta, que decidirá, definitivamente, por maioria simples, sem discussão ou encaminhamento de votação.

§ 4º A emenda deverá ser acompanhada de texto e justificação regulando as relações jurídicas decorrentes do dispositivo da Medida provisória que se pretende emendar.

§ 5º Os trabalhos da Comissão Mista serão iniciados com a presença, no mínimo, da maioria de seus membros, aferida mediante assinatura no livro de presenças.

Art. 5º A Comissão terá o prazo improrrogável de 14 (quatorze) dias, contado da publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União para emitir parecer único, manifestando-se sobre a matéria, quanto aos aspectos constitucional e de mérito e também quanto à sua adequação financeira e orçamentária.

§ 1º Ainda que se manifeste pelo não atendimento dos requisitos constitucionais ou pela inadequação financeira ou orçamentária, a Comissão deverá pronunciar-se sobre o mérito da Medida Provisória.

§ 2º Quanto ao mérito, a Comissão poderá emitir parecer pela aprovação total ou parcial ou alteração da Medida Provisória ou pela sua rejeição; e, ainda, pela aprovação ou rejeição de emenda a ela apresentada, devendo concluir, quando resolver por qualquer alteração de seu texto:

I - pela apresentação de projeto de lei de conversão relativo à matéria; e

II - pela apresentação de projeto de decreto legislativo, disciplinando as relações jurídicas decorrentes da vigência dos textos suprimidos ou alterados, o qual terá sua tramitação iniciada pela Câmara dos Deputados.

§ 3º Aprovado o parecer, será este encaminhado à Câmara dos Deputados, acompanhado do processo e, se for o caso, do projeto de lei de conversão e do projeto de decreto legislativo mencionados no § 2º.

Art. 6º A Câmara dos Deputados fará publicar em avulsos e no Diário da Câmara dos Deputados o parecer da Comissão Mista e, a seguir, dispensado o interstício de publicação, a Medida Provisória será examinada por aquela Casa, que, para concluir os seus trabalhos, terá até o 28º (vigésimo oitavo) dia de vigência da Medida, contado da sua publicação no Diário Oficial da União.

§ 1º Esgotado o prazo previsto no caput do art. 5º, o processo será encaminhado à Câmara dos Deputados, que passará a examinar a Medida Provisória, ainda que a Comissão Mista não tenha aprovado o parecer.

§ 2º No caso do § 1º, não havendo parecer da Comissão Mista, o Relator ou Relator Adjunto, conforme o caso, proferirá o parecer no Plenário da Câmara dos Deputados, em substituição à Comissão, podendo, se necessário, solicitar para isso prazo até 3 (três) dias.

Art. 7º Aprovada na Câmara dos Deputados, a matéria será encaminhada ao Senado Federal, que, para apreciá-la, terá até o 42º (quadragésimo segundo) dia de vigência da Medida Provisória, contado da sua publicação no Diário Oficial da União.

§ 1º O texto aprovado pela Câmara dos Deputados será encaminhado ao Senado Federal em autógrafos, acompanhado do respectivo processo, que incluirá matéria eventualmente rejeitada naquela Casa.

§ 2º Esgotado o prazo previsto no caput do art. 6º, sem que a Câmara dos Deputados haja concluída a votação da matéria, o Senado Federal poderá iniciar a discussão da matéria, devendo votá-la somente após a conclusão da votação na Câmara dos Deputados.

§ 3º Havendo modificação no Senado Federal, ainda que decorrente de restabelecimento de matéria ou emenda rejeitada na Câmara dos Deputados, será esta encaminhada para exame na Casa iniciadora, sob a forma de emenda, a ser apreciada em turno único, vedadas quaisquer novas alterações.

§ 4º O prazo para que a Câmara dos Deputados aprecie as emendas do Senado Federal é de 3 (três) dias.

Art. 8º No caso de a Comissão Mista aprovar parecer no sentido do não atendimento dos pressupostos constitucionais de Medida Provisória ou de sua inadequação financeira ou orçamentária, o Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional decidirá essa questão, em apreciação preliminar, antes da apreciação de mérito, sem a necessidade de interposição de recurso, e em seguida, se for o caso, deliberará sobre o mérito.

Art. 9º Se a Medida Provisória não for apreciada em até 45 (quarenta e cinco) dias contados de sua publicação no Diário Oficial da União, entrará em regime de urgência, subsequentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas do Plenário da Casa em que estiver tramitando.

Art. 10. Se a Medida Provisória não tiver sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional, no prazo de sessenta dias de sua publicação no Diário Oficial da União, estará automaticamente prorrogada uma única vez a sua vigência por igual período.

§ 1º A prorrogação do prazo de vigência de Medida Provisória será comunicada em ato do Presidente da Mesa do Congresso Nacional publicado no Diário Oficial da União.

§ 2º A prorrogação do prazo de vigência de Medida Provisória não restaura os prazos da Casa do Congresso Nacional que estiver em atraso, prevalecendo a seqüência e os prazos estabelecidos nos arts. 5º, 6º e 7º.

Art. 11. Finalizado o prazo de vigência da Medida Provisória, inclusive o seu prazo de prorrogação, sem a conclusão da votação pelas 2 (duas) Casas do Congresso Nacional, ou aprovado projeto de lei de conversão com redação diferente da proposta pela Comissão Mista em seu parecer, ou ainda se a Medida Provisória for

rejeitada, a Comissão Mista reunir-se-á para elaborar projeto de decreto legislativo que discipline as relações jurídicas decorrentes da vigência de Medida Provisória.

§ 1º Caso a Comissão Mista não apresente projeto de decreto legislativo regulando as relações jurídicas decorrentes de Medida Provisória não apreciada, modificada ou rejeitada no prazo de 15 (quinze) dias, contados da decisão ou perda de sua vigência, poderá qualquer Deputado ou Senador oferecê-lo perante sua Casa respectiva, que o submeterá à Comissão Mista, para que esta apresente o parecer correspondente.

§ 2º Não editado o decreto legislativo até sessenta dias após a rejeição ou a perda de eficácia de Medida Provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas.

§ 3º A Comissão Mista somente será extinta após a publicação do decreto legislativo ou o transcurso do prazo de que trata o § 2º.

Art. 12. Aprovada Medida Provisória, sem alteração de mérito, será o seu texto promulgado pelo Presidente da Mesa do Congresso Nacional e encaminhado à publicação, como lei, no Diário Oficial da União.

Art. 13. Aprovado projeto de lei de conversão será ele enviado, pela Casa onde houver sido concluída a votação, à sanção do Presidente da República.

Art. 14. Rejeitada Medida Provisória por qualquer das Casas, o Presidente da Casa que assim se pronunciar comunicará o fato imediatamente ao Presidente da República, fazendo publicar no Diário Oficial da União ato declaratório de rejeição de Medida Provisória.

Art. 15. A alternância prevista no § 1º do art. 3º terá início, na primeira Comissão a ser constituída, com a Presidência do Senado e relatoria de Deputado.

Art. 16. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal adaptarão os seus Regimentos Internos com vistas à apreciação de Medidas Provisórias pelos respectivos Plenários dentro dos prazos previstos nesta Resolução.

Art. 17. Os prazos previstos nesta Resolução serão suspensos durante o recesso do Congresso Nacional.

Art. 18. O órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o Relator de Medida Provisória encaminhará aos relatores, no prazo de cinco dias de sua publicação, nota técnica acerca da adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória.

Art. 19. Às Medidas Provisórias em vigor na data da publicação da Emenda Constitucional nº 32 aplicar-se-ão os procedimentos previstos nesta Resolução, à exceção do disposto nos art. 9º e 10, computando-se os prazos a partir da publicação desta Resolução.

§ 1º São mantidas em pleno funcionamento as Comissões Mistas já constituídas, mantidos os seus respectivos Presidentes, Vice-Presidentes e Relatores, e designados Relatores Adjuntos, resguardado aos Líderes a prerrogativa prevista no art. 5º do Regimento Comum.

§ 2º São convalidadas as emendas apresentadas às edições anteriores de Medida Provisória, sendo aberto novo prazo, em caráter excepcional, de dez dias para a apresentação de novas emendas, contado da publicação desta Resolução.

§ 3º São convalidados os pareceres já aprovados por Comissão Mista, ressalvada a possibilidade de revisão se forem apresentadas novas emendas, nos termos do § 2º.

§ 4º As Medidas Provisórias referidas neste artigo que já tenham parecer de Comissão Mista serão submetidas diretamente ao Plenário da Câmara dos Deputados e, subsequentemente, ao do Senado Federal.

Art. 20. Ao disposto nesta Resolução não se aplica o art. 142 do Regimento Comum.

Art. 22. Revoga-se a Resolução nº 1, de 1989-CN.

Art. 23. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Anexo V –Quadro de medidas provisórias não aprovadas do novo regime

(De 11/09/2001 até 31/01/2008)

A) TOTAIS GERAIS:

- Total de Medidas provisórias no novo regime: 417
- Em tramitação: 24
- Convertidas: 356
- Revogadas: 10
- Rejeitadas nos pressupostos constitucionais: 7
- Rejeitadas no mérito: 14
- Prejudicadas: 2
- Perderam a eficácia: 4

Revogadas	Rejeitadas nos Pressupostos	Rejeitadas no Mérito	Prejudicadas	Perderam a eficácia
MP 124	MP 38 (14.5.02)	MP 10 (13.11.01)	MP 53 (11.7.02)	MP 233 (30.12.04)
MP 128	MP 42 (25.6.02)	MP 15 (21.12.01)	MP 240 (1.3.05)	MP 291 (13.4.06)
MP 379	MP 44 (25.6.02)	MP 28 (4.2.02)		MP 292 (26.4.06)
MP 380	MP 168 (20.2.04)	MP 33 (19.2.02)		MP 303 (29.6.06)
MP 382	MP 195 (29.6.04)	MP 39 (14.6.02)		
MP 385	MP 320 (24.8.06)	MP 51 (4.7.02)		
MP 390	MP 377 (16.6.07)	MP 57 (7.8.02)		
MP 391		MP 62 (22.8.02)		
MP 392		MP 71 (3.10.02)		
MP 397		MP 73 (14.10.02)		
		MP 171 (4.03.04)		
		MP 192 (17.6.04)		
		MP 293(8.5.06)		
		MP 294 (8.5.06)		

B) TOTAIS EM 2007:

- Total em 2007: 70 medidas provisórias
- Total de dias úteis de funcionamento do Congresso Nacional: 218 dias¹⁵⁷
- Média: 1 medida provisória a cada 3 dias de funcionamento do Congresso Nacional
- Em tramitação: 19 medidas provisórias
- Convertidas: 45
- Revogadas: 5
- Rejeitadas nos pressupostos constitucionais: 1
- Rejeitadas no mérito: 0
- Número de Dias Úteis/Numero de MP em 2007 => 218/70 => Uma nova MP a cada 3 dias.

¹⁵⁷ Cálculo utilizado: Fev (27dias) + Mar(31dias) + Abr(30dias) + Mai(31dias) +Jun(30dias) + Jul(17dias)+ Ago(31dias) + Set(30dias) + Out(31dias) + Nov(30dias) + Dez (22 dias) - 9 dias de feriados nacionais – 83 dias de sábados e domingos = 218 dias de funcionamento do Congresso Nacional do ano de 2007.

Obs.: no cálculo acima, em função dos recessos parlamentares, não foi incluído o mês de janeiro e os meses de julho e dezembro foram reduzidos.

Anexo VI –Texto Original da Constituição de 1988
(somente os dispositivos que foram alterados pela EC n. 32/2001)

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Seção II

Das Atribuições do Congresso Nacional

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

X - criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas;

XI - criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública;

Seção VI

Das Reuniões

Art. 57. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 15 de fevereiro a 30 de junho e de 1º de agosto a 15 de dezembro.

§ 7º Na sessão legislativa extraordinária, o Congresso Nacional somente deliberará sobre a matéria para a qual foi convocado.

Subseção III

Das Leis

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

e) criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública.

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, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.

Parágrafo único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes.

Art. 64. A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados.

§ 1º O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.

§ 2º Se, no caso do parágrafo anterior, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem, cada qual, sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobre a proposição, será esta incluída na ordem do dia, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais assuntos, para que se ultime a votação.

Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 6º Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final, ressalvadas as matérias de que trata o art. 62, parágrafo único.

Seção II

Das Atribuições do Presidente da República

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

VI - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração federal, na forma da lei;

Seção III

Da Responsabilidade do Presidente da República

Art. 88. A lei disporá sobre a criação, estruturação e atribuições dos Ministérios.

Anexo VII - Quadro da Evolução da PEC nº 1, de 1995 (PEC nº 472, de 1997, na Câmara)

TEXTO ORIGINAL DE 1988 (Obs.: somente art. 62)	PEC Nº. 1, de 1995 1º texto aprovado no Senado (Obs.: somente art. 62 da CF e art. 2º da PEC)	PEC Nº. 472, de 1997 1º texto aprovado na Câmara (Obs.: somente art. 62 da CF e art. 2º da PEC)	PEC Nº. 1, de 1995 2º texto aprovado no Senado (Obs.: somente art. 62 da CF e art. 2º da PEC)	PEC Nº. 472, de 1997 2º texto aprovado na Câmara (Obs.: somente art. 62 da CF e art. 2º da PEC)	EC 32, DE 2001 (Obs.: somente art. 62 da CF e art. 2º da EC)
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, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.	-	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.	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.	-	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.
-	<p>§ 10. É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:</p> <p>I - relativa a:</p> <p>a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos e direito eleitoral;</p> <p>b) direito penal;</p> <p>c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;</p> <p>d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;</p> <p>II - reservada a lei complementar;</p> <p>III - de competência exclusiva do Congresso Nacional ou privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;</p> <p>IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto por parte do Presidente da República.</p> <p>V - que contenha dispositivos estranhos à matéria que está sendo objeto da respectiva medida provisória.</p>	<p>§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:</p> <p>I - relativa a:</p> <p>a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;</p> <p>b) direito penal, processual penal e processual civil;</p> <p>c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;</p> <p>d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;</p> <p>II - que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;</p> <p>III - reservada a lei complementar;</p> <p>IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República;</p> <p>V - que tenha sido objeto de veto presidencial pendente de apreciação pelo Congresso Nacional.</p>	<p>§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:</p> <p>I - relativa a:</p> <p>a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;</p> <p>b) direito penal, processual penal e processual civil;</p> <p>c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;</p> <p>d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;</p> <p>II - que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;</p> <p>III - reservada a lei complementar;</p> <p>IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República;</p> <p>V - que tenha sido objeto de veto presidencial pendente de apreciação pelo Congresso Nacional.</p>	<p>§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:</p> <p>I - relativa a:</p> <p>a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;</p> <p>b) direito penal, processual penal e processual civil;</p> <p>c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;</p> <p>d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;</p> <p>II - que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;</p> <p>III - reservada a lei complementar;</p> <p>IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República;</p> <p>V - (suprimido)</p>	<p>§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:</p> <p>I - relativa a:</p> <p>a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;</p> <p>b) direito penal, processual penal e processual civil;</p> <p>c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;</p> <p>d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;</p> <p>II - que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;</p> <p>III - reservada a lei complementar;</p> <p>IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.</p>

<p>TEXTO ORIGINAL DE 1988 (Obs.: somente art. 62)</p>	<p>PEC Nº. 1, de 1995 1º texto aprovado no Senado (Obs.: somente art. 62 da CF e art. 2º da PEC)</p>	<p>PEC Nº. 472, de 1997 1º texto aprovado na Câmara (Obs.: somente art. 62 da CF e art. 2º da PEC)</p>	<p>PEC Nº. 1, de 1995 2º texto aprovado no Senado (Obs.: somente art. 62 da CF e art. 2º da PEC)</p>	<p>PEC Nº. 472, de 1997 2º texto aprovado na Câmara (Obs.: somente art. 62 da CF e art. 2º da PEC)</p>	<p>EC 32, DE 2001 (Obs.: somente art. 62 da CF e art. 2º da EC)</p>
-	-	<p>§ 2º Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada.</p>	<p>§ 1º-B Medida provisória que implique instituição ou majoração de tributos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada.</p>	<p>§ 2º Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada.</p>	<p>§ 2º Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada.</p>
<p>Parágrafo único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes.</p>	<p>§ 1º As medidas provisórias perderão eficácia se, no prazo de noventa dias, admitida a prorrogação por igual período, não forem convertidas em lei, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes.</p>	<p>§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 7º e 8º perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.</p>	<p>§ 1º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 5º e 6º perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável 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 §§ 11º e 12º perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável 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 a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.</p>
-	<p>§ 2º O Prazo inicial a que se refere o parágrafo anterior será contado a partir da data da publicação da medida provisória.</p> <p>§ 11. Em caso de interrupção das atividades do Congresso Nacional, independentemente dos motivos que determinarem o recesso, ficará igualmente suspensa a contagem do prazos a que se refere o § 1º.</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>§ 2º O prazo a que se refere o § 1º contar-se-á a partir da publicação da medida provisória, suspendendo-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional.</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 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>§ 5º A deliberação do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais.</p>	<p>§ 3º 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 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 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>

TEXTO ORIGINAL DE 1988 (Obs.: somente art. 62)	PEC Nº. 1, de 1995 1º texto aprovado no Senado (Obs.: somente art. 62 da CF e art. 2º da PEC)	PEC Nº. 472, de 1997 1º texto aprovado na Câmara (Obs.: somente art. 62 da CF e art. 2º da PEC)	PEC Nº. 1, de 1995 2º texto aprovado no Senado (Obs.: somente art. 62 da CF e art. 2º da PEC)	PEC Nº. 472, de 1997 2º texto aprovado na Câmara (Obs.: somente art. 62 da CF e art. 2º da PEC)	EC 32, DE 2001 (Obs.: somente art. 62 da CF e art. 2º da EC)
-	-	§ 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua prorrogação, sobrestar-se-ão todas as deliberações legislativas do Congresso Nacional e de suas Casas, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a apreciação, observado o prazo previsto no § 3º.	§ 4º 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 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 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.
-	§ 3º Ato do Presidente da República poderá prorrogar a vigência de medidas provisórias pelo prazo de noventa dias, sendo a respectiva mensagem encaminhada ao Congresso Nacional	-	-	-	§ 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.
-	§ 6º As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal, observando o critério de alternância simples.	-	-	-	§ 8º As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados.
-	§ 7º O Congresso Nacional adotará regime especial de tramitação e votação para as medidas provisórias, cabendo a uma comissão mista de deputados e senadores examiná-las e emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, em cada uma de suas Casas.	-	-	-	§ 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.
-	§ 4º É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, do todo ou em parte de medida provisória que tenha sido objeto de rejeição ou tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo.	-	-	-	§ 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.

TEXTO ORIGINAL DE 1988 (Obs.: somente art. 62)	PEC Nº. 1, de 1995 1º texto aprovado no Senado (Obs.: somente art. 62 da CF e art. 2º da PEC)	PEC Nº. 472, de 1997 1º texto aprovado na Câmara (Obs.: somente art. 62 da CF e art. 2º da PEC)	PEC Nº. 1, de 1995 2º texto aprovado no Senado (Obs.: somente art. 62 da CF e art. 2º da PEC)	PEC Nº. 472, de 1997 2º texto aprovado na Câmara (Obs.: somente art. 62 da CF e art. 2º da PEC)	EC 32, DE 2001 (Obs.: somente art. 62 da CF e art. 2º da EC)
-	§ 5º Os atos praticados na vigência de medida provisória terão validade jurídica plena, salvo se o Congresso Nacional, no prazo de sessenta dias, contado da data da extinção de sua eficácia ou rejeição, promulgar decreto legislativo disciplinando as relações jurídicas dela decorrentes, nos termos do § 1º.	§ 7º 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.	§ 9º Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 1º 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.	§ 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.	§ 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.
-	-	§ 8º 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.	§ 10. 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.	§ 11º 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.	§ 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.
-	§ 8º Encerrada a votação na Casa revisora, que poderá alterar o projeto de conversão apenas por via de supressões, a matéria será encaminhada, se necessário, à comissão mista para a sistematização do texto final, retornando à mesma Casa no prazo de 5 (cinco) dias, obrigatoriamente, para que o respectivo Presidente a envie à sanção presidencial.	-	-	-	-
-	§ 9º O voto contrário de uma das Casas importará em rejeição da matéria.	-	-	-	-
-	Art. 2º (da PEC) As medidas provisórias publicadas até a data da promulgação desta Emenda continuam em vigor até deliberação do Congresso Nacional ou revogação pelo Presidente da República.	Art. 2º (da PEC) Às medidas provisórias em vigor na data da promulgação desta Emenda Constitucional aplicam-se as regras vigentes na data de sua edição. Parágrafo único. A apreciação das medidas provisórias, referidas neste artigo deverá estar concluída no prazo de cento e oitenta dias contado da promulgação desta Emenda Constitucional, sob pena de sobrestamento de todas as deliberações legislativas do Congresso Nacional e de suas Casas, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a deliberação.	Art. 2º (da PEC) As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta Emenda continuam em vigor até que medida ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional.	Art. 2º (da PEC) As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta Emenda continuam em vigor até que medida ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional.	Art. 2º (da EC 32/01) As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta Emenda continuam em vigor até que medida ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional.

\mathbf{X}