



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM PROCESSO LEGISLATIVO

Alessandra Caballero Brügger Freitas

**O DIÁLOGO INSTITUCIONAL ENVOLVENDO O CONTROLE DA
ADMISSIBILIDADE E DO EMENDAMENTO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS**

Brasília

2017

Alessandra Caballero Brügger Freitas

**O DIÁLOGO INSTITUCIONAL ENVOLVENDO O CONTROLE DA
ADMISSIBILIDADE E DO EMENDAMENTO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como
requisito parcial para a obtenção do título de
Especialista em Processo Legislativo do Programa de
Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e
Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor.

Orientador: Msc. Nivaldo Adão Ferreira Júnior

Brasília

2017

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: ____/____/____

Freitas, Alessandra Caballero Brügger.

O diálogo institucional envolvendo o controle da admissibilidade e do emendamento das Medidas Provisórias [manuscrito] / Alessandra Caballero Brügger Freitas. -- 2017.

73 f.

Orientador: Nivaldo Adão Ferreira Júnior.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Curso de Processo Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2017.

1. Medida Provisória, Brasil. 2. Controle da constitucionalidade, Brasil. 3. Emenda (processo legislativo), Brasil. I. Título.

CDU 340.135(81)

Dedico este trabalho aos que acreditam na
necessidade do desafio e têm coragem de entregar-se
a ele.

Agradecimentos

Agradeço ao Centro de Formação, Aperfeiçoamento e Treinamento da Câmara dos Deputados – Cefor pela oportunidade de realização do curso.

“Temos nosso próprio tempo [...]”
(Tempo Perdido – Legião Urbana)

Resumo: A literatura da teoria constitucional tem-se ocupado em investigar quem teria a última palavra quanto à interpretação constitucional. Defender-se-á neste trabalho, no entanto, que a tarefa de interpretação da Constituição e, portanto, de controle é repartida entre os três Poderes, que, por meio de suas singulares expertises e contextos decisórios, promovem arranjos institucionais que permitem a construção conjunta de soluções para os dilemas coletivos. A perspectiva adotada, portanto, será a do diálogo institucional, compreendido este como o encadeamento sistêmico de contribuições, alongado no tempo e sem fechamento definitivo, que permite alcançar o melhor sentido da Constituição. Para o fim proposto, serão analisadas as principais disposições legais relativas ao controle da admissibilidade e do emendamento das Medidas Provisórias. Concluir-se-á ao final que, na dinâmica da busca pela palavra final, nenhum Poder detém o monopólio da interpretação da Constituição.

Palavras-chave: Diálogo institucional. Análise de constitucionalidade. Medida Provisória.

Abstract: The literature of the constitutional theory has been occupied in investigating who would have the last word on the constitutional interpretation. It will be defended, however, that the task of interpreting the Constitution and, therefore, of control is divided among the three Powers, which, through their unique experiences and decision-making contexts, promote institutional arrangements that allow the joint construction of solutions to collective dilemmas. The perspective adopted, therefore, will be that of institutional dialogue, understood as the systemic chaining of contributions, elongated in time and without definitive closure, that allows to reach the best meaning of the Constitution. For final purpose, the main legal provisions regarding the control of admissibility and the amendment of provisional measures will be analyzed. It will be concluded at the end that, in the dynamic of the search for the final word, no Power has a monopoly on the interpretation of the Constitution.

Keywords: Institutional dialogue. Analysis of constitutionality. Provisional measure.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU	Advocacia-Geral da União
AI	Ato Institucional
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (SF)
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CD)
CD	Câmara dos Deputados
CF	Constituição Federal
CN	Congresso Nacional
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
EC	Emenda Constitucional
LC	Lei Complementar
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MP	Medida Provisória
PDC	Projeto de Decreto Legislativo (CD)
PDN	Projeto de Decreto Legislativo (SF)
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PLV	Projeto de Lei de Conversão
PR	Presidente da República
SF	Senado Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1. BUSCA PELA PALAVRA FINAL	15
2. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE E DIÁLOGO INSTITUCIONAL	25
3. MEDIDAS PROVISÓRIAS – ORIGEM E ATUAL REGIME JURÍDICO	29
4. DIÁLOGO NORMATIVO INSTITUCIONAL EM TORNO DA ADMISSIBILIDADE E DO EMENDAMENTO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS	38
CONCLUSÃO	63
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	65

INTRODUÇÃO

Não é recente a controvérsia sobre quem deve ter a última palavra quando o assunto é interpretação da Constituição. A Carta Federal de 1988, em seu art. 102, parece consignar uma opção: “Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, [...]” (Constituição Federal, 1988). Caberia, assim, à Corte Constitucional, a palavra final sobre o controle da constitucionalidade das normas.

Há, na literatura da teoria constitucional, respostas em vários sentidos para essa indagação. De um lado, existem teorias mais inclinadas aos juízes e às cortes constitucionais. De outro, teorias que tendem aos Parlamentos e legisladores. E há, ainda, um terceiro tipo de resposta, aquela que propugna que “não deve haver competição ou conflito pela última palavra, mas um diálogo permanente e cooperativo entre instituições, que, por meio de suas singulares expertises e contextos decisórios, são parceiras na busca do melhor significado constitucional.” (MENDES, 2011).

A constitucionalidade das Medidas Provisórias (MPs) tem sido alvo de desacordos permanentes, quer por descumprimento dos requisitos constitucionais de relevância e urgência, previstos no art. 62, *caput*, da Constituição Federal (CF); quer pela invasão de campos temáticos expressa ou implicitamente vedados pelo § 1º do art. 62 e pelo art. 246, ambos da Constituição; quer pela inobservância de requisitos de validade previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); quer pelo desrespeito a regras fixadas pela Lei Complementar (LC) 95, de 1998; quer por irregularidades havidas durante a tramitação, quando não se observa o devido processo legislativo; quer por desvios no processo de emendamento.

Teria, então, o Supremo, como guardião da Constituição, o monopólio decisório sobre esses desacordos? Se o olhar adotado for o do diálogo institucional, a resposta a essa pergunta será não. Na busca do melhor significado constitucional, haveria “uma cadeia de contribuições que ajudariam a refinar, com a passagem do tempo, boas respostas para os dilemas coletivos. Separação de Poderes, nesse sentido, envolveria circularidade e complementaridade infinitas.” (MENDES, 2011).

Pretende-se, portanto, neste trabalho, demonstrar que é de pouca importância prática, jurídica e acadêmica investigar a quem cabe, no ordenamento jurídico brasileiro, a última palavra. A posição que será defendida é a de que, independentemente de quem tenha formalmente a palavra

final, as instituições constituídas estabelecem entre si um diálogo permanente e cooperativo na busca pela melhor interpretação da Constituição. Não haveria, portanto, um monopólio constitucional.

Buscar-se-á, analisando o processo de interação estratégica entre os Poderes, traçar o retrato de um fenômeno complexo, a saber, o controle da constitucionalidade das Medidas Provisórias, de uma perspectiva dialógica e sistêmica. Para tanto, será utilizada, como forma de aproximação do objeto, a dogmática analítica empírica normativa (MAFEI; FEFERBAUM, 2012). Trata-se de estratégia de pesquisa que tem por objeto a análise da norma jurídica no contexto da realidade social em que se manifesta. O foco da perspectiva empírica é a dimensão positivada do direito materialmente observável, o que abrange textos legislados, decisões legislativas e judiciais, consequências das práticas jurídicas, entre outros.

Diante da necessidade de delimitação do tema, abordar-se-ão apenas duas questões do controle de constitucionalidade das Medidas Provisórias: a admissibilidade e o emendamento. Para tanto, serão examinados os principais textos legais que tratam desses aspectos ou guardam relação com eles – Resolução 1, de 1970-CN; Resolução 1, de 1989-CN; Resolução 1, de 2002-CN; Constituições Federais de 1967 e de 1988; Emenda Constitucional (EC) 32/2001; duas regulamentações provisórias; MP 366/2007 e Lei 11.516/2007; ADIs 4.029/2012 e 5.127/2015; e PEC 11/2011 – produzidos pelos Poderes Legislativo e Judiciário, de 1937 aos dias atuais, e serão examinados somente quanto a esses aspectos¹.

Acredita-se que o detalhamento contextualizado das decisões normativas tomadas por cada um dos Poderes permitirá explicitar o papel desempenhado por esses atores e a natureza dialógica de seus processos decisórios. O Executivo, no entanto, não será excluído dessa discussão. Embora não produza diretamente norma disciplinadora do processo legislativo das Medidas Provisórias, como fazem os demais Poderes, atua como agente indutor da produção dessas normas, participando ativamente do diálogo. Por essa razão, será, sempre, referenciado.

A opção metodológica por um recorte temporal tão amplo se justifica pela adoção da própria perspectiva dialógica, já que, como na maioria das vezes a reação não é imediata, só é possível

¹ A análise empreendida no capítulo 4 se deu a partir do estudo dos normativos indicados, bem como do confronto entre eles. Buscou-se observar, sobretudo, como dialogam, quer pela manutenção/repetição de normas já editadas, quer pela supressão dessas normas, quer pela inclusão de novas normas.

perceber o encadeamento sistêmico de contribuições adotando-se uma escala de tempo mais espaçada. A última palavra revela uma preocupação em curto prazo. O diálogo requer atenção ao longo prazo, à continuidade, ao que antecede e sucede o atual.

No primeiro capítulo, serão apresentadas as diferentes teorias sobre quem teria a última palavra na interpretação constitucional. Abordar-se-ão os principais argumentos adotados pelos defensores da teoria da supremacia judicial, da teoria da supremacia legislativa e das teorias do diálogo institucional.

O modelo dialógico brasileiro de controle de constitucionalidade será objeto do segundo capítulo. Pretende-se mostrar que, no Brasil, o controle de constitucionalidade das normas, inclusive das Medidas Provisórias, se dá a partir de um complexo sistema de interação entre os diferentes Poderes.

No terceiro capítulo, tratar-se-á sobre a origem da Medida Provisória, instituto que substituiu o antigo decreto-lei. A história constitucional brasileira comportou diferentes tipos de decreto-lei: o da Carta Constitucional de 1937; os fundados nos Atos Institucionais 2 (AI-2), de 27 de outubro de 1965, e 4 (AI-4), de 7 de dezembro de 1966; o previsto no art. 58 do texto originário da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967; o editado com fundamento no Ato Institucional 5 (AI-5), de 13 de dezembro de 1968; e, finalmente, aquele editado com fundamento no art. 55 da Emenda Constitucional 1, de 17 de outubro de 1969. A Medida Provisória prevista na Constituição Federal de 1988 tem sua origem no tipo de decreto-lei instituído pela Constituição Federal de 1967. Também se falará sobre o atual regime jurídico das MPs, fundado pela Emenda Constitucional (EC) 32, de 11 de setembro de 2001. O objetivo é traçar um panorama dos principais prazos, efeitos, limites e regras de tramitação em vigor, de modo a contextualizar a discussão subsequente.

No quarto e último capítulo, será analisado o diálogo normativo institucional que tem se estabelecido em torno do controle da admissibilidade e do emendamento das Medidas Provisórias. Buscar-se-á demonstrar como, na busca pela conformação do melhor sentido constitucional, os Poderes têm reagido uns aos outros por meio da produção de normas.

A observação da dinâmica da produção normativa em torno do controle da admissibilidade e do emendamento das MPs ao longo dos últimos 50 anos conduz a duas importantes constatações. A primeira diz respeito a como os fatos do mundo político ordenam o mundo jurídico. Ver-se-á com a análise que a produção normativa serve, antes, para dar vazão às vontades políticas e para

conformar os muitos interesses em jogo. A segunda se refere à aparente inevitabilidade dessa relação. O diálogo, assim, emerge como fato, como elemento que viabiliza o processo de realização, e, não, como opção. O reconhecimento de que o diálogo é um fato desloca o foco da discussão, que deixa de ser o interlocutor e passa a ser o referente, a própria interação. A importância deste trabalho está em ajudar a promover essa percepção, que pode levar a novas e melhores formas de interação.

1. BUSCA PELA PALAVRA FINAL

Neste capítulo, apresentar-se-ão as diferentes teorias sobre quem teria a última palavra na interpretação constitucional.

- Teoria de defesa da supremacia judicial

Os defensores da supremacia judicial defendem que cabe ao Judiciário, mais propriamente à corte constitucional, a palavra final sobre a interpretação constitucional. Os argumentos apresentados pelos defensores dessa posição baseiam-se em duas premissas: a) as cortes ocupam, no cenário institucional, uma posição especial: por não estarem sujeitos “à dinâmica eleitoral e ao ritmo de alternância parlamentar” e, portanto, “imunes à prestação de contas e à responsabilização política” (MENDES, 2011, p. 70), os juízes seriam mais isentos em seus julgamentos; b) o Parlamento, embora indispensável, seria insuficiente. Segundo Mendes (2011), “essa conexão teórica geralmente se expressa por verbos como proteger, preservar, potencializar e seus variantes”, comumente associados à atuação do Judiciário.

O primeiro grande argumento utilizado em defesa da supremacia judicial é o de que a corte protegeria as precondições da democracia. Ou seja, “a democracia não se realizaria simplesmente pela existência de um legislador eleito que toma decisões por regra da maioria” (MENDES, 2011, p. 70), mas seria garantida pela interferência de uma “agência externa”, suprema, garantidora das precondições de sua realização.

Outro argumento apresentado é o de que a corte protegeria os direitos das minorias e impediria a tirania da maioria. A corte daria voz a setores marginalizados da sociedade, que normalmente não integram as decisões das majorias, garantindo, assim, a disputa do jogo de interesses sob bases igualitárias.

O argumento de que a supremacia judicial é uma exigência do Estado de Direito também é recorrentemente levantado pelos que defendem juízes e cortes. Na modernidade, ganhou força a ideia de supremacia da Constituição, lei maior a que todos estão subordinados, inclusive o legislador, que fica impedido de editar leis que a contrariem. Caberia, então, ao Poder Judiciário o monitoramento e o controle dessa compatibilidade, de modo a garantir a subsunção do poder político ao direito.

Forte também é a ideia de que a revisão judicial seria um recurso institucional desejável à dinâmica da separação de Poderes. Nas palavras de Mendes (2011, p. 77):

Trata-se (a separação dos Poderes) de um maquinário dotado de um mecanismo endógeno de limitação, não de uma norma exógena à qual os poderes prestam obediência. Não há uma substância normativa que os subordine. É a dinâmica puramente formal de interação que impede que extrapolem.

E continua:

Não é porque o Parlamento tem o pedigree democrático, portanto, que ele estará imune à tentação do abuso. Para diminuir esse risco, a separação de Poderes cria vetos que reduzem a velocidade do processo decisório. Assim, é saudável que ao Parlamento se oponha um contrapeso que ao menos possa combater a ‘política da histeria transitória’. (MENDES, 2011, p. 77)

Aduzem, ainda, os defensores da supremacia judicial que, quanto mais uma decisão for sensível à particularidade do caso concreto, melhor será a proteção dos direitos fundamentais. E, nesse sentido, a corte, por ser treinada numa metodologia decisória mais pertinente para lidar com as particularidades de um caso concreto, por dominar a expertise da aplicação do direito às situações fáticas, teria maior probabilidade de acerto no trato de questões atinentes a direitos fundamentais.

Por fim, alegam que sempre haveria a possibilidade de rejeição da decisão da corte pelo povo. O poder constituinte originário, supostamente a mais genuína expressão do povo, legitimaria a corte a praticar a revisão judicial enquanto estivesse satisfeito com o desempenho dela.

Os defensores da revisão judicial também tecem críticas aos legisladores e Parlamentos que fortalecem os argumentos pró-cortes. Mendes (2011) relaciona várias delas, entre as quais: a) o Parlamento não seria a encarnação essencial da democracia, mas a conversão de uma instituição que historicamente exerceu outros propósitos; b) os legisladores teriam pouco interesse por direitos fundamentais; c) a representação eleitoral seria uma representação puramente agregativa, que pensa a política como um mercado; d) a regra da maioria seria insensível à intensidade de preferências e não teria a racionalidade que parece.

A ideia de que o Parlamento traduziria os ideais de democracia e de governo do povo seria um, usando as palavras do autor, “truísmo político”. Ainda que a ampliação do sufrágio tenha gradualmente transformado o Parlamento em uma instituição democrática, sua essência elitista, decorrente de uma “origem oligárquica e assumidamente antidemocrática (um sistema de

contenção montado por ‘aristocratas ingleses, fazendeiros americanos e advogados franceses’), continuava a subsistir.

Além disso, os legisladores não teriam grandes preocupações com direitos fundamentais. Seriam, antes, “agentes políticos autointeressados”, cujas motivações se reduziriam à obtenção de vantagens pessoais e ao aumento das chances de reeleição. Os Parlamentos seriam “foros destinados à retórica, à teatralização e à opinião forte, nada que se compare a um foro deliberativo sereno, em que pessoas argumentam sinceramente para tentar convencer seus pares, respeitam o desacordo e estão abertas a serem convencidas. Ao contrário, discursos dirigem-se à audiência externa, a marcar posições que resultem em votos nas eleições.” (GAMBETTA, 1998, apud MENDES, 2011).

A escolha eleitoral também não seria suficiente para criar um órgão verdadeiramente plural, representativo da sociedade. Além disso, na política democrática contemporânea, a eleição seria apenas mais uma modalidade de representação. “O ‘fetichismo do governo representativo’ não seria melhor do que o fetichismo da corte”.

Aduzem, também, que aquilo que se designa vontade da maioria nem sempre refletiria a vontade da maioria. Revelaria, sim, a “‘tirania de uma minoria estrategicamente bem posicionada’ ou a ‘tirania do arbítrio irracional’” (SHAPIRO, 2006, apud MENDES, 2011). Acrescente-se, ainda, que não traduziria o debate, as concordâncias, as discordâncias, os diferentes graus de adesão, as inflexões. Enfim, apresentaria uma realidade heterogênea no formato de um “bloco monolítico e uníssono”, incapaz de revelar o *continuum* das preferências. Antes, reduzi-las-ia à escala binária do contra ou a favor.

- Teoria de defesa da supremacia legislativa

Já os que defendem a supremacia dos Parlamentos representativos baseiam seus argumentos em dois valores: “a) a representação eleitoral, recurso usado para replicar, em menor escala, o povo; e b) a regra de maioria, recurso procedimental que promove a igualdade.” (MENDES, 2011).

Há uma grande controvérsia quanto ao que seja representação e quanto aos deveres dos representantes. Para Mendes (2011), várias podem ser as possibilidades:

[...] atender aos interesses expressos de seus eleitores; seguir a opinião pública; buscar descobrir o que seus eleitores decidiriam se estivessem na posição privilegiada do Parlamento, com a riqueza de informações e de debates ali

disponíveis; tentar entender os interesses genuínos e autênticos de seus eleitores, mesmo que seja necessário ir contra os desejos expressos deles; atender ao melhor interesse de toda a sociedade e buscar as melhores respostas por meio de deliberação sincera etc. (MENDES, 2011)

Para os defensores dos legisladores e dos Parlamentos, no entanto, qualquer que seja a ideia de representação que se tenha e por mais falho que possa ser esse modelo, o Parlamento é representativo e esse fato por si só basta para rejeitar o controle por parte de uma instituição judicial, “que, se não é necessariamente contramajoritária, é contrarrepresentativa”. (MENDES, 2011).

Também argumentam que a regra da maioria, ainda que imperfeita, “é o único princípio que respeita o imperativo moral da igualdade” (MENDES, 2011), por considerar as diferenças de opinião e tratar os indivíduos como iguais. Além disso, contribuiria para a estabilidade da democracia. E, quanto à intensidade da preferência, alegam que “quando direitos fundamentais estão em disputa, pouco interessa o quanto cada parte deseja determinado resultado. A legitimidade da decisão será testada por sua compatibilidade substantiva com o princípio de justiça.” (RAWLS, 1971, apud MENDES, 2011).

Os patrocinadores da supremacia legislativa também possuem argumentos contrários à revisão judicial. Como lembra Mendes (2011), “esses argumentos não defendem propriamente a extinção da atividade jurisdicional em matéria de interpretação constitucional, mas não admitem que a construção do significado da Constituição possa ser dominada pela corte”, considerando que, para eles: a) a corte não protege as condições da democracia; b) a corte não protege os direitos das minorias; c) a revisão judicial não decorre necessariamente do Estado de Direito; d) o controle de constitucionalidade não é mera decorrência da dinâmica da separação dos Poderes; e e) no controle de constitucionalidade, a corte não analisa exatamente um caso concreto diferente dos casos concretos que informam a deliberação de uma lei.

Quanto a protegerem as cortes as condições da democracia, os adeptos da supremacia legislativa aduzem que elas não estariam fora da política e, portanto, não seriam imunes ao conflito ideológico nem poderiam garantir respostas certas na proteção de direitos. Juízes não seriam agentes neutros: as posições das cortes seriam controversas e não solucionariam o desacordo.

Para eles, também, não haveria nada de tirânico na prevalência da vontade da maioria ou na não prevalência da vontade da minoria. “Pode haver um desacordo razoável e sincero entre

peças que levam direitos a sério. Tirania da maioria não deve ser confundida, por isso, com qualquer situação de desacordo.” (MENDES, 2011). De qualquer modo, em toda decisão, haveria sempre algum grau de tirania, e isso ocorreria quando fossem tomadas decisões erradas sobre direitos humanos. Essas decisões, no entanto, não seriam privilégio do Legislativo, podendo advir do Judiciário.

Arguem, também, que a revisão judicial não seria decorrência do Estado de Direito e que a supremacia da Constituição independeria dessa imposição. As interpretações constitucionais das cortes não seriam melhores que as dos Parlamentos.

Os que se inclinam por legisladores e por Parlamentos refutam, também, o argumento segundo o qual o controle de constitucionalidade seria uma decorrência da separação dos Poderes. “A possibilidade de que a corte revogue uma lei cria dois efeitos perversos: distorce a política pública, que será desconfigurada pela interferência judicial e perderá a racionalidade original intentada pelo legislador; e debilita a democracia.” (MENDES, 2011). Na dinâmica da separação dos Poderes, portanto, não haveria razão para que o Judiciário tivesse a última palavra.

No que diz respeito ao argumento de que as cortes seriam mais sensíveis às particularidades dos casos concretos, os adeptos do Legislativo advertem para duas suposições equivocadas que estariam implícitas nessa ideia. A primeira é a de que a corte teria sempre uma rica descrição concreta de um caso. A segunda é a de que o legislador não levaria em consideração casos reais. Contra-argumentam, dizendo que, diferentemente das cortes, o Legislativo disporia de inúmeros recursos para captar informações dos vários grupos sociais, o que lhe garantiria uma posição vantajosa nesse aspecto.

- Teorias do diálogo institucional

Para as correntes do diálogo institucional, a função de interpretação da Constituição e, portanto, de controle, não deve ser monopólio de nenhuma instituição. Ao contrário, a construção do significado da Constituição deve se dar a partir da interação entre o Poder Judiciário e as demais instâncias políticas.

Coube a Christine Bateup (BATEUP apud CARDOSO, 2014) a tarefa original de apresentar uma tipologia das distintas teorias do diálogo constitucional surgidas nas últimas décadas. Na visão de Bateup, as teorias dialógicas dividem-se em duas grandes categorias: as teorias do método

judicial (*theories of judicial method*) e as teorias estruturais do diálogo (*structural theories of dialogue*).

As teorias do método judicial são mais prescritivas e envolvem a capacidade de as cortes fomentarem comportamentos no legislador. São elas: as teorias do aconselhamento judicial (*judicial advicegiving*), as teorias centradas no processo (*process-centered rules*) e a teoria do minimalismo no processo (*judicial minimalism*).

✓ Teorias do aconselhamento judicial (*judicial advicegiving*)

As teorias do aconselhamento judicial sugerem que as cortes devem utilizar uma série de técnicas proativas de interpretação e de tomadas de decisão, a fim de recomendar cursos particulares de ação para os outros Poderes. Para Bateup, existem duas técnicas importantes de utilização das teorias do aconselhamento judicial. A primeira, conhecida como *constitutional road maps*, salienta a possibilidade de declaração de inconstitucionalidade das leis pelas cortes, acompanhada de um aconselhamento, de modo a possibilitar uma atuação corretiva dos outros Poderes, em especial do Legislativo, quando da produção de normas. A segunda técnica envolve a hipótese de as cortes, mesmo não declarando a inconstitucionalidade das leis, usarem estratégias que possam incentivar os outros Poderes a reverem a legislação vigente, a fim de repará-la. Ambas visam a assegurar que os atores políticos aprendam as visões das cortes sobre o significado constitucional (BATEUP apud CARDOSO, 2014).

✓ Teorias centradas no processo (*process-centered rules*)

As teorias centradas no processo buscam motivar as cortes a dedicarem especial atenção à qualidade das dinâmicas deliberativas dos outros Poderes, sobretudo do Legislativo. O objetivo seria verificar se as decisões políticas foram o resultado de uma deliberação adequada e em sintonia com os valores constitucionais. Existe uma variedade de teorias centradas no processo. Merece destaque a doutrina do segundo olhar (*second look*), a ser empregada quando o Legislativo age com pressa ou descuido no que diz respeito ao tratamento de direitos fundamentais. O segundo olhar seria uma forma de envolver o Legislativo em um diálogo, forçando-o a reconsiderar decisões (BATEUP apud CARDOSO, 2014).

Uma reação às teorias centradas no processo seria a “justificação legislativa”. Diante da possibilidade de ter suas decisões apreciadas pelo Judiciário, o Legislativo procuraria fundamentar as decisões legislativas com argumentos jurídicos e não só políticos. Como lembra Bogéa (2016):

[...] o constrangimento gerado por uma possível ativação do STF acaba por valorizar o processo político, fazendo que os atores de arenas majoritárias dirijam maior atenção à fundamentação de suas decisões e mostrando que é possível uma interpretação constitucional consistente fora das cortes. (BOGÉA, 2016)

✓ Teoria do minimalismo no processo (*judicial minimalism*)

O minimalismo no processo sugere que a corte adote a estratégia de dizer não mais que o necessário, deixando o máximo possível não decidido. Ou seja, defende-se aqui a autocontenção jurisdicional das cortes (*self restraint*) (BATEUP apud CARDOSO, 2014).

Já as **teorias estruturais do diálogo** são mais descritivas e levam em conta a dinâmica do diálogo constitucional no âmbito dos arranjos institucionais. São elas: as teorias da construção coordenada (*coordinate construction theories*), as teorias dos princípios jurídicos (*theories of judicial principle*) e as teorias da parceria (*partnership theories*) e do equilíbrio (*equilibrium theories*).

✓ Teorias da construção coordenada (*coordinate construction theories*)

A tarefa de interpretação da Constituição seria repartida entre os Poderes e, nesse sentido, a interpretação judicial seria apenas uma interpretação a mais. Haveria, portanto, na interpretação constitucional, uma relativa independência entre os Poderes, que deveriam interagir de forma dialógica para moldar o significado da Constituição (BATEUP apud CARDOSO, 2014).

Um recurso que permite ao Legislativo participar da construção do sentido da Constituição é a superação legislativa (*overruling*). No Brasil, uma das hipóteses mais aceitas de superação legislativa é pela aprovação de Emenda Constitucional. É possível identificar inúmeras situações em que o Legislativo reagiu a interpretações do Judiciário, aprovando emendas constitucionais. A aprovação de Emenda Constitucional altera a própria regra de base do diálogo e, não raras vezes, confere ao Congresso a última cartada no jogo.

Mas não é só editando emendas que o Congresso responde às decisões do Supremo Tribunal Federal (STF). Elas também podem ser superadas por maiorias legislativas simples. Como o Legislativo não está vinculado pelas decisões do Supremo, conforme prescreve o parágrafo único do art. 28 da Lei 9.868/1999, o legislador tem liberdade de editar uma nova lei ou uma resolução interna e reabrir o debate com o Judiciário.

Quanto às resoluções, vale reproduzir aqui lição do ministro Ayres Britto, a respeito das espécies normativas e seus fundamentos de validade, consignada quando do deferimento de liminar na Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 12, de 20 de agosto de 2008, ajuizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros, que tinha como alvo a Resolução 7/2005 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Segundo o magistrado:

[...] o Estado-legislador é detentor de duas caracterizadas vontades-normativas: uma primária e outra derivada. A vontade primária é assim designada por se seguir imediatamente à vontade da própria Constituição, sem outra base de validade que não seja a Constituição mesma. Por isso que imediatamente inovadora do Ordenamento Jurídico, sabido que a Constituição não é diploma normativo destinado a tal inovação, mas à própria fundação desse Ordenamento.

Já a segunda tipologia de vontade estatal-normativa, vontade tão somente secundária, ela é assim chamada pelo fato de buscar o seu fundamento de validade em norma intercalar; ou seja, vontade que adota como esteio de validade um diploma jurídico já editado, este sim, com base na Constituição. Logo, vontade que não tem aquela força de inovar o Ordenamento com imediatidade. (ADC 12/2008 DF. Plenário. Relator: Ministro Carlos Britto. Sessão de 20/8/2008, DJe 237, 18/12/2009.)

Para Ayres Britto, a lei seria o protótipo do ato normativo primário, até mesmo pela dicção do art. 5º, inciso II, da Constituição Federal. Porém, haveria “temperamentos”. Não só a lei veicularia atos normativos primários. Existiriam outros instrumentos jurídicos espalhados pelo texto constitucional que também seriam introdutórios de diplomas normativos primários no ordenamento pátrio. A resolução seria um deles.

A reversão jurisprudencial proposta por meio de Emenda Constitucional só pode ser invalidada se houver violação dos limites previstos no art. 60 da CF, ou seja, se ofender uma cláusula pétrea ou o processo legislativo para edição de emendas. Quanto à reversão jurisprudencial proposta por lei ordinária ou por resolução, a lei ou a resolução que frontalmente colide com a jurisprudência do STF já nasce com presunção relativa de inconstitucionalidade, cabendo ao legislador o ônus de demonstrar argumentativamente que

a correção do precedente se afigura legítima, por não subsistirem mais as premissas fáticas e jurídicas que embasaram a decisão do Tribunal Constitucional no passado. O Legislativo, assim, promove verdadeira hipótese de mutação constitucional pela via legislativa². A mutação constitucional também é uma forma de diálogo, já que reinicia a comunicação entre os Poderes, com vistas à conformação de uma posição.

✓ Teorias dos princípios jurídicos (*theories of judicial principle*)

Propõem que juízes desempenhem uma função dialógica singular, por terem habilidade e competência institucional especial em relação a questões de princípio. No entanto, sempre que ocorresse erro na interpretação judicial, os poderes políticos exerceriam o controle. Bateup (apud CARDOSO, 2014) identifica duas possibilidades a partir dessa perspectiva: (a) princípios e controle político sobre a corte (*principle and political checks on the court*); (b) princípios e articulação legislativa da política (*principle and legislative articulation of policy*). A perspectiva de articulação legislativa da política se concentra na contribuição do Legislativo na interpretação constitucional, tendo em vista sua habilidade institucional para manejar políticas públicas.

✓ Teorias da parceria e do equilíbrio (*partnership theories and equilibrium theories*)

Salientam a importância da opinião pública e destacam a capacidade de as cortes facilitarem e fomentarem um largo debate acerca do significado da Constituição. Buscam estimular um diálogo amplo na sociedade, por meio da implementação de arranjos institucionais capazes de absorver as distintas contribuições de cada Poder. Enquanto as teorias do equilíbrio focam o papel do Poder Judiciário na facilitação e promoção do debate constitucional, as teorias da parceria chamam a atenção para os arranjos institucionais que possibilitam a interação dialógica entre o Poder Judiciário e as demais instâncias políticas (BATEUP apud CARDOSO, 2014).

Neste trabalho, não se fará opção por um modelo dialógico específico. Entende-se que uma compreensão satisfatória do diálogo institucional só é possível a partir da fusão dinâmica e da sistematização das diferentes teorias e métodos. Ver-se-á, por exemplo, a aplicação da teoria do aconselhamento, quando se tratar da ADI 5.127/2016, em que o Relator, Ministro Edson Fachin,

² Ver Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.105/2015 DF. Plenário. Relator: Ministro Luiz Fux. Sessão de 1º/10/2015.

embora tenha julgado improcedente o pedido, decidiu “cientificar” o Poder Legislativo “não ser compatível com a Constituição da República a apresentação de emendas parlamentares sem relação de pertinência temática com Medida Provisória submetida à apreciação do Congresso Nacional.”.

A aplicação da teoria centrada no processo poderá ser vista quando se falar sobre a ADI 4.029/2012. Fica clara, no voto do Relator, Ministro Luiz Fux, a preocupação com o cumprimento do devido processo legislativo e com a compatibilização da prática legislativa constituída com os verdadeiros valores constitucionais.

O minimalismo, uma das teorias do método judicial, também será contemplado na abordagem, sobretudo quando se tratar das decisões que antecederam o julgamento da ADI 1.753/1998, de Relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence, em que se deferiu, pela primeira vez, pedido de medida cautelar para suspender o art. 4º da MP 1.577-6/97, em face da inexistência de relevância e urgência.

A promulgação da EC 32/2001, por sua vez, também revelará um esforço de coordenação na construção da tarefa de interpretação próprio da teoria da construção coordenada, pertencente ao grupo das teorias estruturais do diálogo.

2. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE E DIÁLOGO INSTITUCIONAL

Embora o Brasil formalmente adote o sistema jurisdicional de controle de constitucionalidade (TRINDADE, 2016), a supremacia judicial nunca foi regra pacífica em nossa trajetória constitucional, observando-se desde sempre uma tendência ao diálogo institucional (VICTOR, 2015, p. 218).

Uma primeira evidência de que o postulado “Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição” não deve ser interpretado de forma restritiva é a presença, em todos os textos constitucionais, de dispositivos que conduzem à noção de interação entre os Poderes constituídos na construção do melhor sentido constitucional, quer pela coordenação de esforços, quer pela superação de decisões judiciais. Gilmar Mendes (apud VICTOR, 2015, p. 220) cita dois exemplos. Um na Constituição de 1934, quando se previu pela primeira vez a participação do Senado no processo de controle de constitucionalidade, atribuindo-lhe a faculdade de conferir eficácia *erga omnes* a uma decisão do Supremo que declarasse a inconstitucionalidade de lei em caso concreto. Outro na Constituição de 1937, quando se criou a possibilidade de suspensão, pelo Legislativo, de decisão que declarasse a inconstitucionalidade de ato normativo.

Isso deveria ocorrer através de uma resolução do Parlamento Nacional, aprovada por uma maioria qualificada de dois terços dos votos (art. 96). Esse instituto deveria cumprir dupla função: confirmar a validade da lei e cassar a decisão judicial questionada. A lei confirmada ganhava, assim, a força de uma Emenda Constitucional. (MENDES apud VICTOR, 2015, p. 217)

Uma segunda evidência está relacionada à própria arquitetura do modelo de controle de constitucionalidade adotado no Brasil, que comporta uma verificação tridimensional – política, jurisdicional e administrativa – da constitucionalidade das normas (TRINDADE, 2016).

Pode-se dizer, em linhas gerais, que o controle de constitucionalidade é o mecanismo de verificação “e garantia da compatibilidade vertical entre as fontes normativas infraconstitucionais (normas-objeto) e a Constituição (norma-parâmetro).” (TRINDADE, 2016, p. 244). Os conceitos de constitucionalidade e inconstitucionalidade, no entanto, não se reduzem, tão somente, à ideia de conformidade ou inconformidade com a Lei Maior. Para ser constitucional, o ato deve ser criado

por autoridade constitucionalmente competente e sob a forma que a CF prescreve para sua perfeita integração (MENDES e BRANCO, 2016).

Lenza (2015, p. 296) relaciona as seguintes espécies de inconstitucionalidade:

- ✓ por ação – aquela que se dá por atuação do Poder Público, podendo ser de natureza formal ou material. A inconstitucionalidade formal está relacionada a um defeito de formação do ato normativo pela inobservância de princípio de ordem técnica ou procedimental ou pela violação de regras de competência. Não atinge o conteúdo. A inconstitucionalidade material está relacionada ao contraste direto do ato legislativo com o parâmetro constitucional, bem como à aferição do desvio de poder ou do excesso de poder legislativo³;
- ✓ por omissão – aquela que decorre da inércia legislativa na regulamentação de normas constitucionais de eficácia limitada. A omissão legislativa inconstitucional pressupõe a inobservância do dever constitucional de legislar, que resulta tanto de comandos explícitos da Lei Magna quanto de decisões fundamentais da Constituição identificadas no processo de interpretação. A omissão pode ser total ou parcial. Tem-se omissão total ou absoluta quando o legislador não empreende a providência legislativa reclamada. A omissão parcial ocorre quando um ato normativo atende apenas parcialmente ou de modo insuficiente a vontade constitucional.

Além disso, o controle de constitucionalidade pode ser atribuído a diversos órgãos estatais e ser exercido em momentos distintos. Quanto ao órgão competente, o controle pode ser: político, quando exercido por órgão sem função jurisdicional; jurisdicional, quando realizado pelo Poder Judiciário, tanto por um único órgão quanto por qualquer juiz ou tribunal; ou misto, quando associa os dois sistemas. Quanto ao momento, o controle pode ser: prévio/preventivo, feito durante o processo legislativo de formação do ato normativo; ou posterior/repressivo, realizado sobre a lei, e não mais sobre o projeto de lei. Em regra, o controle político é preventivo e o controle jurisdicional, repressivo. Há, entretanto, situações de controle político repressivo e de controle jurisdicional preventivo.

³ O autor propõe, ainda, um terceiro tipo de inconstitucionalidade por ação – a decorrente de vício de decoro parlamentar, também denominada vício na formação da vontade no procedimento legislativo. Diz respeito ao abuso das prerrogativas asseguradas a membro do CN ou à percepção por parlamentares de vantagens indevidas em troca de apoio político para aprovação de normas.

Em nosso sistema, o **controle político preventivo** é exercido:

- ✓ pelo Legislativo, quando as Comissões⁴ das Casas do CN se manifestam pela inconstitucionalidade de uma proposição; ou quando o Presidente da Câmara ou do Senado impugna previamente proposição evidentemente inconstitucional ou que pareça contrária à Constituição;
- ✓ pelo Executivo, quando o Presidente da República encaminha ao Congresso proposição de sua iniciativa ou edita MP – fala-se aqui em controle de constitucionalidade do ponto de vista material; ou quando sanciona ou veta proposição aprovada pelo CN, por entendê-la inconstitucional.

Já o **controle político repressivo** é realizado:

- ✓ pelo Legislativo, quando susta, por decreto legislativo, um ato do Poder Executivo que exorbita do poder regulamentar, em caso de delegação legislativa externa (lei delegada), ou um decreto regulamentar que invade assunto reservado a lei; e quando inadmite Medida Provisória por inconstitucionalidade;
- ✓ pelo Executivo, quando determina aos seus órgãos subordinados que deixem de aplicar administrativamente lei ou ato com força de lei que considera inconstitucional.

O **controle jurisdicional preventivo** é feito pelo Judiciário, quando parlamentar impetra mandado de segurança no STF para obstar a tramitação de proposta de Emenda Constitucional (PEC) manifestamente ofensiva a cláusula pétrea ou de proposição legislativa com tramitação manifestamente ofensiva a dispositivo constitucional que disciplina o correspondente processo legislativo.

O controle judicial, por sua vez, pode ser, quanto à competência, concentrado, difuso ou misto. É concentrado quando exercido por órgão jurisdicional superior ou por corte constitucional. É difuso quando a aplicação da lei pode ser afastada por qualquer juízo ou tribunal do Poder

⁴ Trindade prefere utilizar o termo genérico “Comissões” a “Comissões de Constituição e Justiça” das Casas do CN, por entender que nem sempre a constitucionalidade é aferida pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), na Câmara, ou pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), no Senado. Nas hipóteses regimentais em que as proposições não são submetidas à CCJC ou à CCJ, cabe às comissões especiais ou às comissões de mérito o exame da constitucionalidade, da juridicidade e da regimentalidade da matéria. O controle da constitucionalidade, portanto, acaba sendo realizado por todas as comissões. (Aula proferida no dia 17 de agosto de 2017, no curso de Especialização em Análise de Constitucionalidade do Instituto Legislativo Brasileiro – ILB/Senado).

Judiciário. É misto quando se defere aos órgãos ordinários do Judiciário o poder-dever de afastar a aplicação da lei nas ações e nos processos judiciais, mas se reconhece a determinado órgão de cúpula a competência para proferir decisões em determinadas ações de perfil abstrato.

Pode, ainda, ocorrer pela via incidental, também chamada de via de exceção, ou pela via principal, conhecida como via de ação. Pela via incidental, o objeto da ação não é o exame de constitucionalidade da lei, mas o próprio pedido formulado na ação. A declaração de inconstitucionalidade se dá de forma incidental, prejudicialmente ao exame do mérito. Já pela via principal, a questão constitucional é suscitada autonomamente, num processo ou ação principal cujo objeto é a própria inconstitucionalidade da lei.

Por fim, ter-se-ia, ainda, a hipótese controversa de controle de constitucionalidade administrativo, exercido pelos Tribunais de Contas, sobretudo pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Trata-se da possibilidade de esses órgãos apreciarem, durante o exercício de suas atividades, sempre no caso concreto e de modo incidental, a constitucionalidade das leis e, se for o caso, deixarem de aplicá-las. A matéria foi objeto da Súmula 347, do STF, que está tendo sua subsistência reavaliada. Entende-se, no entanto, que, se não houver mudança de entendimento, a prerrogativa terá de ser estendida ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)⁵.

Vê-se, portanto, pelo exposto, que, pelo modelo de controle adotado no Brasil, a aferição da constitucionalidade das normas se dá a partir de um complexo sistema de interação entre os diferentes Poderes.

⁵ Petição 4.656/2016 PB. Plenário. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Sessão de 19/12/2016, DJe de 4/12/2017.

3. MEDIDAS PROVISÓRIAS – ORIGEM E ATUAL REGIME JURÍDICO

Em 1937, Getúlio Vargas dissolveu o Congresso e outorgou ao País uma nova Constituição, que trazia em seu bojo a figura do decreto-lei. O decreto-lei previsto na Constituição de 1937 era dividido em quatro atos diferentes: os autorizados pelo Parlamento, mediante as condições e nos limites fixados pela autorização; os expedidos em caso de necessidade nos períodos de recesso do Parlamento ou de dissolução da Câmara dos Deputados (CD); os expedidos livremente, sobre a organização do governo e da Administração federal, o comando supremo e a organização das forças armadas; os expedidos sobre toda matéria de competência legislativa da União, enquanto não se reunisse o Parlamento. Como o Congresso não funcionou de 1937 a 1945, período de vigência do Estado Novo, o instrumento foi amplamente utilizado pelo Presidente da República.

Art. 12. O Presidente da República pode ser autorizado pelo Parlamento a expedir decretos-leis, mediante as condições e nos limites fixados pelo ato de autorização.

Art. 13. O Presidente da República, nos períodos de recesso do Parlamento ou de dissolução da Câmara dos Deputados, poderá, se o exigirem as necessidades do Estado, expedir decretos-leis sobre as matérias de competência legislativa da União, excetuadas as seguintes:

- a) modificações à Constituição;
- b) legislação eleitoral;
- c) orçamento;
- d) impostos;
- e) instituição de monopólios;
- f) moeda;
- g) empréstimos públicos;
- h) alienação e oneração de bens imóveis da União.

Parágrafo único. Os decretos-leis para serem expedidos dependem de parecer do Conselho da Economia Nacional, nas matérias da sua competência consultiva.

Art. 14. O Presidente da República, observadas as disposições constitucionais e nos limites das respectivas dotações orçamentárias, poderá expedir livremente decretos-leis sobre a organização da Administração federal e o comando supremo e a organização das Forças Armadas.

[...]

Art. 74. Compete privativamente ao Presidente da República: a) sancionar, promulgar e fazer publicar as leis e expedir decretos e regulamentos para a sua execução; b) expedir decretos-leis, nos termos dos arts. 12 e 13.

[...]

Art. 180. Enquanto não se reunir o Parlamento Nacional, o Presidente da República terá o poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União. (Constituição de 1937, com a redação dada pela Lei Constitucional 9, de 1945)

A figura do decreto-lei foi suprimida pela Constituição de 1946, mas voltou a ser mencionada, após o Golpe de 64, nos textos dos Atos Institucionais 2, de 27 de outubro de 1965, e 4, de 7 de dezembro de 1966.

Art. 30. O Presidente da República poderá baixar atos complementares do presente, bem como decretos-leis sobre matéria de segurança nacional.

Art. 31. A decretação do recesso do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras de Vereadores pode ser objeto de ato complementar do Presidente da República, em "estado de sítio" ou fora dele.

Parágrafo único. Decretado o recesso parlamentar, o Poder Executivo correspondente fica autorizado a legislar mediante decretos-leis, em todas as matérias previstas na Constituição e na lei orgânica. (Ato Institucional 2, de 1965)

Art. 9º O Presidente da República, na forma do art. 30 do Ato institucional 2, de 27 de outubro de 1965, poderá baixar Atos Complementares, bem como decretos-leis sobre matéria de segurança nacional até 15 de março de 1967.

§ 1º Durante o período de convocação extraordinária, o Presidente da República também poderá baixar decretos-leis sobre matéria financeira.

§ 2º Finda a convocação extraordinária e até a reunião ordinária do Congresso Nacional, o Presidente da República poderá expedir decretos com força de lei sobre matéria administrativa e financeira. (Ato Institucional 4, de 1966)

Em 1967, com o avanço do processo de institucionalização da ditadura, o decreto-lei foi novamente incorporado ao ordenamento constitucional pátrio. A Constituição de 1967, em seu art. 58, autorizava o Presidente da República a expedir decretos com força de lei em situações de urgência ou interesse público relevante. O texto entrava em vigor com a publicação, tendo o CN o prazo de 60 dias para aprová-lo ou rejeitá-lo, sem possibilidade de emendamento. Caso o decreto não fosse apreciado nesse prazo, o texto era tido como aprovado.

Art. 49. O processo legislativo compreende a elaboração de:

[...]

V - decretos-leis;

[...]

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.** (Constituição Federal de 1967, grifos nossos)

Em 1968, o Presidente Costa e Silva editou o AI-5, baixado em 13 de dezembro de 1968, e fechou o Congresso. O poder do Presidente de legislar por meio de decreto foi mais uma vez reafirmado.

Art. 2º O Presidente da República poderá decretar o recesso do Congresso Nacional, das assembleias legislativas e das câmaras de vereadores, por ato complementar, em estado de sítio ou fora dele, só voltando os mesmos a funcionar quando convocados pelo Presidente da República.

§ 1º Decretado o recesso parlamentar, o Poder Executivo correspondente fica autorizado a legislar em todas as matérias e exercer as atribuições previstas nas constituições ou na Lei Orgânica dos Municípios.

[...]

Art. 11. **Excluem-se de qualquer apreciação judicial** todos os atos praticados de acordo com este Ato Institucional e seus Atos Complementares, bem como os respectivos efeitos. (Ato Institucional 5, de 1968, grifo nosso)

Neste ponto, cabe observar que, enquanto o decreto-lei previsto no art. 58 da Constituição Federal de 1967 dependia da aprovação do CN, possuía limitação material e podia ser apreciado pelo Poder Judiciário, o decreto-lei previsto no AI-5 independia do Congresso, versava sobre qualquer matéria e não se sujeitava à apreciação judicial.

Em 1969, os atos institucionais foram incorporados à Constituição de 1967, por meio da Emenda Constitucional 1, que ampliou a abrangência do decreto-lei.

Art. 46. O processo legislativo compreende a elaboração de:

[...]

V - decretos-leis;

[...]

Art. 55. O Presidente da República, em casos de **urgência ou de interesse público relevante**, e desde que não haja aumento de despesa, poderá expedir decretos-leis sobre as seguintes matérias:

I - segurança nacional;

II - finanças públicas, inclusive normas tributárias; e

III - criação de cargos públicos e fixação de vencimentos.

§ 1º 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 por aprovado.**

§ 2º A rejeição do decreto-lei não implicará a nulidade dos atos praticados durante a sua vigência. (Emenda Constitucional 1, de 1969, grifos nossos)

Com o fim do regime militar, iniciou-se o processo de “gestação” de um novo texto constitucional, compatível com os ideais democráticos vigentes à época. Finalmente, em 1988, foi promulgada a atual Constituição brasileira. No que tange ao decreto-lei, a então Assembleia Nacional Constituinte, reconhecendo a necessidade, por um lado, de estancar o abuso do Poder Executivo na edição de decretos-lei, frequentemente aprovados por decurso de prazo, e, por outro, de dotar o Poder Executivo de um mecanismo que lhe proporcionasse agilidade na edição de uma norma, em caso de urgência, aboliu o instituto e, em substituição, criou um instrumento inspirado pela Carta italiana de 1948 – a Medida Provisória.

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. (Constituição de 1988, texto original, grifos nossos)

A Medida Provisória é uma espécie normativa específica do regime parlamentarista, que, como já dito, surgiu no ordenamento jurídico pátrio em substituição ao antigo decreto-lei. Trata-se de ato normativo primário, provisório e sob condição resolutiva, de caráter excepcional no quadro da separação dos Poderes (BRANCO, 2009, p. 838).

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 até hoje, as Medidas Provisórias tiveram dois regimes jurídicos distintos: o primeiro vigorou da promulgação da Constituição de 1988 até a publicação da EC 32/2001; o segundo regime, atualmente vigente, foi introduzido pela EC 32/2001 e é aplicável às Medidas Provisórias editadas após essa data.

Pelo regime atual, a Medida Provisória tem vigência imediata com a publicação, limitada a 60 dias, admitindo-se uma única prorrogação, por mais 60 dias. Dois fatores, no entanto, podem fazer com que a medida tenha vigência por mais de 120 dias. O primeiro é a ocorrência de recesso parlamentar, já que o recesso suspende a contagem do prazo de tramitação no Congresso, mas não a vigência. O segundo é a ocorrência de aprovação de Projeto de Lei de Conversão (PLV) com alterações de mérito. O art. 62, § 12, da Constituição determina que os prazos constantes no art. 66, a saber, 15 dias para sanção ou veto, 48 horas para envio das razões do veto ao CN, 30 dias úteis para deliberação congressional sobre o veto e 48 horas para promulgação forçada, estendam a validade da MP. São, portanto, dois os prazos relacionados às Medidas Provisórias: a) o prazo de validade, relativo ao plano da vigência, que pode ser maior do que 120 dias e que não é passível de suspensão; e b) o prazo congressional para conversão, que nunca será maior do que 120 dias para cada MP.

Prevê o § 6º do art. 62 que, se a Medida Provisória não é apreciada em até 45 dias, contados de sua publicação e não contabilizado o período de recesso do Congresso, entra em regime de urgência, subsequentemente, em cada uma das Casas Legislativas. Ficam sobrestadas, assim, todas as demais deliberações no âmbito das sessões ordinárias, sem prejuízo da apreciação, em sessões extraordinárias, das matérias que não podem ser disciplinadas por MP, como Propostas de Emenda à Constituição, Projetos de Lei Complementar, Resoluções, Decretos Legislativos e Projetos de Lei Ordinária que versam sobre matéria que não pode ser tratada por MP, nos termos do art. 62, inciso I, da Constituição (Decisão Temer)⁶.

Segundo entendimento do STF, o Presidente da República não pode retirar MP já editada e publicada no Diário Oficial, devendo submetê-la imediatamente à apreciação do Congresso. Pode, no entanto, ab-rogá-la por meio de nova Medida Provisória. Se o Congresso aprovar a segunda Medida Provisória (revogadora), a primeira MP ficará definitivamente revogada e a segunda se

⁶ **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 18/3/2009. Seção 1, p. 8.416. Decisão do então Presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer, de 17/3/2009. Dispõe sobre sobrestamento da pauta das Casas do Congresso por MP. A chamada Decisão Temer foi referendada pelo STF, durante o julgamento do MS 27.931-MC DF, impetrado pelos líderes do Partido Popular Socialista (PPS), do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e do Democratas (DEM). Segundo o ministro Celso de Mello, Relator do processo, a interpretação permite um diálogo institucional entre Executivo e Legislativo desenvolvido a partir de uma leitura do texto constitucional mais fidedigna ao postulado da separação dos Poderes.

converterá em lei. Se rejeitar a segunda MP (revogadora), a primeira voltará a produzir efeitos, podendo ser aprovada ou rejeitada⁷.

A Constituição traz, ainda, algumas limitações materiais à edição dessa espécie normativa. Nos termos do § 1º do art. 62, é vedada a edição de Medidas Provisórias sobre matéria:

I – relativa a:

- a) 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.

II – que vise à detenção ou ao sequestro 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. (EC 32/2001)

Cumprе ressaltar que os direitos individuais e o direito tributário não foram incluídos entre as matérias insuscetíveis de serem tratadas por meio de MP. A edição de MP percorrendo esses temas, portanto, não configura inconstitucionalidade formal.

Já o § 2º do art. 62 estabelece que a Medida Provisória que institui ou majora impostos só produz efeitos no exercício financeiro seguinte, se for convertida em lei até o último dia do exercício em que tenha sido editada. A exceção fica por conta das medidas que instituem os impostos de competência da União referidos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 e no inciso II do art. 154, ambos da Constituição Federal, a saber, impostos sobre importação ou exportação de produtos; produtos industrializados; operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários; assim como impostos extraordinários, para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública. Nesses casos, excepcionalmente, a Medida Provisória de matéria tributária pode produzir efeitos no próprio exercício financeiro em que é editada.

⁷ ADI 1.314/1995-MC DF. Plenário. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Sessão de 10/8/1995, DJ de 22/9/1995.

A Resolução 1, 2002-CN prevê a formação de um juízo de admissibilidade, de constitucionalidade e de mérito sobre a medida. Pode, portanto, ser derrubada, se tida, por inconstitucional. O exame é feito, em sessão separada, pelos Plenários das duas Casas, tendo por base o parecer prévio emitido por uma comissão formada por deputados e senadores. Cabe à comissão mista se pronunciar quanto ao atendimento dos requisitos constitucionais de relevância e urgência; à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa; à adequação financeira e orçamentária; e ao mérito da medida. O parecer, embora não vinculativo, é obrigatório⁸ e vale tanto para a votação na CD quanto no SF.

É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de Medida Provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo⁹. Como lembra Trindade (2016, p. 228), “a irrepetibilidade na mesma sessão legislativa é absoluta, ao contrário do que ocorre com os projetos de lei, em que se cuida de uma proibição relativa, que pode ser derrubada com o apoio da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso”. A irrepetibilidade se aplica, inclusive, à Medida Provisória revogada pelo próprio Presidente da República¹⁰.

A Medida Provisória tem efeitos suspensivos sobre a legislação anterior. Havendo conversão integral, o Presidente da Mesa do CN a promulga, remetendo-a para publicação. A medida se converte em lei ordinária, cuja vigência se inicia com a publicação. A lei anterior à MP e por ela suspensa passa, então, a revogada, ficando as relações jurídicas constituídas sob a MP mantidas pela lei de conversão.

Havendo conversão parcial, o PLV é encaminhado ao Presidente da República, para que o sancione ou vete no prazo de 15 dias úteis. Durante esse prazo, o texto original da MP permanece vigente, mesmo encerrado o prazo máximo de 120 dias de validade. As relações jurídicas ocorridas sob a MP, em caso de conversão parcial, são regidas por decreto legislativo, perdendo a Medida Provisória, no ponto em que foi alterada, a eficácia desde sua edição.

Não havendo conversão pelo decurso do prazo inicial, há prorrogação única e automática por mais 60 dias, prorrogando-se, também, o prazo congressional. Não havendo a conversão pelo

⁸ ADI 4.029/2012 DF. Plenário. Relator: Ministro Luiz Fux. Sessão de 8/3/2012, DJe 27/6/2012.

⁹ ADI 2.010-2/1999-MC DF. Plenário. Relator: Ministro Celso de Mello. Sessão de 30/9/1999, DJ 12/4/2002.

¹⁰ ADI 3.964-4-MC DF. Plenário. Relator: Ministro Ayres Britto. Sessão de 12/12/2007, DJE 11/4/2008.

decurso do prazo já prorrogado (rejeição tácita) ou por rejeição expressa, a Medida Provisória é arquivada e o CN baixa ato declarando-a insubsistente. Há, portanto, o desfazimento retroativo da MP desde a edição – efeito *ex tunc*. A lei suspensa readquire aplicabilidade – efeito repristinatório, voltando a produzir efeitos antes e depois da MP¹¹. As relações jurídicas constituídas sob a vigência da MP, no entanto, são disciplinadas por decreto legislativo.

Em todos os casos em que o CN deve se pronunciar sobre as relações jurídicas constituídas sob a vigência das MPs, quem concebe o Projeto de Decreto Legislativo é a comissão mista. O decreto legislativo, que deve ser elaborado em 60 dias, não disciplina o período de vigência da MP, mas, sim, as relações jurídicas que se aperfeiçoaram nesse ínterim. As demais relações continuam regidas pela legislação pretérita, que, com o expurgo retroativo da MP, volta a produzir eficácia. Os 60 dias para elaboração do decreto legislativo são contados a partir da perda da eficácia da medida.

Passados 60 dias e não ocorrendo a edição do decreto, fica o CN proibido de editá-lo. Nesse caso, as relações jurídicas ocorridas sob a MP permanecem regidas por ela (art. 62, § 11). Como a MP, na rejeição tácita, só perde a eficácia após 120 dias, a regra do art. 62, § 11, só vale após 180 dias. A não apreciação da Medida Provisória, logo, gera uma situação esdrúxula. Não sendo editado o decreto legislativo, a medida volta a gerar seus efeitos no período durante o qual vigorou, o que, em outras palavras, significa que passa a produzir efeitos sem que tenha havido a apreciação legislativa.

O único momento de apresentação de emendas à MP é perante à comissão mista. A comissão, portanto, pode: a) aprovar o texto da MP sem mudanças – neste caso, seguem para o Plenário da CD o próprio texto da MP mais as emendas apresentadas; b) propor mudanças ao texto da MP, por meio da elaboração de um PLV, único instrumento que pode alterar o texto original da MP – neste caso, seguem para o Plenário o texto original da MP, o PLV da comissão e as emendas apresentadas, que sobrevivem durante todo o processo.

O Plenário da Câmara, por sua vez, pode: a) aprovar o texto original da MP – neste caso, o texto original aprovado segue para a segunda Casa; b) rejeitar o texto original da MP – neste caso,

¹¹ ADI 2.984 DF. Plenário. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Sessão de 4/9/2003, DJ 14/5/2004.

a medida é arquivada; c) aprovar o PLV da comissão – neste caso, seguem para o SF o texto original, as emendas apresentadas e o PLV da comissão aprovado; d) aprovar um PLV próprio, incorporando, por exemplo, algumas emendas – neste caso, seguem para o SF o texto original da MP, as emendas, o PLV da comissão e o PLV da CD.

O Plenário do Senado, por sua vez, pode: a) rejeitar tudo – neste caso, a MP é arquivada; b) aprovar o texto original da MP; c) aprovar o PLV da comissão; d) aprovar o PLV da Câmara; ou e) aprovar um PLV próprio. A tramitação subsequente depende da opção feita anteriormente pelo Plenário da Câmara.

As MPs editadas antes da promulgação da EC 32/2001 continuam em vigor até sua apreciação definitiva pelo CN ou até que outra MP as revogue explicitamente. A vigência e eficácia indeterminadas dessas MPs decorrem diretamente da própria Emenda Constitucional (art. 2º da EC 32/2001). Não se pode afirmar que tais MPs tenham sido convertidas em lei. Caso o CN resolva apreciá-las, deverá fazê-lo segundo o processo legislativo pretérito de aprovação de MP, ou seja, em sessão conjunta do CN e não em votação em separado nas duas Casas Legislativas.

4. DIÁLOGO NORMATIVO INSTITUCIONAL EM TORNO DA ADMISSIBILIDADE E DO EMENDAMENTO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS

Para as correntes do diálogo institucional, a função de interpretação da Constituição e, portanto, de controle, não deve ser monopólio do Poder Judiciário. Ao contrário, a construção do significado da Constituição deve se dar a partir da interação entre o Poder Judiciário e as demais instâncias políticas. Segundo Mendes (2011):

[...] não deve haver competição ou conflito pela última palavra, mas um diálogo permanente e cooperativo entre instituições, que, por meio de suas singulares expertises e contextos históricos, são parceiros na busca do melhor significado constitucional. Assim, não haveria prioridade, hierarquia ou verticalidade entre instituições lutando pelo monopólio decisório sobre direitos fundamentais. Haveria, ao contrário, uma cadeia de contribuições que ajudariam a refinar, com a passagem do tempo, boas respostas para os dilemas coletivos. Separação de poderes, nesse sentido, envolveria circularidade e complementaridade infinitas.

A construção do sentido da Constituição seria, portanto, uma tarefa compartilhada entre os Poderes, exercida também em espaços não usualmente compreendidos como de deliberação constitucional, a partir de sucessivas interações, intra e interinstituições. O diálogo institucional conformaria, assim, um encadeamento decisório alongado no tempo e sem fechamento definitivo.

Trata-se o diálogo institucional de uma situação de interação que precisa ser vista como estratégica. Considerar o diálogo uma situação de interação estratégica significa aceitar que:

- ✓ ao menos conscientemente, os Poderes constituídos tomam suas decisões agindo racionalmente. A racionalidade instrumental está relacionada à coerência entre os fins pretendidos e os meios utilizados e exclui qualquer avaliação de natureza moral. Eles têm objetivos e agem de modo a alcançá-los, ainda que isso implique a utilização de recursos que possam ser considerados não morais;
- ✓ as informações que norteiam as decisões são de conhecimento comum, perfeitas e completas. “Uma informação [...] é dita de conhecimento comum quando todos conhecem a informação, todos sabem que todos conhecem a informação, todos sabem que todos sabem que todos conhecem a informação e assim por diante, até o infinito.” “Uma informação é perfeita quando os interlocutores conhecem toda a história da

interação havida até o momento de fazerem suas escolhas.” “A informação é completa quando as recompensas em jogo são de conhecimento comum.” (FIANI, 2009).

A consequência prática dessa assunção é que, sendo, ao menos conscientemente racionais, os agentes envolvidos no processo não decidem considerando apenas o momento histórico, político, social, institucional em que se encontram, mas também todo o desenvolvimento do processo de interação ocorrido até então e suas consequências futuras;

- ✓ ao tomarem suas decisões, os interlocutores levam em consideração o fato de que interagem entre si e que, portanto, suas decisões terão consequências sobre os outros, assim como as decisões dos outros terão consequências sobre eles;
- ✓ as escolhas realizadas são a melhor resposta possível às escolhas dos demais interlocutores e isso é verdade para todos os envolvidos. Ou seja, para se obter o equilíbrio ou a conformação pretendida, exige-se que as estratégias adotadas por todos sejam as melhores respostas às estratégias dos demais;
- ✓ o fato de se exigir que cada um individualmente adote a melhor resposta às estratégias dos demais não implica que a situação resultante das decisões conjuntas seja a melhor possível;
- ✓ os interlocutores dispõem de inúmeros mecanismos de diálogo, que correspondem ao conjunto das ações disponíveis. Escolher um deles é optar por uma forma estratégica de ação, que também exigirá um comportamento estratégico dos outros envolvidos, de modo a otimizar os resultados. A depender das decisões tomadas, todos podem sair perdendo ou podem, coletivamente, obter ganhos relativos;
- ✓ na interação, não há sujeição de um Poder a outro. Instala-se, sim, um intenso processo de negociação entre os agentes que conduz a situações de equilíbrio provisórias. Os equilíbrios provisórios vão sendo obtidos a cada desdobramento, até que se alcance a melhor resposta em todas as situações possíveis do processo de interação estratégica. Corresponde ao momento em que as instituições conseguem compor soluções mais estáveis para seus desacordos.

Para a análise pretendida, far-se-á a divisão do diálogo em rodadas, cada rodada sendo instaurada pela promulgação de um marco constitucional. Iniciar-se-á a primeira rodada com a

Constituição de 1967, por ter sido nela que se previu o tipo de decreto-lei que deu origem à atual Medida Provisória. A segunda rodada será deflagrada com a promulgação da Constituição de 1988. A terceira, começará com a promulgação da EC 32/2001. Por fim, a rodada seguinte – que certamente não será a última – terá início a partir da aprovação de uma nova alteração constitucional referente ao tema.

Cada rodada comporta inúmeros desdobramentos, subdiálogos, que compõem a cadeia infinita de respostas institucionais obtidas ao longo dos últimos 50 anos: decisões do Executivo que ecoaram nos demais Poderes; normas editadas no Legislativo que mudaram o posicionamento do STF e as práticas do Executivo; decisões do STF que repercutiram no Executivo e no Legislativo. A análise abarcará apenas uma diminuta parte deste universo.

1ª Rodada

Os contornos atuais da Medida Provisória e de sua tramitação remontam ao decreto-lei previsto na Constituição de 1967, bem como à disciplina fixada para aquela espécie na Resolução 1, 1970-CN (Regimento Comum do Congresso Nacional), nos termos da qual:

Art. 1º A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, sob a direção da Mesa deste, reunir-se-ão em **sessão conjunta** para:

[...]

VII - deliberar sobre decretos-leis expedidos pelo Presidente da República (art. 55, § 1º, da Constituição);

[...]

Art. 109. Dentro em 5 (cinco) dias da publicação do texto do decreto-lei expedido pelo Presidente da República, na forma do art. 55 da Constituição Federal, o Congresso Nacional deverá realizar sessão conjunta destinada à leitura da matéria e **constituição da comissão mista para emitir parecer** sobre a mesma.

Art. 110. O parecer deverá ser proferido no prazo de 20 (vinte) dias a contar da designação dos membros da comissão e concluirá pela apresentação de Projeto de Decreto Legislativo aprovando ou rejeitando o decreto-lei.

Art. 111. **Com o parecer da comissão, ou sem ele**, o decreto-lei será submetido à deliberação do Plenário em sessão conjunta, convocada até 40 (quarenta) dias após a sessão destinada à leitura da matéria.

Art. 112. O decreto legislativo será promulgado pelo Presidente do Senado. (Resolução 1, 1970-CN, grifos nossos)

Pelo texto da Resolução, uma vez publicado o decreto-lei, o CN se reunia em sessão conjunta para constituição de comissão mista, a quem caberia emitir parecer sobre a matéria. Com ou sem parecer da comissão, o decreto era submetido à deliberação do Plenário, que apresentava decreto legislativo aprovando ou rejeitando o decreto-lei. A previsão de exame prévio dos requisitos de admissibilidade das Medidas Provisórias por comissão mista, portanto, tem sua origem nesse normativo.

A despeito do previsto no Regimento Comum, na prática, como o decreto-lei era tido como aprovado se não houvesse deliberação do Congresso no prazo de 60 dias, normalmente, nem a comissão se reunia, nem o Plenário deliberava sobre o decreto. O Executivo se articulava para garantir a falta de quórum necessária à aprovação da matéria sem a apreciação do Legislativo. E, quando era apreciada, o era sem qualquer manifestação prévia quanto à admissibilidade, detendo-se o Plenário sobre o próprio conteúdo do decreto-lei.

2ª Rodada

Em 1988, foi promulgada nova Constituição Federal, abolindo o decreto-lei e, em substituição, criando a Medida Provisória. Ao contrário do instrumento anterior, que requeria a incidência da urgência ou do interesse público relevante, a Medida Provisória deveria atender cumulativamente aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência. O texto era silente quanto à apreciação prévia por comissão mista, mas isso não significava que ela estivesse sendo dispensada. A exigência voltaria a ser consignada textualmente na Resolução 1, 1989-CN.

Quando da promulgação da Constituição de 1988, não existia regulamentação específica para o processamento legislativo de Medidas Provisórias. A Resolução 1, 1970-CN, então em vigor, trazia regras para a tramitação dos decretos-lei. No entanto, havia nove Medidas Provisórias, oriundas da conversão de decretos-lei que estavam em tramitação, aguardando apreciação¹². Surgiu, então, a necessidade de se fixarem regras temporárias, que foram estabelecidas na sessão conjunta ocorrida em 9 de novembro de 1988¹³.

¹² Segundo dados constantes do *site*: <www12.senado.leg.br/>.

¹³ **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, DF, 10/11/1988. Decisão do então Presidente do Congresso Nacional, Jarbas Passarinho, de 9/11/1988. Estabelece procedimento provisório para apreciação das Medidas Provisórias.

O SR. PRESIDENTE (Jarbas Passarinho) – A Presidência, não havendo objeção do Plenário e na ausência de norma regimental que regule a tramitação das Medidas Provisórias, para cujo recebimento foi convocada a presente sessão, enquanto não for o Regimento Comum adaptado às novas disposições da Constituição, irá estabelecer o seguinte procedimento para a apreciação das Medidas Provisórias que forem adotadas pelo Presidente da República.

I - A mensagem submetendo Medida Provisória ao Congresso Nacional será recebida em **sessão conjunta** das duas Casas do Congresso Nacional, **realizada com qualquer número**, com distribuição de avulsos impressos ou em cópias datilografadas de seu texto;

II - Uma vez lida a mensagem pelo Primeiro Secretário, **o Presidente designará Relator para a matéria e convocará, de imediato, nova sessão para sua apreciação**;

III - **O parecer poderá ser proferido oralmente, em Plenário**, antes de iniciada a discussão da matéria, se o Relator não preferir encaminhá-lo, por escrito, à Mesa, até a abertura da sessão convocada para apreciação da Medida Provisória;

IV - O parecer deverá concluir, fundamentalmente, pela aprovação ou rejeição da Medida Provisória, **não podendo o Relator emendá-la**;

V - Em Plenário, a discussão e a votação incidirão sobre a Medida Provisória, que, se aprovada, será promulgada, como lei, pelo Presidente do Senado e encaminhada para publicação no Diário Oficial da União;

VI - Em qualquer fase da tramitação da matéria, se faltarem dez dias para o término do prazo previsto no parágrafo único do art. 62 da Constituição, será ela apreciada em regime de urgência, conforme o estabelecido no art. 371, “b”, do Regimento Interno do Senado Federal;

VII - **Rejeitada a Medida Provisória ou esgotado o prazo de trinta dias**, previsto no parágrafo único do art. 62 da Constituição, sem que tenha sido transformada em lei, **perderá ela a eficácia**, a partir de sua edição, devendo o Presidente da Mesa do Congresso Nacional designar Relator para apresentar, no prazo máximo de dez dias, Projeto de Decreto Legislativo estabelecendo normas que disciplinem as relações jurídicas dela decorrente e que será apreciado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, iniciando sua tramitação na Casa a que pertencer o Relator. (Decisão do Presidente do Congresso Nacional, Jarbas Passarinho, na Sessão do dia X, ano X, publicada no Diário do Congresso Nacional – Ano XLIII – nº 25 – Quinta-feira, 10 de novembro de 1988 – Brasília – DF, grifos nossos)

As regras temporárias não previam a constituição de comissão mista. Após a leitura da mensagem pelo Primeiro Secretário, o Presidente do CN designava Relator para a matéria e, ato contínuo, convocava nova sessão, para sua apreciação. O parecer era proferido diretamente em Plenário. Foi o único período em que, pela excepcionalidade da situação, de fato se prescindiu da apreciação por comissão. Quanto ao oferecimento de emendas à matéria constante de Medida Provisória, ele foi expressamente vedado. O emendamento só seria admitido a partir da promulgação da Resolução 1, 1989-CN.

Buscando disciplinar essa e outras questões, em 2 de maio de 1989, o Congresso Nacional aprovou a Resolução 1, de 1989-CN, estabelecendo normas para o exame e a votação das Medidas Provisórias. A Resolução previa, entre outros:

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.**

[...]

§ 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 (doze) 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.

[...]

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 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.

[...]

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. 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. (Resolução 1, 1989-CN, grifos nossos)

A Resolução, portanto: a) resgatava a exigência, prevista na Resolução 1, 1970-CN, de apreciação preliminar por comissão mista; b) estabelecia o prazo de cinco dias, a contar da publicação do ato, para a comissão se manifestar quanto aos pressupostos de urgência e relevância; c) normatizava a possibilidade de apresentação de parecer diretamente em Plenário, por Relator designado pelo Presidente do CN, quando não apresentado pela comissão no prazo fixado, incorporando, assim, uma previsão contida nas regras de tramitação provisórias; e d) consignava a possibilidade de apresentação de emendas perante a comissão mista. Além disso, previa que, se o parecer da comissão concluísse pelo não atendimento dos pressupostos constitucionais, a Presidência convocaria sessão conjunta para deliberar sobre a admissibilidade da medida. Não havendo deliberação em duas sessões consecutivas, considerar-se-iam os pressupostos atendidos.

Embora a Constituição restringisse o uso de Medidas Provisórias às situações excepcionais de relevância e urgência e a Resolução 1, 1989-CN, previsse o controle prévio desses requisitos por comissão composta de deputados e senadores, na prática, o que se viu foi:

- ✓ o uso ordinário desse instituto pelo Executivo para tratar dos mais diversos temas, fossem eles relevantes/urgentes ou não, e isso contando com a conivência do Legislativo. Tanto é que, de 5 de outubro de 1988, data de promulgação da Constituição, até 11 de setembro de 2001, data de promulgação da EC 32, o Legislativo só rejeitou

22 Medidas Provisórias por não preencherem os requisitos de relevância e urgência, o que representou 0,36% do total de Medidas Provisórias editadas¹⁴;

- ✓ a reiteração da prática de não apreciação prévia por comissão mista. Explicar-se-á. Em janeiro de 1989, três meses após a promulgação da Constituição de 1988, o Presidente da República reeditou a MP 29, que havia perdido vigência por decurso de prazo, o que gerou uma discussão no âmbito do Congresso sobre a possibilidade de reedição de Medida Provisória. O então Presidente do Senado, senador Nelson Carneiro, constituiu uma comissão para se manifestar quanto a essa possibilidade. A comissão aceitou a reedição por considerar que a inação do CN não significava necessariamente uma rejeição tácita¹⁵. No ano seguinte, foi a vez do Supremo referendar a reedição. Ao apreciar a ADI 293 DF, a Corte aprovou o parecer do Ministro Celso de Mello, que vedava a reedição de Medidas Provisórias rejeitadas pelo CN, mas admitia a reedição se a perda da vigência tivesse decorrido do decurso de prazo. Esse entendimento gerou, como efeito colateral, o esvaziamento das comissões mistas, porque o Executivo logo percebeu que, se sua maioria de apoio negasse quórum as sessões, tanto das comissões quanto do Plenário, as medidas perderiam a eficácia e poderiam ser reeditadas infinitamente (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1997). Ou seja, embora o Congresso houvesse consignado a obrigatoriedade de apreciação preliminar por comissão mista, a incorporação da previsão contida nas regras de tramitação provisórias, que autorizava a substituição do parecer da comissão por parecer de Relator designado – o que já mobilizava esforços pela não manifestação da comissão; associada ao entendimento de que a perda da eficácia por decurso de prazo não obstava a reedição de MP – o que, por sua vez, mobilizava esforços pela não manifestação tanto da comissão quanto do Plenário, sabotavam a determinação contida na Resolução 1, 1989-CN.

Cabe refletir aqui, também, sobre como vinha se comportando o Judiciário, quanto à observância dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência pelo Executivo. O Judiciário adotava, em relação ao Executivo, a mesma postura de autocontenção assumida pelo Legislativo.

¹⁴ Cálculos efetuados a partir de dados constantes do *site*: <www.planalto.gov.br/>.

¹⁵ **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, DF, 1º mar. 1989. Seção 1, p. 574. Parecer nº 1, de 28 de fevereiro de 1989. Analisa a constitucionalidade e juridicidade da reedição de Medida Provisória.

À época dos decretos-lei, especificamente, durante a vigência da Constituição Federal de 1967, o posicionamento do Supremo era no sentido de não admitir o controle judicial dos requisitos de urgência ou interesse público relevante, que estariam sujeitos apenas ao juízo discricionário do PR. Representativas desse período são as decisões proferidas no julgamento dos Recursos Extraordinários 62.731 Guanabara e 62.739 São Paulo, ambos julgados em 23 de agosto de 1967, tendo como Relator o Ministro Aliomar Baleeiro.

A apreciação da “urgência” ou “interesse público relevante” a que se refere o artigo 58 da Constituição de 1967, assume caráter político e está entregue ao discricionarismo dos juízos de oportunidade ou de valor do Presidente da República, ressalvada apreciação contrária e também discricionária do Congresso. (Recurso Especial 62.731/1967. Plenário. Relator: Ministro Aliomar Baleeiro. Sessão de 23/8/1967, DJ 28/6/1968.)

A partir da promulgação da Constituição de 1988, o Supremo Tribunal Federal, no entanto, começou a rever o entendimento pronunciado nos julgamentos à época da vigência da Carta anterior. Tanto é que, na ADI 162-1, que tratava sobre prisão temporária, decidiu, *in litteris*:

Os conceitos de relevância e urgência a que se refere o artigo 62 da Constituição, como pressupostos para edição de Medidas Provisórias, decorrem em princípio, do juízo discricionário de oportunidade e de valor do Presidente da República, mas admitem o controle judiciário quanto ao excesso do poder de legislar [...]. (ADI 162-1/1993 DF. Plenário. Relator: Ministro Moreira Alves. Sessão de 2/8/1993, DJe 27/8/1993, p. 17.018.)

Passou-se, então, a partir daí, a admitir o controle judicial dos pressupostos das Medidas Provisórias, limitando-o, porém, à hipótese de excesso do poder de legislar, face ao abuso do juízo discricionário de valor e de oportunidade do Presidente da República. Na prática, no entanto, não obstante a Egrégia Corte suscitasse a ausência de relevância e urgência das Medidas Provisórias, em seus julgamentos, os ministros, em sua grande maioria, não se baseavam na inexistência dos pressupostos para decidir acerca da inconstitucionalidade do instituto. Significativo exemplo disso foi o julgamento da ADI 293, em 6 de junho de 1990, em que o Ministro Relator Celso de Mello sinalizou para a adoção de uma postura mais ativa do STF face ao controle dos pressupostos, mas, ao final, decidiu pela suspensão da eficácia da Medida Provisória com outros argumentos.

A mudança de entendimento só ocorreu em 16 de abril de 1998, quando, pela primeira vez, no histórico julgamento da ADI 1.753/1998, de Relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence, o

Plenário do Supremo, em decisão unânime, deferiu pedido de medida cautelar para suspender o art. 4º da MP 1.577-6/1997, em face da inexistência de relevância e urgência, *in verbis*:

Medida Provisória: excepcionalidade da censura jurisdicional da ausência dos pressupostos de relevância e urgência à sua edição: raia, no entanto, pela irrisão a afirmação de urgência para as alterações questionadas à disciplina legal da ação rescisória, quando, segundo a doutrina e a jurisprudência, sua aplicação à rescisão de sentenças já transitadas em julgado, quanto a uma delas – a criação de novo caso de rescindibilidade – é pacificamente inadmissível e quanto à outra – a ampliação do prazo de decadência – é pelo menos duvidosa. (ADI 1.753-2/1998 DF. Plenário. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Sessão de 16/4/1998, DJe 12-6-1998.)

3ª Rodada

O exame prévio de Medidas Provisórias por comissão mista sempre foi um ideal democrático dentro do Parlamento (CASSEB, 2008, p. 285). Prova disso, são as tentativas de implementá-lo, tanto na Resolução 1, 1970-CN, quanto na Resolução 1, 1989-CN, mesmo não havendo determinação constitucional nesse sentido. A apreciação por comissão:

- ✓ assegurava uma reflexão mais detida sobre o ato normativo primário emanado pelo Executivo;
- ✓ fortalecia o processo democrático, por ampliar o número de atores envolvidos. A Resolução 1, 1989-CN, dispunha que a comissão seria formada por 12 deputados, 12 senadores e igual número de suplentes¹⁶, ou seja, a matéria seria preliminarmente apreciada por, pelo menos, 24 parlamentares, representantes dos diversos partidos e blocos parlamentares das Casas, conforme o princípio da proporcionalidade, e não por um só, como ocorre quando o Relator se manifesta singularmente em Plenário. Além disso, há que se mencionar a possibilidade de participação da sociedade civil nas audiências públicas promovidas pela comissão;
- ✓ dava maior transparência ao processo legislativo, por abrir espaço para o debate e permitir conhecer a posição do Relator antecipadamente. A divulgação antecipada da posição do Relator oportunizava o amadurecimento do juízo quanto à matéria e reduzia o espaço para manobras políticas.

¹⁶ Posteriormente, a Resolução 2, 2000-CN, acresceu a esse número mais uma vaga em cada Casa para os partidos que não conseguissem lugar pelo critério da proporcionalidade partidária.

Na prática, no entanto, sua operacionalização sempre enfrentou muitos obstáculos. Havia um alto custo de mobilização e de negociação envolvido. Se já era difícil reunir deputados e senadores em sessão conjunta para deliberar sobre uma Medida Provisória – até este ponto da análise as sessões ainda eram conjuntas –, imagine-se reuni-los em reunião de comissão para discutir e aprovar parecer. Também não era tarefa simples alcançar o consenso entre 24 parlamentares. A construção do entendimento exigia um intenso e lento processo de negociação.

O resultado é que as Casas Congressuais não conseguiam mobilizar as comissões. As Medidas Provisórias iam a Plenário sem parecer a poucos dias de perderem a eficácia. Novos Relatores, então, eram designados pelo Presidente para proferirem, em 24 horas, seus pareceres em nome da comissão – hipótese, lembre-se, introduzida pelas regras temporárias que vigoraram entre as Resoluções do CN de 1970 e de 1989 e confirmada pela Resolução 1, 1989-CN. Como não havia tempo para discussões ou alterações, o CN apenas os referendava. Como lembra Paulo Adib Casseb (2008, p. 285), “a realidade anulava a esperança constitucional quanto à efetivação do juízo de admissibilidade e do exame do mérito das Medidas Provisórias que, em tese, competiriam à comissão mista”.

Visando a conter, de um lado, os abusos exercidos pelo Executivo e, de outro, a interferência cada vez maior do Judiciário e, principalmente, a superar seus próprios impasses – refere-se aqui, especificamente, às tentativas normativas de implementação de exame prévio de admissibilidade por comissão mista e à dificuldade de operacionalização desse ideal na prática –, em 11 de setembro de 2001, as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgaram a EC 32. A emenda alterou o regime de tramitação das Medidas Provisórias e constitucionalizou importantes dispositivos da Resolução 1, 1989-CN, entre eles, o que dispunha sobre a apreciação preliminar da admissibilidade por comissão mista. Outras importantes alterações foram a mudança da apreciação em sessão conjunta para a apreciação em sessões separadas, nos Plenários de cada uma das Casas, e a vedação à reedição.

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. (Redação dada pela Emenda Constitucional 32, de 2001)

[...]

§ 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. (Incluído pela Emenda Constitucional 32, de 2001)

[...]

§ 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**. (Incluído pela Emenda Constitucional 32, de 2001)

[...]

§ 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. (Incluído pela Emenda Constitucional 32, de 2001)

§ 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. (Incluído pela Emenda Constitucional 32, de 2001, grifos nossos)

Com a promulgação da Emenda, o CN tentava retomar o controle do processo legislativo das Medidas Provisórias. A retomada se dava, sobretudo, pela explicitação do rol de matérias que poderiam ser percorridas por MP, pela inserção na Constituição da exigência de apreciação preliminar dos requisitos de admissibilidade por comissão mista e pela vedação da reedição. Também havia a previsão de sobrestamento da pauta da respectiva Casa que não se manifestasse sobre a proposição em até 45 dias. A Emenda era uma resposta do Parlamento às inúmeras controvérsias, envolvendo o Executivo, o Judiciário e o próprio Legislativo, existentes em torno desses aspectos.

Mais uma vez, houve necessidade de atualização regimental. Mas, enquanto ela não era implementada, determinou o Presidente da Mesa do Congresso, senador Ramez Tebet, em sessão conjunta realizada em 2 de outubro de 2001, quando da leitura do PRN 5¹⁷, que fossem aplicadas às MPs em tramitação¹⁸ as normas contidas na Resolução 1, 1989-CN, acrescidas de algumas alterações. O Diário do Congresso Nacional editado na data¹⁹, no entanto, não relacionou quais seriam as mudanças.

¹⁷ O PRN 5 deu origem à Resolução 1, 2002-CN.

¹⁸ Trinta e sete MPVs foram publicadas entre 12 de setembro de 2001 e 9 de maio de 2002, período em que vigoraram as regras de transição mencionadas. Foram elas as Medidas Provisórias de 1 a 20, de 2001, e as de 21 a 37, de 2002. A partir da MPV 38, de 2002, já se aplicaram as normas da Resolução 1, 2002-CN.

¹⁹ **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, DF, 3/10/2001. Decisão do então Presidente do Congresso Nacional, Ramez Tebet, de 2/10/2001. Estabelece procedimento provisório para apreciação das Medidas Provisórias.

Segundo a Secretaria Legislativa do Congresso Nacional, unidade da Secretaria-Geral da Mesa do SF, vigoraram no período as seguintes regras:

I - quanto à organização, designação, constituição e competência da **comissão mista**, serão obedecidas, no que couber, as disposições constantes dos arts. 2º e 3º da Resolução 1/1989;

II - o Relator será designado entre os membros da comissão pertencentes à Casa diversa da do Presidente da comissão;

III - deverá, ainda, ser **designado um Relator adjunto** entre os membros da comissão pertencentes à mesma Casa do Presidente, preferencialmente, do mesmo partido do Relator;

IV - quanto à **apresentação de emendas**, serão obedecidos o prazo – cinco dias contados da publicação da MP – e as condições estabelecidos no art. 4º da mesma Resolução;

V - a comissão terá o prazo improrrogável de 14 dias, contado da publicação da MP, para encaminhar o parecer à Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal;

VI - a comissão, ainda que se manifeste pelo não atendimento dos requisitos constitucionais ou por sua inadequação financeira e orçamentária, deverá se pronunciar sobre o mérito da MP;

VII - quanto ao mérito, a comissão, no exame da Medida Provisória e das emendas a ela apresentadas, deverá concluir na forma do disposto no § 1º do art. 7º da Resolução 1, 1989-CN;

VIII - aprovado o parecer, será este encaminhado à Secretaria-Geral da Mesa do Senado para ser remetido à Câmara dos Deputados, devendo esta pronunciar-se definitivamente sobre a matéria no prazo de 14 dias, contado do recebimento do parecer;

IX - esgotado o prazo da comissão sem a apresentação de parecer, o Relator ou o Relator adjunto, conforme o caso, proferirá parecer no Plenário da Câmara dos Deputados, em substituição à comissão;

X - aprovada na Câmara dos Deputados, a matéria será encaminhada ao SF, em autógrafos, acompanhada do respectivo processo;

XI - o SF deverá se manifestar sobre a matéria dentro do prazo de 14 dias, contado do recebimento dos autógrafos remetidos pela Câmara dos Deputados;

XII - havendo aprovação no SF, ainda que decorrente de dispositivo da MP ou de emenda rejeitada na Câmara dos Deputados, serão as modificações remetidas, em autógrafos, à Casa iniciadora, em forma de emendas, que deverão ser apreciadas no prazo de três dias, vedadas quaisquer novas alterações;

XIII - a MP aprovada sem alteração de mérito será promulgada pelo Presidente da Mesa do CN e publicada como lei;

XIV - aprovado o Projeto de Lei de Conversão, será ele submetido, em autógrafos, pela Casa onde houver sido concluída a votação, à sanção do Presidente da República;

XV - rejeitada a MP por qualquer das Casas do CN, será dado conhecimento do fato ao Presidente da República e o Presidente do CN fará publicar, no DOU e no DCN, ato declaratório de sua rejeição;

XVI - a apreciação da matéria pelos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal será estabelecida em normas próprias fixadas pelas respectivas Mesas. (Relatório expedido pela Secretaria de Coordenação Legislativa do Congresso Nacional, em 23 de maio de 2011, grifos nossos)

As regras adotadas durante o período de transição reproduziam a determinação, agora constitucional, de apreciação preliminar da admissibilidade da MP por comissão mista e estipulavam condições para a indicação do Presidente e do Relator da comissão. Eles deveriam ser escolhidos entre os membros da comissão e pertencer a Casas diferentes. Além disso, criou-se a figura do Relator-Adjunto, que deveria ser designado entre os membros da comissão pertencentes à mesma Casa do Presidente e, preferencialmente, do mesmo partido do Relator. Esgotado o prazo sem a apresentação de parecer, estava o Relator ou o Relator-Adjunto autorizado a proferi-lo no Plenário da Câmara dos Deputados, em substituição à comissão. O mesmo ocorria no Senado.

Finalmente, em 8 de maio de 2002, de modo a operacionalizar as determinações contidas na Emenda 32, foi promulgada pelo Congresso Nacional a Resolução 1, de 2002-CN, integrante do Regimento Comum, dispondo sobre a apreciação das Medidas Provisórias e dando outras providências. A nova Resolução alterava a Resolução 1, 1989-CN, para conformá-la às mudanças implementadas pela EC 32, mas também trazia disposições adicionais, como, por exemplo, a vedação à apresentação de emendas sobre matéria estranha àquela tratada na Medida Provisória, cabendo ao Presidente da comissão o seu indeferimento preliminar.

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.

[...]

§ 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.

[...]

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 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. (Resolução 1, 2002-CN, grifos nossos)

[...]

Desde a promulgação da Resolução 1, 1989-CN, já se observava uma preocupação com a fixação de prazos para a comissão. A Resolução de 1989, por exemplo, estipulava cinco dias para que fosse emitido o parecer sobre a admissibilidade total ou parcial da medida, tendo em vista os pressupostos de urgência e relevância. A regra era totalmente inócua, por todas as razões que já foram apontadas. A mesma preocupação podia ser vista nas regras de tramitação provisórias que vigoraram entre 2001 e 2002 e na Resolução 1, 2002-CN, que fixava, em seu art. 5º, *caput*, e art. 6º, *caput* e §§ 1º e 2º, o prazo de 14 dias para que a comissão emitisse parecer. Ora, esse prazo era tão desconforme à prática legislativa que, entre 11 de setembro de 2001, data de promulgação da EC 32, e 8 de março de 2012, data da ADI 4.029, nenhuma comissão mista conseguiu cumpri-lo. Apenas três comissões conseguiram se reunir – as referentes às MPs 182, 207 e 232 – e, mesmo assim, nenhuma delas aprovou parecer no tempo hábil²⁰.

As alterações trazidas pela EC 32 e pela Resolução 1, 2002-CN, não foram suficientes para disciplinar o processamento legislativo das Medidas Provisórias e permitir a transposição dos impasses históricos em torno delas. Na prática, deu-se continuidade ao processo de amesquinamento do papel das comissões e, consequente, fortalecimento da figura do Relator. Afinal, era ele quem acabava se pronunciando quanto ao atendimento dos pressupostos constitucionais. Mais ainda. Como normalmente também se prescindia da aplicação do juízo de pertinência temática, ficava o Relator inteiramente à vontade para incluir no texto emendas de autoria própria ou para acatar indiscriminadamente as emendas apresentadas pelos parlamentares, o que permitia que temas que deveriam ser veiculados separadamente e que teriam de se sujeitar ao processo legislativo ordinário fossem aprovados sem grandes debates e questionamentos, graças ao regime de tramitação próprio das Medidas Provisórias. Também surgiram novos problemas,

²⁰ Informação fornecida pela Secretaria Legislativa do Congresso Nacional.

como, por exemplo, os decorrentes do sobrestamento da pauta e do prazo exíguo para cada Casa apreciar a matéria.

O exame da tramitação da MP 366/2007 exemplifica bem o que se tornou, no dia a dia do Congresso, a apreciação de uma Medida Provisória. A MP 366, de 26 de abril de 2007, publicada no Diário Oficial da União de 27 de abril de 2007, desmembrava o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (Ibama), separando as funções de gerenciamento das unidades de conservação em um novo órgão, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), que seria também uma autarquia federal. A medida alterava a Lei 9.985/2000, que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Snuc). Com o desmembramento, os parques, as reservas, as áreas de proteção, as estações ecológicas e outras unidades de conservação instituídas pela União passavam a ser administradas e fiscalizadas pelo Instituto Chico Mendes, que também seria responsável pela implantação de novas áreas que viessem a ser criadas. Para tanto, o instituto teria, dentro dessas unidades, os mesmos poderes de polícia ambiental atribuídos ao Ibama.

A medida foi protocolada no Congresso Nacional em 27 de abril de 2007 e, em 30 de abril de 2007, foi designada a comissão mista prevista no § 9º do art. 62 da CF, e estabelecido o calendário de tramitação da matéria. Em 3 de maio de 2007, foi anexada ao processo a Nota Técnica da Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal, com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária da medida, em atendimento ao disposto no art. 19 da Resolução 1, 2002-CN. No prazo regimental, foram oferecidas 14 emendas à Medida Provisória.

Convocada em 8 de maio de 2007, a comissão mista não se instalou por falta de quórum. Em 10 de maio de 2007, a MP foi encaminhada à Câmara dos Deputados, para discussão em turno único. A matéria não foi apreciada: em 16 de maio, pela não conclusão da apreciação da MPV 362/2007; em 17 de maio, por ter sido retirada de pauta, por acordo dos Líderes; em 22 de maio, em face do encerramento da sessão; em 29 de maio, pela não conclusão da apreciação da MPV 339-C/2006; em 3 de maio, pelo encerramento da sessão; em 31 de maio, por ter sido retirada de pauta de ofício; em 4 e 5 de junho, novamente pelo encerramento da sessão; em 6 de junho, por ter sido retirada de pauta de ofício. Nesta data, foi designado Relator, o deputado Ricardo Barros (PP-PR), para proferir, em Plenário, pela comissão mista, parecer à MP e às 14 emendas apresentadas.

O parecer foi proferido em 12 de junho de 2007, em Plenário, e concluiu pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência; pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da MP e das emendas de nºs 1 a 10, 12 e 13; pela adequação financeira e orçamentária da MP e das emendas de nºs 1 a 10, 12 e 13; pela inadmissibilidade das emendas de nºs 11 e 14; e, no mérito, pela aprovação da MP e das emendas de nºs 2, 9 e 10 e, parcialmente, da emenda nº 13, na forma do PLV 19 apresentado, e pela rejeição das emendas de nºs 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 12.

Em apreciação preliminar, foi aprovado o parecer do Relator, na parte em que manifestou opinião favorável quanto ao atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência e de sua adequação financeira e orçamentária, nos termos do artigo 8º da Resolução nº 1, de 2002-CN; e na parte em que manifestou opinião pela inadmissibilidade das emendas de nºs 11 e 14. Em consequência, as emendas de nºs 11 e 14 deixaram de ser submetidas a voto, quanto ao mérito, nos termos do § 6º do artigo 189 do RICD. A Medida Provisória foi aprovada pelo Plenário da CD, na forma do PLV 19, de 2007, com 250 votos favoráveis, 161 votos contrários e sete abstenções, num total de 418 manifestações.

Em 14 de junho, o parecer do Relator, pela comissão; o PLV; a Redação Final; a sinopse de tramitação na CD; e o avulso foram encaminhados para o SF. Em 18 de junho, foi juntado ao processo ato do Presidente da Mesa do Congresso Nacional prorrogando a vigência da MP pelo período de 60 dias, a partir de 26 de junho de 2007. Em 9 de agosto de 2007, o Senado comunicou à Câmara a aprovação da matéria e o envio à sanção. Em 28 de agosto, o texto foi transformado na Lei Ordinária 11.516/2007²¹.

A opção por detalhar a tramitação da MP 366 se deve a duas razões: a primeira, já colocada, está relacionada ao fato de ter tido essa medida um rito de apreciação bastante representativo da prática congressual de exame das Medidas Provisórias. A segunda razão se deve ao fato de ter sido ela o objeto da ação que reinseriu, mais uma vez, o STF na discussão sobre o controle da admissibilidade das Medidas Provisórias.

²¹ Informações retiradas dos *sites* da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional.

Em 19 de fevereiro de 2008, a Associação Nacional dos Servidores do Ibama (ASIBAMA nacional) ingressou com uma ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei 11.516/2007 – ADI 4.029 Distrito Federal. Para ajuizar a ação, a Associação alegou a inconstitucionalidade formal e material do normativo. Formal, por violar o devido rito constitucional de aprovação das Medidas Provisórias, já que a medida não foi apreciada por comissão mista, como prescreve o art. 62, § 9º, da CF/1988, e por não terem sido preenchidos os pressupostos de urgência e relevância que justificam a edição de medidas dessa natureza. Material, por ofensa ao art. 225 da CF. A Associação sustentou que a criação do Instituto Chico Mendes vulnerou e fracionou o órgão executor do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), afrontando, assim, o art. 225, *caput* e § 1º, da Constituição, no qual está previsto o dever do Estado de proteger o meio ambiente. Além disso, haveria violação aos princípios da proporcionalidade e da eficiência, pela criação de nova entidade, aumentando o gasto público, sem que se observasse a melhoria na execução da atividade administrativa em relação aos serviços que já eram prestados pelo Ibama.

O STF rejeitou a alegação da inconstitucionalidade material, sob o argumento de que não cabia ao Pretório Excelso “discutir a implementação de políticas públicas, seja por não dispor do conhecimento necessário para especificar a engenharia administrativa necessária para o sucesso de um modelo de gestão ambiental, seja por não ser este o espaço idealizado pela Constituição para o debate em torno desse tipo de assunto”. Quanto à alegação da inconstitucionalidade formal, no entanto, entendeu que a tramitação da Medida Provisória 366/2007, que deu origem à Lei 11.516/2007, não respeitou a tramitação legislativa prevista na Constituição Federal, razão por que considerou a Lei 11.516/2007 inconstitucional. Além disso, o Tribunal declarou a inconstitucionalidade incidental dos artigos 5º, *caput*, e 6º, *caput* e §§ 1º e 2º, da Resolução nº 1, de 2002-CN. Para o Relator, Ministro Luiz Fux, a Resolução nº 1, de 2002-CN, ao dispensar o parecer da comissão mista, contentando-se com o parecer individual do Relator, violava o § 9º do art. 62 da CF/1988.

4. As comissões mistas e a magnitude das funções das mesmas no processo de conversão de Medidas Provisórias decorrem da necessidade, imposta pela Constituição, de assegurar uma reflexão mais detida sobre o ato normativo primário emanado pelo Executivo, evitando que a apreciação pelo Plenário seja feita de maneira inopinada, percebendo-se, assim, que o parecer desse colegiado representa, em vez de formalidade desimportante, uma garantia de que o Legislativo fiscalize o exercício atípico da função legiferante pelo Executivo.

5. O art. 6º da Resolução 1 de 2002 do Congresso Nacional, que permite a emissão do parecer por meio de Relator nomeado pela comissão mista, diretamente ao Plenário da Câmara dos Deputados, é inconstitucional. A doutrina do tema é assente no sentido de que ‘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’. Por essa importância, defende-se que qualquer ato para afastar ou frustrar os trabalhos da Comissão (ou mesmo para substituí-los pelo pronunciamento de apenas um parlamentar) padece de inconstitucionalidade. Nessa esteira, são questionáveis dispositivos da Resolução 1/2002-CN, na medida em que permitem a votação da Medida Provisória sem o parecer da comissão mista. [...] A possibilidade de atuação apenas do Relator gerou acomodação no Parlamento e ineficácia da comissão mista; tornou-se praxe a manifestação singular: ‘No modelo atual, em que há várias comissões mistas (uma para cada Medida Provisória editada), a apreciação ocorre, na prática, diretamente nos Plenários das Casas do Congresso Nacional. Há mais: com o esvaziamento da comissão mista, instaura-se um verdadeiro ‘império’ do Relator, que detém amplo domínio sobre o texto a ser votado em Plenário’. Cumpre lembrar que a apreciação pela comissão é exigência constitucional. Nesses termos, sustenta-se serem inconstitucionais as Medidas Provisórias convertidas em lei que não foram examinadas pela comissão mista, sendo que o pronunciamento do Relator não tem o condão de suprir o parecer exigido pelo constituinte. [...] Cabe ao Judiciário afirmar o devido processo legislativo, declarando a inconstitucionalidade dos atos normativos que desrespeitem os trâmites de aprovação previstos na Carta. Ao agir desse modo, não se entende haver intervenção no Poder Legislativo, pois o Judiciário justamente contribuirá para a saúde democrática da comunidade e para a consolidação de um Estado Democrático de Direito em que as normas são frutos de verdadeira discussão, e não produto de troca entre partidos e poderes.” (In: CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Medidas Provisórias*. 3ª ed. São Paulo: RT, 2010. p. 178-180. V. tb. CASSEB, Paulo Adib. *Processo Legislativo – atuação das Comissões permanentes e temporárias*. São Paulo: RT, 2008. p. 285) (ADI 4.029/2012)

[...]

A magnitude das funções das Comissões Mistas no processo de conversão de Medidas Provisórias não pode ser amesquinhada. Procurou a Carta Magna assegurar uma reflexão mais detida sobre o ato normativo primário emanado pelo Executivo, evitando que a apreciação pelo Plenário seja feita de maneira inopinada. Percebe-se, assim, que o parecer da comissão mista, em vez de formalidade desimportante, representa uma garantia de que o Legislativo seja efetivamente o fiscal do exercício atípico da função legiferante pelo Executivo.

Em razão disso, há que se reconhecer, ainda que em caráter incidental, a inconstitucionalidade dos dispositivos da Resolução supracitada que dispensam a prolação de parecer por parte da comissão mista, não sendo suficiente sua elaboração por parlamentar Relator.

[...]

O Relator apontou, ainda, um outro vício de inconstitucionalidade formal da Lei.

Em verdade, não havia urgência para a edição da Medida Provisória 366 de 2007, porquanto criou autarquia (o Instituto Chico Mendes) responsável por funções exercidas por entidade federal preexistente (o Ibama), utilizando, ademais, recursos materiais disponibilizados por esta. Fica vencida, diante disso, a alegação de que a urgência, na hipótese, decorreu da necessidade de reestruturar a organização administrativa de defesa do meio ambiente, considerando que os danos ambientais, na maior parte dos casos, são irreversíveis.

Também vale a pena ressaltar no voto a defesa da atuação do Judiciário no controle da existência dos requisitos constitucionais de edição de Medidas Provisórias, a saber, relevância e urgência. Argumentou o Relator que, “ao contrário de denotar ingerência contramajoritária nos mecanismos políticos de diálogo dos outros Poderes, (a atuação) servia à manutenção da democracia e do equilíbrio entre os três baluartes da República”. Citou, assim, vários outros julgados em que tal posição foi firmada: ADI 1.910 MC, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 22/4/2004; ADI 1.647, Relator Ministro Carlos Velloso, Tribunal Pleno, julgado em 2/12/1998; ADI 2.736/DF, Relator Ministro Cezar Peluso, Tribunal Pleno, julgado em 8/9/2010; ADI 1.753, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 16/4/1998.

As decisões do STF proferidas em sede de ADI têm efeito *ex tunc*, ou seja, retroativos. Um dia após a julgamento, a Advocacia-Geral da União (AGU) apresentou questão de ordem na ADI julgada. Afirmou a AGU que, se fosse mantida a decisão do STF de reconhecer a inconstitucionalidade dos arts. 5º, *caput*, e 6º, §§1º e 2º, da Resolução supracitada, haveria um caos e uma tremenda insegurança jurídica, considerando que cerca de 500 leis em vigor, resultantes de conversão de Medidas Provisórias, tinham sido aprovadas segundo este procedimento, entre elas, a do Bolsa Família e a do Minha Casa Minha Vida. Além disso, haviam inúmeras Medidas Provisórias tramitando no Parlamento que se encontravam na mesma situação. Logo, centenas de atos normativos relevantes seriam questionados no Supremo por conta deste entendimento. O Plenário do STF, então, acolheu a questão de ordem e postergou os efeitos da decisão, nos termos do art. 27 da Lei 9.868/1999, para preservar a validade e a eficácia de todas as Medidas Provisórias convertidas em lei até aquela data, bem como daquelas ainda em trâmite no Legislativo. O Congresso teria um prazo de dois anos para editar nova lei que garantisse a continuidade da autarquia. Até lá, o Instituto seguiria em funcionamento.

Vale ressaltar que o pedido de questão de ordem em ADI não tem, normalmente, o condão de permitir a rediscussão do mérito da causa. A decisão de mérito no controle concentrado-abstrato de constitucionalidade (ADI, ADC, ADPF) é irrecorrível, salvo embargos declaratórios. Não cabe nenhum outro tipo de recurso, conforme previsão expressa nos arts. 26, da Lei 9.868/1999, e 12, da Lei 9.882/1999. Nesse sentido, a decisão proferida pela Plenário do STF foi excepcionalíssima e aparentemente inédita na história do Supremo Tribunal Federal brasileiro.

A decisão da Corte Constitucional tornou obrigatória a manifestação da comissão, nada podendo substituí-la. Além disso, ao declarar a inconstitucionalidade dos arts. 5º, *caput*, e 6º, *caput* e §§1º e 2º, da Resolução 1, 2002-CN, extinguiu os prazos para apreciação, tanto pelas comissões mistas quanto pelos Plenários. Por fim, proibiu a substituição do parecer do colegiado pelo parecer do Relator, o que, na prática, dava mais transparência ao processo e diminuía o espaço de manobra política.

As mudanças trazidas pela decisão importaram um rearranjo na dinâmica política do Parlamento que, agora, precisava garantir que as comissões fossem instaladas, que as reuniões tivessem quórum e que os pareceres fossem aprovados a tempo. Afinal, tratavam-se de medidas com força de lei, que já produziam efeitos no mundo jurídico. Também exigiram adaptação do Executivo, que viu os custos de aprovação das medidas subirem muito e exigirem ainda mais coordenação e mobilização da base de apoio parlamentar. Ou seja, a situação resultante das decisões tomadas até então não era a melhor possível e dificultava o diálogo.

Se, por um lado, a ADI 4.029 garantiu o cumprimento do devido processo legislativo previsto na CF, no que diz respeito à apreciação por comissão mista, por outro, gerou um efeito colateral no processo de emendamento das medidas, que “dada a obrigatoriedade de sua apreciação em Plenário, passaram a converter-se em ‘locomotivas’ às quais se atrelavam, no curso da tramitação, vagões carregando os mais diferentes conteúdos.” (SANTOS, 2015). As Medidas Provisórias passaram a permitir que os chamados jabutis, matérias de interesse do Executivo ou de parlamentares estranhas ao objeto das Medidas Provisórias ou não vinculadas a elas por afinidade, pertinência ou conexão, fossem apreciados e aprovados com grande celeridade. São bons exemplos dessa prática a MP 651/2014, editada com 51 artigos e sancionada, na forma da Lei 13.043/2014, com 113; e a MP 656/2014, editada com 56 artigos e sancionada, na forma da Lei 13.097/2015, com 169.

Cumpra consignar que os jabutis nem sempre constavam do texto original da MP. Muitas vezes, o governo deixava o ônus da inserção para o Relator ou para os parlamentares da base aliada que integravam a comissão. Tudo, claro, ao preço da negociação política, que via de regra inclui distribuição de cargos; liberação de recursos do orçamento, por emendas, convênios ou liberalidades; negociação de concessões no conteúdo de políticas públicas.

O desrespeito ao devido processo legislativo mais uma vez ensejou o pronunciamento do Supremo. A resposta veio no julgamento da ADI 5.127, em 15 de outubro de 2015, de Relatoria do Ministro Edson Fachin. Embora tenha julgado improcedente o pedido formulado na ação direta, o STF decidiu cientificar o Poder Legislativo, com efeitos *ex nunc*, “não ser compatível com a Constituição da República a apresentação de emendas parlamentares sem relação de pertinência temática com Medida Provisória submetida à apreciação do Congresso Nacional.”.

Não obstante a decisão ter sido prolatada em 15 de outubro de 2016, e amplamente noticiada, em 21 de outubro de 2015, o Plenário do SF aprovou o PLV 17, contrariando frontalmente a posição do Tribunal. Embora a MP 678/2015, que deu origem ao PLV, tenha sido editada com apenas um artigo, que inseria dois incisos ao art. 1º da Lei 12.462/2011, o projeto foi aprovado com oito artigos, que introduziram 42 novos dispositivos na Lei, 37 deles sem nenhuma pertinência temática com a Medida Provisória editada.

4ª Rodada (em andamento)

Diante da necessidade de se alcançar um acordo capaz de acomodar as diferenças em torno das Medidas Provisórias, tramita no CN a PEC 11/2011, de autoria do senador José Sarney e Relatoria do senador Aécio Neves, alterando o procedimento de apreciação das Medidas Provisórias pelo Congresso Nacional.

Entre as mudanças propostas, algumas interessam especificamente ao propósito deste trabalho: a) a fixação de prazos para a apreciação por cada uma das Casas; b) o fim da comissão mista e a transferência do exame dos pressupostos de admissibilidade para a comissão competente pelo exame da constitucionalidade das matérias da CD e do SF; c) a transferência da decisão sobre a admissibilidade para o Plenário da Casa, caso a respectiva comissão não se manifeste em 10 dias. A solução encontrada é, mais uma vez, uma resposta flagrante às imposições do STF, que, na prática, vêm dificultando o diálogo em torno das Medidas Provisórias e causando embaraços ao

processo legislativo. Substituem-se as comissões mistas, formadas por deputados e senadores, por comissões especiais, constituídas, em cada Casa, só por deputados ou só por senadores, e já se prevê uma solução para uma possível e provável inoperância dessas comissões: a transferência da responsabilidade para os Plenários da CD e do SF.

O texto aprovado no Senado prevê, também, que a MP entrará em regime de urgência, se a Câmara e o Senado não se manifestarem, respectivamente, em até 70 e 20 dias, sobrestando-se todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação – aperfeiçoamento da solução Temer. Propõe, ainda, a inclusão, no art. 62, de um 13º parágrafo, proibindo emenda à MP estranha a seu objeto ou não vinculada a ele por afinidade, pertinência ou conexão. A constitucionalização de determinações constantes de normativos internos e de entendimentos consolidados nas Casas revela mais uma vez a tentativa do Parlamento de dar-lhes efetividade.

[...]

§ 5º Preliminarmente ao seu exame pelo Plenário, **as Medidas Provisórias serão submetidas**, para juízo sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais, **à comissão competente** para examinar a constitucionalidade das matérias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, observado o seguinte:

[...]

IV - se a comissão não se manifestar no prazo a que se refere o inciso I, a decisão sobre **a admissibilidade transfere-se para o Plenário** da respectiva Casa, observado o disposto no inciso III;

[...]

§ 13. A Medida Provisória e o Projeto de Lei de Conversão não conterão matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão. (Texto aprovado no Senado, em 17 de agosto de 2011)

Aprovada em agosto de 2011 no SF, a PEC seguiu para a Câmara, onde passou a intitular-se PEC 70-A/2011²². Analisada pela CCJ e pela comissão especial, recebeu, respectivamente, pareceres pela admissibilidade e pela aprovação da proposta com as alterações consignadas no substitutivo. Quanto à admissibilidade, mantém-se a proposta de criação de comissão especial em cada Casa Legislativa e de envio da matéria para o Plenário da respectiva Casa, para apreciação, se ultrapassados os prazos da comissão especial. No que tange ao emendamento, preserva-se a vedação à apresentação de emendas estranhas à matéria tratada na MP, mas inova-se, admitindo-

²² Site da Câmara dos Deputados.

se o indeferimento liminar das emendas pelo Presidente de cada Casa do Congresso Nacional. Atribui-se, assim, aos Presidentes das Casas, provavelmente já se prevendo que não haverá o pronunciamento da comissão especial, a prerrogativa que a Resolução 1, 2002-CN, atribuía ao Presidente da comissão mista.

[...]

§ 5º Preliminarmente ao seu exame pelo Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, as Medidas Provisórias serão submetidas a comissão especial de cada Casa, para juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais, apreciação de seu mérito e exame das emendas, observado o seguinte:

[...]

III - se as comissões especiais não se manifestarem em trinta e cinco dias, na Câmara dos Deputados, e em quinze dias, no Senado Federal, nas hipóteses do § 3º-A, I e II, a matéria será encaminhada ao Plenário da respectiva Casa para apreciação.

[...]

§ 13. É vedada a apresentação de emendas que versem sobre matéria estranha àquela tratada na Medida Provisória, cabendo ao Presidente de cada Casa do Congresso Nacional o seu indeferimento liminar. (Substitutivo adotado pela Comissão Especial à PEC 70-A, de 2011)

Paralelamente tramita no Congresso o Projeto de Resolução 6, 2015-CN, destinado a alterar a Resolução 1, de 2002-CN, para disciplinar a apresentação de emendas e sua apreciação. A proposta propugna a delimitação do conteúdo de emendas formuladas pelos próprios Relatores ou passíveis de serem acatadas por eles. Caberá ao Presidente da comissão mista o indeferimento preliminar e aos Presidentes da CD ou do SF o não conhecimento e a supressão dos dispositivos que não observarem o requisito da pertinência temática. Os dispositivos suprimidos do Projeto de Lei de Conversão por serem matéria estranha serão convertidos em projeto de lei, de autoria da comissão mista, e terão sua tramitação iniciada pela CD.

Prevê, ainda, o Projeto que, se o SF aprovar emendas ou destaques supressivos de dispositivos do Projeto de Lei de Conversão resultantes de emendas aprovadas pela comissão mista ou pelo Plenário da CD, não constantes da Medida Provisória editada, os dispositivos rejeitados ou suprimidos constituirão projeto de lei em separado e serão remetidos à Câmara, sem prejuízo do encaminhamento à sanção dos autógrafos do texto aprovado em ambas as Casas. Assim, evita-se o retorno à Câmara do texto que tenha sido aprovado por ambas as Casas e o risco de perda de

eficiência da Medida Provisória originalmente editada na forma do PLV e de seus dispositivos validamente aprovados.

A proposição, no entanto, não prevê que o CN, por meio da própria comissão mista ou de deliberação de suas Casas, teça, além de um juízo sobre os requisitos de admissibilidade, um juízo sobre a observância da pertinência temática. A avaliação da pertinência temática restringir-se-á, assim, aos juízos singulares do Presidente da comissão e dos Presidentes das Casas.

Art. 4º Publicada a 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 no prazo de cinco sessões após a publicação de aviso na Ordem do Dia do Congresso Nacional.

[...]

§ 4º É vedada a apresentação, inclusive pelo Relator ou Relator-Revisor, de emendas que versem sobre matéria estranha ao objeto da Medida Provisória, cabendo:

I - ao Presidente da comissão mista o seu indeferimento liminar;

II - ao Presidente da Câmara dos Deputados ou ao Presidente do Senado Federal, o seu não conhecimento, bem assim a supressão, do texto a ser apreciado em Plenário, dos dispositivos delas resultantes.

[...]

§6º-A Caso o Senado Federal aprove emendas ou destaques supressivos de dispositivos do Projeto de Lei de Conversão resultantes de emendas aprovadas pela comissão mista ou pelo Plenário Câmara dos Deputados, não constantes da Medida Provisória editada, os dispositivos rejeitados ou suprimidos constituirão projeto de lei em separado, e remetidos à Câmara dos Deputados, sem prejuízo do encaminhamento à sanção dos autógrafos do texto aprovado em ambas as Casas. (Projeto de Resolução 6, 2015-CN, texto original)

CONCLUSÃO

A análise da evolução dos textos legislados e das decisões legislativas e judiciais que tratam do controle da admissibilidade e do emendamento das Medidas Provisórias pela perspectiva do diálogo institucional permite constatar que, no Brasil, o controle da constitucionalidade das normas se dá pelo encadeamento sistêmico de diferentes contribuições institucionais. Não há que se falar, portanto, em monopólio sobre o sentido constitucional. Na busca pelo melhor sentido, instaura-se, sim, uma dinâmica de interação estratégica entre os Poderes por meio da qual vão sendo geradas respostas, de forma permanente e cooperativa, para os dilemas coletivos.

Nisso reside a modernidade da perspectiva dialógica. Ao contemplar o sistema de tripartição dos Poderes de uma ótica encadeada, ao propor a quebra do paradigma do monopólio do Judiciário quanto ao controle de constitucionalidade e trazer os outros Poderes para o centro do debate constitucional, sobretudo o Poder Legislativo, com seu teor de representatividade popular, as teorias do diálogo institucional abrem espaço para a construção de uma interpretação constitucional dinâmica, interativa e em constante atualização.

O diálogo contribui para a construção de significados constitucionais mais ricos e aumenta o índice de participação na tomada de decisão, beneficiando a democracia. Além disso, impede o rompimento da ordem estabelecida, por gerar soluções provisórias conformadoras dos diversos interesses em jogo. Quando há diálogo, não há vencedores. Se um erra, todos aprendem; se um acerta, todos ganham. Por isso, pode-se dizer que o diálogo alinha o pensamento coletivo do grupo social (MENDES, 2008).

O diálogo é um lugar de criação de significados, mas isso não pressupõe unilateralidade, confluência, uniformização. Ao contrário, como se viu, insere-se em uma dimensão marcada pelo conflito, pela disputa de espaços, por trocas nem sempre respeitadas. É justamente a presença do conflito, da divergência, que torna a interação um diálogo.

Falando-se especificamente sobre o controle da constitucionalidade das Medidas Provisórias, viu-se que o próprio sistema de controle de constitucionalidade adotado no Brasil comporta uma verificação tridimensional – política, jurisdicional e administrativa – da constitucionalidade das normas. A admissibilidade, por exemplo, pode ser apreciada na edição do ato, pelo Presidente da República – hipótese de controle político preventivo, ainda que de natureza

material; durante a apreciação pelo CN – hipótese de controle político repressivo; e *a posteriori*, pelo Judiciário – hipótese de controle jurisdicional. A apreciação do Judiciário, no entanto, não encerra o diálogo institucional. Ele se perpetua com o surgimento de novas decisões, com o afloramento de novas práticas, com a proposição de novos normativos, que reabrem a discussão. O equilíbrio perfeito, aquele em que as instituições conseguem compor soluções mais estáveis para seus desacordos, está sempre em construção.

Mas, se o diálogo está tão incorporado às práticas institucionais, como demonstrou a análise, a ponto de poder ser considerado fato inevitável, intrínseco à prática política e jurídica, há que se voltar os holofotes para ele, referente que é do processo interlocutório, a fim de se aferir, por exemplo, que tipos de interação está propiciando ou que fórmulas institucionais podem ser implementadas de modo a melhorar a qualidade dessas interações. Eis o que realmente tem importância prática, jurídica e acadêmica e o que pode contribuir para o refinamento de boas respostas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOGÉA, Daniel. Construção constitucional fora das cortes: o caso do trancamento de pauta por Medida Provisória. In: CIARLINI, Álvaro Luís de A. S. (Org.). **XIX Congresso Internacional de Direito Constitucional do IDP** – Grupo de Trabalho – GT: Hermenêutica Constitucional. 1. ed. Brasília: IDP, 2016, p. 42-56.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965. Mantém a Constituição Federal de 1946, as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as alterações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da Revolução de 31 de março de 1964, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Atos do Poder Executivo, Brasília, DF, 27 out. 1965. Seção 1, p. 11.017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-02-65.htm>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966. Convoca o Congresso Nacional para se reunir extraordinariamente, de 12 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967, para discussão, votação e promulgação do projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Atos do Poder Executivo, Brasília, DF, 7 dez. 1966. Seção 1, p. 14.187. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-04-66.htm>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; o Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Atos do Poder Executivo, Brasília, DF, 13 dez. 1968. Seção 1, p. 10.801. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Constituição (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Texto constitucional outorgado em 10 de novembro de 1937. **Diário Oficial da União**, Atos do Poder Legislativo, Brasília, DF, 10 nov. 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil. Texto constitucional promulgado em 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial da União**, Atos do Poder Legislativo, Brasília, DF, 24 jan. 1967. Seção 1, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas

Constitucionais nºs 1/1992 a 88/2015, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nºs 1 a 6/1994. 46. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015. 464 p. (Série Textos Básicos; n. 111).

BRASIL. Constituição (1967). Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial da União**, Atos do Poder Legislativo, Brasília, DF, 20 out. 1969. Seção 1, p. 8.865. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). 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. **Diário Oficial da União**, Atos do Poder Legislativo, Brasília, DF, 12 set. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Decisão do Presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer, de 17 de março de 2009. Dispõe sobre o sobrestamento da pauta das Casas do Congresso por MP. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 18 mar. 2009. Seção 1, p. 8.416. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD18MAR2009.pdf#page=160>>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Decisão do Presidente do Congresso Nacional, Jarbas Passarinho, de 9 de novembro de 1988. Estabelece procedimento provisório para apreciação das Medidas Provisórias. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, DF, 10 nov. 1988.

BRASIL. Decisão do Presidente do Congresso Nacional, Ramez Tebet, de 2 de outubro de 2001. Estabelece procedimento provisório para apreciação das Medidas Provisórias. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, DF, 3 out. 2001. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD03OUT2001.pdf#page=>>>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. **Diário Oficial da União**, Atos do Poder Legislativo, Brasília, DF, 11 nov. 1999. Seção 1, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9868.htm>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Atos do Poder Legislativo, Brasília, DF, 6 dez. 1999. Seção 1, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Atos do Poder Legislativo, Brasília,

DF, 19 jul. 2000. Seção 1, p. 1. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007. Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes; altera as Leis nºs 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, 11.284, de 2 de março de 2006, 9.985, de 18 de julho de 2000, 10.410, de 11 de janeiro de 2002, 11.156, de 29 de julho de 2005, 11.357, de 19 de outubro de 2006, e 7.957, de 20 de dezembro de 1989; revoga dispositivos da Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990, e da Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Atos do Poder Legislativo, Brasília, DF, 28 ago. 2007. Seção 1, p. 1, edição extra. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111516.htm>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. **Diário Oficial da União**, Atos do Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 ago. 2011. Seção 1, p. 1, edição extra e retificada em 10 ago. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Lei nº 13.043, de 13 de novembro de 2014. Dispõe sobre os fundos de índice de renda fixa, sobre a responsabilidade tributária na integralização de cotas de fundos ou clubes de investimento por meio da entrega de ativos financeiros, sobre a tributação das operações de empréstimos de ativos financeiros e sobre a isenção de imposto sobre a renda na alienação de ações de empresas pequenas e médias; prorroga o prazo de que trata a Lei nº 12.431, de 24 de junho de 2011; altera as Leis nºs 10.179, de 6 de fevereiro de 2001, 12.431, de 24 de junho de 2011, 9.718, de 27 de novembro de 1998, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 12.996, de 18 de junho de 2014, 11.941, de 27 de maio de 2009, 12.249, de 11 de junho de 2010, 10.522, de 19 de julho de 2002, 12.546, de 14 de dezembro de 2011, 11.774, de 17 de setembro de 2008, 12.350, de 20 de dezembro de 2010, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 11.977, de 7 de julho de 2009, 12.409, de 25 de maio de 2011, 5.895, de 19 de junho de 1973, 11.948, de 16 de junho de 2009, 12.380, de 10 de janeiro de 2011, 12.087, de 11 de novembro de 2009, 12.712, de 30 de agosto de 2012, 12.096, de 24 de novembro de 2009, 11.079, de 30 de dezembro de 2004, 11.488, de 15 de junho de 2007, 6.830, de 22 de setembro de 1980, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 10.147, de 21 de dezembro de 2000, 12.860, de 11 de setembro de 2013, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 12.598, de 21 de março de 2012, 12.715, de 17 de setembro de 2012, 11.371, de 28 de novembro de 2006, 9.481, de 13 de agosto de 1997, 12.688, de 18 de julho de 2012, 12.101, de 27 de novembro de 2009, 11.438, de 29 de dezembro de 2006, 11.478, de 29 de maio de 2007, 12.973, de 13 de maio de 2014, 11.033, de 21 de dezembro de 2004, 9.782, de 26

de janeiro de 1999, 11.972, de 6 de julho de 2009, 5.991, de 17 de dezembro de 1973, 10.406, de 10 de janeiro de 2002, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.775, de 17 de setembro de 2008, 10.150, de 21 de dezembro de 2000, e 10.865, de 30 de abril de 2004, e o Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969; revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 1.569, de 8 de agosto de 1977, das Leis nºs 5.010, de 30 de maio de 1966, e 8.666, de 21 de junho de 1993, da Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, e do Decreto-Lei nº 1.598, de 26 de dezembro de 1977; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Atos do Poder Legislativo, Brasília, DF, 14 nov. 2014. Seção 1, p. 3, edição extra e retificada em 14 nov. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/L13043.htm>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015. Reduz a zero as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP, da COFINS, da Contribuição para o PIS/Pasep-Importação e da Cofins-Importação incidentes sobre a receita de vendas e na importação de partes utilizadas em aerogeradores; prorroga os benefícios previstos nas Leis nºs 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 9.440, de 14 de março de 1997, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 12.024, de 27 de agosto de 2009, e 12.375, de 30 de dezembro de 2010; altera o art. 46 da Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, que dispõe sobre a devolução ao exterior ou a destruição de mercadoria estrangeira cuja importação não seja autorizada; altera as Leis nºs 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 12.546, de 14 de dezembro de 2011, 12.973, de 13 de maio de 2014, 9.826, de 23 de agosto de 1999, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 10.865, de 30 de abril de 2004, 11.051, de 29 de dezembro de 2004, 11.774, de 17 de setembro de 2008, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 12.249, de 11 de junho de 2010, 10.522, de 19 de julho de 2002, 12.865, de 9 de outubro de 2013, 10.820, de 17 de dezembro de 2003, 6.634, de 2 de maio de 1979, 7.433, de 18 de dezembro de 1985, 11.977, de 7 de julho de 2009, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 11.076, de 30 de dezembro de 2004, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 9.427, de 26 de dezembro de 1996, 9.074, de 7 de julho de 1995, 12.783, de 11 de janeiro de 2013, 11.943, de 28 de maio de 2009, 10.848, de 15 de março de 2004, 7.565, de 19 de dezembro de 1986, 12.462, de 4 de agosto de 2011, 9.503, de 23 de setembro de 1997, 11.442, de 5 de janeiro de 2007, 8.666, de 21 de junho de 1993, 9.782, de 26 de janeiro de 1999, 6.360, de 23 de setembro de 1976, 5.991, de 17 de dezembro de 1973, 12.850, de 2 de agosto de 2013, 5.070, de 7 de julho de 1966, 9.472, de 16 de julho de 1997, 10.480, de 2 de julho de 2002, 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 6.530, de 12 de maio de 1978, 5.764, de 16 de dezembro de 1971, 8.080, de 19 de setembro de 1990, 11.079, de 30 de dezembro de 2004, 13.043, de 13 de novembro de 2014, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, 10.925, de 23 de julho de 2004, 12.096, de 24 de novembro de 2009, 11.482, de 31 de maio de 2007, 7.713, de 22 de dezembro de 1988, a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, o Decreto-Lei nº 745, de 7 de agosto de 1969, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; revoga dispositivos das Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.360, de 23 de setembro de 1976, 7.789, de 23 de novembro de 1989, 8.666, de 21 de junho de 1993, 9.782, de 26 de janeiro de 1999, 10.150, de 21 de dezembro de 2000, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 12.973, de 13 de maio de 2014, 8.177, de 1º de março de 1991, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 10.865, de 30 de abril de 2004, 11.051, de 29 de dezembro de 2004 e 9.514, de 20 de novembro de 1997, e do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Atos do Poder Legislativo, Brasília, DF, 20 jan. 2015. Seção 1, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13097.htm>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. **Diário Oficial da União**, Atos do Poder Legislativo, Brasília, DF, 27 fev. 1998. Seção 1. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp95.htm>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Atos do Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 mai. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Medida Provisória nº 29, de 15 de janeiro de 1989. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Atos do Poder Executivo, Brasília, DF, 17 jan. 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/1988-1989/029impressao.htm>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.577-6, de 11 de junho de 1997. Altera a redação dos arts. 2º, 6º, 7º, 11 e 12 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, acresce dispositivo à Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Atos do Poder Executivo, Brasília, DF, 12 jun. 1997. Seção 1, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1577.htm>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Medida Provisória nº 182, de 29 de abril de 2004. Dispõe sobre o salário mínimo a partir de 1º de maio de 2004, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Atos do Poder Executivo, Brasília, DF, 30 abr. 2004. Seção 1, p. 2. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Mpv/182impressao.htm>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Medida Provisória nº 207, de 13 de agosto de 2004. Altera disposições das Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, e 9.650, de 27 de maio de 1998. **Diário Oficial da União**, Atos do Poder Executivo, Brasília, DF, 16 ago. 2004. Seção 1, p. 1, edição extra. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Mpv/207.htm>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Medida Provisória nº 232, de 30 de dezembro de 2004. Altera a legislação tributária federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Atos do Poder Executivo, Brasília, DF, 30 dez. 2004. Seção 1, p. 85, edição extra. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Mpv/232.htm>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Medida Provisória nº 339-C, de 28 de dezembro de 2006. Regulamenta o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Atos do Poder Executivo, Brasília, DF, 29 dez. 2006. Seção 1, p. 33. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/mpv/339impressao.htm>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Medida Provisória nº 362, de 29 de março de 2007. Dispõe sobre o salário mínimo a partir de 1º de abril de 2007. **Diário Oficial da União**, Atos do Poder Executivo, Brasília, DF, 30 mar. 2007. Seção 1, p. 1, edição extra. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Mpv/362impressao.htm>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Medida Provisória nº 366, de 26 de abril de 2007. Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Atos do Poder Executivo, Brasília, DF, 27 abr. 2007. Seção 1, p. 1. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Mpv/366impressao.htm>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Medida Provisória nº 651, de 9 de julho de 2014. Dispõe sobre os fundos de índice de renda fixa, sob a responsabilidade tributária na integralização de cotas de fundos ou clubes de investimento por meio da entrega de ativos financeiros; sobre a tributação das operações de empréstimos de ativos financeiros; sobre a isenção de imposto sobre a renda na alienação de ações de empresas pequenas e médias; prorroga o prazo de que trata a Lei nº 12.431, de 24 de junho de 2011; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Atos do Poder Executivo, Brasília, DF, 10 jul. 2014. Seção 1, p. 1. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/Mpv/mpv651impressao.htm>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Medida Provisória nº 656, de 7 de outubro de 2014. Reduz a zero as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP, da COFINS, da Contribuição para o PIS/Pasep-Importação e da Cofins-Importação incidentes sobre a receita de vendas e na importação de partes utilizadas em aerogeradores, prorroga benefícios, altera o art. 46 da Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, que dispõe sobre a devolução ao exterior ou a destruição de mercadoria estrangeira cuja importação não seja autorizada, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Atos do Poder Executivo, Brasília, DF, 8 out. 2014. Seção 1, p. 1. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/Mpv/mpv656impressao.htm>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Medida Provisória nº 678, de 23 de junho de 2015. Altera a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, que institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas. **Diário Oficial da União**, Atos do Poder Executivo, Brasília, DF, 24 jun. 2015. Seção 1, p. 2. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv678impressao.htm>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Resolução nº 93, 1970. Aprova o Regimento Interno do Senado Federal. **Diário do Senado Federal**, Brasília, DF, 2 fev. 2015. Disponível em:

<<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaPaginasDiario?codDiario=19335&seqPaginaInicial=1&seqPaginaFinal=150>>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Resolução nº 1, de 11 de agosto de 1970. Aprova o Regimento Comum do Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, DF, 12 ago. 1970. Seção 1, p. 3205.

Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/1970-1979/resolucao-1-11-agosto-1970-497934-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Parecer nº 1, de 28 de fevereiro de 1989. Analisa a constitucionalidade e juridicidade da reedição de Medida Provisória. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, DF, 1º mar. 1989. Seção 1, p. 574. Disponível em: <[http://imagem.camara.gov.br/dc_20b.asp#/>](http://imagem.camara.gov.br/dc_20b.asp#/). Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Resolução nº 1, de 2 de maio de 1989. Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, DF, 3 mai. 1989. Seção 1, p. 1155. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/1989/resolucao-1-2-maio-1989-541500-publicacaooriginal-45886-pl.html>>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Resolução nº 17, 21 de setembro de 1989. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 22 set. 1989. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1989/resolucaodacamaradosdeputados-17-21-setembro-1989-320110-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Resolução nº 1, de 8 de maio de 2002. Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Atos do Poder Legislativo, Brasília, DF, 9 mai. 2002. Seção 1, p. 3. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2002/resolucao-1-8-maio-2002-497942-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 162-1/1993 DF. Plenário. Relator: Ministro Moreira Alves. Sessão de 2/8/1993, DJe 27/8/1993. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266229>>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1.314/1995-MC DF. Plenário. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Sessão de 10/8/1995, DJ de 22/9/1995. Disponível em: <https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/IT/ADI_1314_DF_1278869072688.pdf?Signature=HKeLeWoG%2BEJ%2FjfwAd3t3Ziu%2FZ8%3D&Expires=1527290604&AWSAccessKeyId=AKIAIPM2XEMZACAXCMB&response-content-type=application/pdf&x-amz-meta-md5-hash=a084c67dc2d685652211f2948aa07a9d>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1.753-2/1998 DF. Plenário. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Sessão de 16/4/1998, DJe 12/6/1998. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347250>>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1.910-1/1999 DF. Plenário. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Sessão de 22/4/1999, DJ 27/2/2004. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347324>>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2.010-2/1999-MC DF. Plenário. Relator: Ministro Celso de Mello. Sessão de 30/9/1999, DJ 12/4/2002. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347383>>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2.984/2003-MC DF. Plenário. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Sessão de 4/9/2003, DJ 14/5/2004. Disponível em:
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=387218>>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3.964-4/2007-MC DF. Plenário. Relator: Ministro Ayres Britto. Sessão de 12/12/2007, DJE 11/4/2008. Disponível em:
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=520041>>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADC 12/2008 DF. Plenário. Relator: Ministro Carlos Britto. Sessão de 20/8/2008, DJE 237, 18/12/2009. Disponível em:
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=606840>>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4.029/2012 DF. Plenário. Relator: Ministro Luiz Fux. Sessão de 8/3/2012, DJe 27/6/2012. Disponível em:
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2227089>>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5.105/2015 DF. Plenário. Relator: Ministro Luiz Fux. Sessão de 1º/10/2015. Disponível em:
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10499116>>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5.127/2016 DF. Plenário. Relator: Ministro Edson Fachin. Sessão de 1/7/2016, DJe 23/9/2016. Disponível em:
<[file:///C:/Users/alessandra/Downloads/texto_310347152%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/alessandra/Downloads/texto_310347152%20(2).pdf)>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2.213-0/2002-MC DF. Plenário. Relator: Ministro Celso de Mello. Sessão de 4/4/2002, DJ 23/4/2004. Disponível em:
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347486>>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição 4.656/2016 PB. Plenário. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Sessão de 19/12/2016, DJe 4/12/2017. Disponível em:
<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=4656&classe=Pet&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 5 mar. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 62.731/1967. Plenário. Relator: Ministro Aliomar Baleeiro. Sessão de 23/8/1967, DJ 28/6/1968. Disponível em:
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=159945>>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 14. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1230>>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 347. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2149>>. Acesso em: 17 set. 2017.

CARDOSO, Rodrigo Mendes. As teorias do constitucionalismo popular e do diálogo na perspectiva da jurisdição constitucional brasileira. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 218-227, jul./set. 2014. Disponível em: <<http://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/rechtd.2014.62.10/4307>>. Acesso em: 17 set. 2017.

CASSEB, Paulo Adib. **Processo legislativo**: atuação das comissões permanentes e temporárias. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 285.

FIANI, Ronaldo. **Teoria dos jogos**: com aplicações em economia, administração e ciências sociais. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **O Congresso e as Medidas Provisórias**: abdicação ou delegação? *Novos Estudos Cebrap*, n. 47, p. 127-154, mar. 1997.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 19. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.

MAFEI, Rafael; FEFERBAUM, Marina (Org.). **Metodologia jurídica**: um roteiro prático para trabalhos de conclusão de curso. São Paulo: Saraiva, 2012.

MENDES, Conrado Hübner. **O STF no jogo da separação de poderes**: tensões e ajustes. Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP), São Paulo, 3 nov. 2008. Entrevista concedida a Henrique Motta Pinto e André J. Rosilho. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/observatorio_ver.php?idConteudo=25>. Acesso em: 22 mar. 2017.

MENDES, Conrado Hübner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. São Paulo: Saraiva, 2011. (Série Direito Desenvolvimento Justiça: Produção Científica)

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

SANTOS, Luiz Alberto Dias. A “devolução” da MP 669: erro jurídico e instabilidade institucional. **Congresso em foco**, 4 mar. 2015. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/outros-destaques/a-%E2%80%9Cdevolucao%E2%80%9D-da-mp-669-erro-juridico-e-instabilidade-institucional/>>. Acesso em: 17 set. 2017.

TRINDADE, João. **Processo legislativo constitucional**. 2. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Ed. JusPODIVM, 2016.

VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Diálogo institucional e controle de constitucionalidade: debate entre o STF e o Congresso Nacional**. São Paulo: Saraiva, 2015.