

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca
<http://bd.camara.gov.br>

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

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

Graziany Marques dos Reis

**ASPECTOS CONTROVERSOS NA APRECIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS
PELA CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Brasília

2011

Graziany Marques dos Reis

**ASPECTOS CONTROVERSOS NA APRECIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS
PELA CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/CEFOR como parte da avaliação do Curso de Especialização em Processo Legislativo.

Orientador: Dr. João Carlos Medeiros de Aragão

Brasília

2011

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 ____/____/____

Reis, Graziany Marques dos.

Aspectos controversos na apreciação de medidas provisórias pela Câmara dos Deputados [manuscrito] / Graziany Marques dos Reis. -- 2011.

58 f.

Orientador: João Carlos Medeiros de Aragão.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Curso de Processo Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2011.

1. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. 2. Medida provisória, Brasil. 3. Processo legislativo, Brasil. I. Título.

CDU
340.135(81)

ASPECTOS CONTROVERSOS NA APRECIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS PELA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Monografia – Curso de Especialização em Processo Legislativo da Câmara dos Deputados
– 2º Semestre de 2011.

Aluno: Graziany Marques dos Reis

Banca Examinadora:

João Carlos Medeiros de Aragão - Orientador

Tarciso Aparecido Higino de Carvalho

Brasília, de 2011.

A Deus, meus pais, irmãos e amigos.

Agradecimentos

A meu orientador, João Carlos Medeiros de Aragão, sempre zeloso nos mais simples detalhes desta obra.

À minha família:

Mãe, fonte de força, amor, carinho e inspiração, a quem devo tudo o que sou!

Ao meu pai, símbolo do trabalho.

Ao meu irmão: Washington, referência em dedicação à medicina; Filipe, sempre companheiro e amigo; e Camila, que mesmo distante, nos trás boas lembranças.

Aos amigos Jorge, Allan, Tiago e Mariane, pessoas especiais que compartilho meus momentos de trabalho, aprendizado e descontração.

Aos deputados federais, Ivan Valente e Chico Alencar, a quem agradeço por toda confiança e estímulo para alcançar a especialização em Processo Legislativo.

Aos meus amigos.

A Deus, criador, pai e vida!

*Estou convencido de que todos os políticos,
sejam eles quais forem, merecem o nosso
respeito e a nossa cooperação para serem
para nós aquilo que nós esperamos deles.
(Chico Xavier)*

Resumo

Analisa a tramitação de Medidas Provisórias pela Câmara dos Deputados, levando em consideração os princípios basilares do processo legislativo, bem como os aspectos controversos que envolvem aplicação do texto constitucional, interpretações e decisões do Supremo Tribunal Federal. A presente obra aborda em especial a Questão de Ordem n. 411, de 2009, que alterou significativamente o rito de deliberação das Medidas Provisórias, destacando a importante contribuição política e acadêmica trazida pelo então presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer. Busca-se evidenciar a importante discussão no Supremo Tribunal Federal sobre as matérias *interna corporis*. Evidencia o constante e delicado controle de um poder sobre o outro. Por fim, explora as decisões da Suprema Corte em relação à atuação parlamentar, no que se refere ao cumprimento de dispositivos constitucionais e regimentais. A análise desta obra permite ao leitor uma visão global sobre o processo legislativo, tramitação das Medidas Provisórias, mecanismos e limites de controle entre os poderes da República e as decisões do Supremo Tribunal Federal em relação ao Parlamento.

Palavras-Chave: Processo Legislativo. Medidas Provisórias. Questões de Ordem. Interferência do Poder Judiciário sobre o Poder legislativo. Matéria *interna corporis*.

Abstract

Analyzes the processing of provisional measures by the House of Representatives, taking into account the basic principles of the legislative process, as well as the controversial aspects involving the application of the constitutional text, interpretations and decisions of the Supreme Court. This work addresses in particular the Question of Order No 411, 2009, which significantly changed the resolution of the rite of Provisional Measures, highlighting the important political and academic contribution brought by the then president of the Chamber of Deputies, Michel Temer. It aims to highlight the important discussion on the Supreme Court on matters internal corporis. Evidenced by the constant and delicate control of a power over the other. Finally, explores the Supreme Court's decisions in relation to parliamentary action, with regard to compliance with constitutional and procedural. The analysis of this work allows the reader an overview of the legislative process, processing of Provisional Measures, mechanisms and control limits between the branches of government and the decisions of the Supreme Court in relation to Parliament.

Keywords: Legislative Process. Provisional Measures. Questions of Order. Interference of the judiciary on the legislative power. Corporis internal matter.

SUMÁRIO

Resumo.....	07
Abstract.....	08
SUMÁRIO.....	09
Introdução.....	10
Capítulo I.....	12
Processo Legislativo e as Questões de Ordem.....	13
1.1 Referencial Teórico.....	13
1.2 Fases do Processo.....	14
1.3 Princípios do Processo Legislativo.....	14
1.4 Questões de Ordem.....	16
1.4.1 Questão de Ordem e o Direito das Minorias.....	18
1.4.2 Hermenêutica nas Questões de Ordem.....	19
Capítulo II.....	22
Medidas Provisórias.....	23
2.1 Da Tramitação.....	26
2.2 Medida Provisória e sua conversão em Lei.....	29
2.3 Decreto Legislativo e a Lei de Conversão.....	31
Capítulo III.....	32
Questão de Ordem nº 411, de 2009.....	33
3.1 Da decisão.....	34
3.2 Mandado de Segurança n. 27.931-1. Distrito Federal.....	39
Capítulo IV.....	42
Interferência do Poder Judiciário.....	43
4.1 Controle de constitucionalidade exercido pelo Poder Judiciário.....	45
4.2 Poder Legislativo x Poder Judiciário.....	47
Conclusão.....	52
Referências Bibliográficas.....	54

Introdução

O presente trabalho examina a tramitação de Medidas Provisórias na Câmara dos Deputados. Há, inicialmente, uma abordagem histórica do surgimento deste mecanismo/prerrogativa do Presidente da República de editar um ato normativo, passando por todas as constituições brasileiras (1937 até 1988). Posteriormente, o trâmite da Medida Provisória é trabalhado sob a óptica do texto constitucional, promulgado na Assembleia Constituinte de 1987 e 1988.

Com toda a discussão que surgiu após a Constituição Federal de 1988, e a consequente necessidade de reformular a sistemática de edição, discussão e votação das Medidas Provisórias, esta obra aborda a Emenda Constitucional n. 32, de 2001, destacando todos os avanços, e também os retrocessos trazidos com a referida inovação constitucional. Destaca-se a impossibilidade do Presidente da República poder reeditar sucessivas Medidas Provisórias, mantendo no ordenamento jurídico brasileiro norma que deveria ser apenas temporal.

O estudo avança para a tramitação da Medida Provisória propriamente desenvolvida no âmbito da Câmara dos Deputados, percorrendo também os mecanismos regimentais que possuem os parlamentares para questionarem eventuais inobservâncias dos preceitos constitucionais. Enfatiza-se, portanto, a possibilidade do parlamentar em levantar Questão de Ordem, caso não haja o fiel cumprimento das regras de elaboração legislativa.

Chega-se ao enfoque principal do trabalho. Traz a Questão de Ordem n. 411, de 2009, que modificou significativamente o trâmite das Medidas Provisórias na Câmara dos Deputados. Aponta todos os argumentos do ex-deputado Régis de Oliveira, bem como toda fundamentação jurídica, política e acadêmica da decisão do então presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer.

Percorre-se toda a contrariedade dos partidos de oposição, com a consequente impetração do Mandado de Segurança n. 27.391-1, passando pela decisão do ministro do Supremo Tribunal Federal, Celso de Melo, que deu razão ao presidente da Câmara, e que modificou a interpretação da expressão “ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando”.

Por fim, entra na discussão da interferência do Poder Judiciário sobre as decisões tomadas pela Câmara dos Deputados. Evidencia-se e traz à discussão o perigoso limite de freios e contrapesos na relação entre os poderes da República. O objetivo do trabalho

delimitar a margem de atuação do Poder Judiciário, preservando a prerrogativa do Poder Legislativo de legislar, e ao mesmo tempo não suprimir a prerrogativa do Supremo Tribunal Federal de zelar pela Constituição Federal.

Capítulo I
Processo Legislativo e as Questões de Ordem

Capítulo I – Processo Legislativo e as Questões de Ordem

1.1 Referencial Teórico

Antes de iniciar a análise do processo legislativo ou do processo constitucional de formação das leis, importante tecer algumas generalidades, princípios e peculiaridades que orientam todos os desdobramentos dos atos complexos, que visam atingir um determinado fim: lei. A necessidade de uma legislação em um Estado Democrático de Direito decorre da importância de regular as relações sociais em sociedade.

Não poderiam os cidadãos, dotados de vontades particulares, praticar atos contrários aos interesses coletivos. Estar-se-ia em perigoso retrocesso, evidenciando um verdadeiro caos e desordem social. Por meio do instrumento legal e regulador das vontades individuais, o Estado determina e impõem os limites da tutela que concede a determinadas classes sociais, e com isso, atua emitindo normas gerais e abstratas de condutas.

Assim leciona o professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

Como sucede, porém, que os homens são entre si desiguais nas aptidões, virtudes, defeitos, da própria vida decorre que, entregues a si mesmos, uns ganham poder sobre outros, seja econômico, seja intelectual, seja de qualquer outra espécie, daí resultado amesquinamento da liberdade de muitos, certamente da maioria (2007, p. 5).

E, completa:

Atraindo-se e repelindo-se ao mesmo tempo, liberdade e igualdade envolvem sem dúvida um *quantum* de contradição, mas sem a sua integração não poder haver democracia. É, aliás, o que assinala Vedel quando acertadamente aponta nessa bipolaridade a causa principal da divergência entre as concepções da democrática (2007, p. 5).

Por fim, encerra:

Tentativa de equilibrar esses dois valores, deve-se anotar, é a concepção providencialista da democracia. Esta, embora se enquadre na formulação liberal, procura conciliar o máximo de liberdade para o indivíduo com uma intervenção estatal de caráter igualizador destinada a estabelecer

oportunidades equivalentes para todos os homens, no que tange à expansão de suas virtualidades, e assegurar para todos condições *humanas* de vida (2007, p. 5).

É, portanto, imperiosa a atividade legislativa em um Estado Democrático de Direito, que visa regular as relações sociais entre os detentores do poder: o povo.

1.2 Fases do Processo

Na elaboração de uma norma jurídica, que venha frear os interesses particulares, alinhando-os aos demais interesses coletivos, deve observar uma série de atos complexos, que vai desde a iniciativa legislativa até a promulgação da lei. A publicação da norma é um pilar fundamental, pois é o momento em que a sociedade toma conhecimento sobre a inovação da ordem jurídica.

Na fase legislativa, está aberto o espaço para o debate da matéria que virá ser o novo regramento das relações sociais, postas de forma coercitiva pelo Estado, gerando não só obrigações, mas também garantindo direitos, que devem ser respeitados mutuamente. No debate parlamentar, temos a possibilidade de aperfeiçoamentos da proposta inicial, momento de maior grandeza de um Estado Democrático, pois prevalecerá a vontade de uma maioria representativa.

1.3 Princípios

Para perseguir todo este rito de propositura, discussão e deliberação, necessário que observemos alguns princípios, que sem eles, impossível seria percorrer determinados passos até a aprovação de uma lei. O princípio da publicidade, usado em todo o processo legislativo, ressalvadas sessões secretas, é aquele segundo o qual todas as discussões deverão ocorrer perante o público, que é a parte mais interessada.

O princípio da publicidade garante, portanto, aos representados o direito de acompanhar a atuação de seus representantes, e ficou muito evidente na Câmara dos Deputados, quando discutiu-se planos de cargos e salários de servidores civis e militares. São

vários os veículos de informações que contribuem para esta publicidade, tais como: jornais, televisão e o acompanhamento no momento da discussão perante as galerias da Câmara e Senado.

O princípio da oralidade consiste no debate propriamente dito, tanto na fase de discussão como na votação. Difícil seria imaginar um Parlamento com propostas escritas, analisadas apenas por uma comissão de estudiosos de determinada matéria, sem permitir a devida discussão de pontos divergentes, atendendo a determinado setor, sem possibilidade de ouvir outros segmentos envolvidos. Na sua essência, o Parlamento é o local próprio do diálogo, do consenso e até mesmo do dissenso, sempre predominando, evidentemente, a vontade da maioria.

Para a minoria, resta apenas, pelo nosso sistema político-partidário, evitar que determinada proposta da maioria passe com aquela roupagem que não seja a vontade unânime do Parlamento. Neste sentido, podemos concluir que a legislação nem sempre reflete aquilo a que a maioria do povo deseja, mas, ao contrário, busca sustentar interesses dos detentores do poder. Os interesses muitas vezes estão voltados para os financiadores de campanha.

Já o princípio da separação da discussão e votação consiste no fato de a votação só começar depois de encerrada a discussão, diferentemente do modelo de outros Parlamentos, onde se discute a matéria em Comissões e remete apenas sua votação para o Plenário. O princípio visa dar certa segurança no processo, que por sua essência é extremamente complexo, evitando, assim, possibilidade de nova discussão após o relator proferir o voto.

O encaminhamento da votação, permitido no legislativo brasileiro, não viola o princípio da separação da discussão e votação, pois não se volta a discutir a matéria. A discussão é feita entre partidos políticos com representação no Congresso Nacional, por meio de seus parlamentares, na maioria das vezes representados por líderes, onde terão o tempo distribuído entre os favoráveis e contrários à matéria em pauta. A orientação do partido fica na responsabilidade do líder, sendo facultada aos vice-líderes, e na ausência destes, aos demais parlamentares.

Por sua vez, o princípio da unidade da legislatura estabelece um período de quatro anos e corresponde ao período que vai do início do mandato dos membros da Câmara dos Deputados até o seu término. No Senado Federal é contínuo, renovável apenas parcialmente a cada quatro anos. Importante salientar que no final de cada legislatura consideram-se terminados todos os assuntos seja qual for o estado de sua deliberação, tanto que as proposições são arquivadas, com algumas exceções previstas em regimento próprio.

A última sessão legislativa, correspondente ao quarto ano, fica prejudicada, tanto pelo período eleitoral que se avizinha, bem como por transformar-se num “palanque eleitoral” de projetos, muitas vezes inconstitucionais, que visam, tão somente, alinhar o diálogo entre os parlamentares e o eleitorado.

Por fim, o princípio do exame prévio do projeto por comissões parlamentares visa dar oportunidade aos parlamentares e até mesmo à sociedade civil de levar para ao Plenário um projeto quase acabado. Desde o fim do século XIX, os parlamentos se organizavam em comissões permanentes, cuja função era estudar as propostas legislativas, emitindo pareceres que, em regra, eram acolhidos pelo plenário.

Hoje tem um modelo aperfeiçoado, que permite a criação de comissões temporárias, destinadas a discutir determinado projeto, levando em consideração sua complexidade. Há ainda comissões que são constituídas para o aperfeiçoamento de legislação, aferição de inocuidade, ou até mesmo, para investigação de crimes praticados contra a Administração Pública. São criadas com apoio de um terço dos membros do parlamento e com prazo pré-fixado, denominadas Comissões Parlamentares de Inquérito.

A conceituação de processo legislativo, propriamente dita, pode ser compreendida num duplo sentido, jurídico e sociológico. O sentido jurídico consiste em um conjunto coordenado de disposições que disciplinam o procedimento a ser obedecido pelos órgãos competentes na produção de leis e atos normativos que derivam da própria Constituição, enquanto o sentido sociológico consiste num conjunto de fatores reais e sociais que impulsionam e direcionam os legisladores a exercitarem suas tarefas.

O desrespeito às normas de processo legislativo, constitucionalmente previstas, acarretará inconstitucionalidade formal da lei ou ato normativo produzido, possibilitando o controle repressivo pelo Poder Judiciário. Há ainda um direito subjetivo dos parlamentares em participarem de um processo legislativo alinhado às regras constitucionais, facultando-os, em caso de omissão por uma das Casas, recorrerem ao Supremo Tribunal Federal via Mandado de Segurança.

1.4 Questões de Ordem

Procura-se neste capítulo identificar os principais aspectos sobre a Questão de Ordem. Entretanto, importante partir-se com a plena consciência da escassez de literatura sobre o referido tema.

Mesmo no constitucionalismo moderno, ainda não se tem uma profunda abordagem sobre Questões de Ordem. Tem-se, tão somente, decisões que no decorrer dos anos foi redesenhando, envolvendo aspectos constitucionais e regimentais, que balizam o processo constitucional de formação das leis.

A análise dos princípios constitucionais de formação das leis é indispensável para o estudo das Questões de Ordem. São os princípios do processo legislativo que norteiam e fundamentam uma decisão sobre aspecto controvertido ou que paire dúvidas.

A Questão de Ordem – no que se refere a essa abordagem - está prevista no artigo 95 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados:

Art. 95. Considera-se questão de ordem toda dúvida sobre a interpretação deste Regimento, na sua prática exclusiva ou relacionada com a Constituição Federal.

§ 1º Durante a Ordem do Dia só poderá ser levantada questão de ordem atinente diretamente à matéria que nela figure.

§ 2º Nenhum Deputado poderá exceder o prazo de três minutos para formular questão de ordem, nem falar sobre a mesma mais de uma vez.

§ 3º No momento de votação, ou quando se discutir e votar redação final, a palavra para formular questão de ordem só poderá ser concedida uma vez ao Relator e uma vez a outro Deputado, de preferência ao Autor da proposição principal ou acessória em votação.

§ 4º A questão de ordem deve ser objetiva, claramente formulada, com a indicação precisa das disposições regimentais ou constitucionais cuja observância se pretenda elucidar, e referir-se à matéria tratada na ocasião.

§ 5º Se o Deputado não indicar, inicialmente, as disposições em que se assenta a questão de ordem, enunciando-as, o Presidente não permitirá a sua permanência na tribuna e determinará a exclusão, da ata, das palavras por ele pronunciadas.

§ 6º Depois de falar somente o Autor e outro Deputado que contra-argumente, a questão de ordem será resolvida pelo Presidente da sessão, não sendo lícito ao Deputado opor-se à decisão ou criticá-la na sessão em que for proferida.

§ 7º O Deputado que quiser comentar, criticar a decisão do Presidente ou contra ela protestar poderá fazê-lo na sessão seguinte, tendo preferência para uso da palavra, durante dez minutos, à hora do expediente.

§ 8º O Deputado, em qualquer caso, poderá recorrer da decisão da Presidência para o Plenário, sem efeito suspensivo, ouvindo-se a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que terá o prazo máximo de três sessões para se pronunciar. Publicado o parecer da Comissão, o recurso será submetido na sessão seguinte ao Plenário. (Parágrafo com redação adaptada à Resolução nº 20, de 2004)

§ 9º Na hipótese do parágrafo anterior, o Deputado, com o apoio de um terço dos presentes, poderá requerer que o Plenário decida, de imediato, sobre o efeito suspensivo ao recurso.

§ 10. As decisões sobre questão de ordem serão registradas e indexadas em livro especial, a que se dará anualmente ampla divulgação; a Mesa elaborará projeto de resolução propondo, se for o caso, as alterações regimentais delas decorrentes, para apreciação em tempo hábil, antes de findo o biênio (REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2006, p. 97-98).

Portanto, o deputado federal que visualize uma inobservância técnica de procedimentos ou de fundo constitucional poderá, na sessão que nela ocorra, suscitar questionamento sobre a interpretação do Regimento Interno ou até mesmo da Constituição Federal.

Questão de Ordem na óptica do processo de formação legislativa é um instrumento assegurado a todos os representantes que exercem na Câmara dos Deputados sua função legiferante. Entretanto, é um instrumento que assegura também o exercício legítimo das oposições, pois são com ações que visam à observância das regras constitucionais e regimentais, que serão asseguradas e respeitadas os preceitos constitucionais e regimentais.

1.4.1 Questão de Ordem e o direito das minorias

O governo federal, detentor de uma maciça maioria na Câmara dos Deputados, tem enorme facilidade na aprovação de seus projetos governistas. Para a oposição, resta o papel de fiscalizar e empenhar-se para a mais estrita observância do controle e limites estabelecidos pela Constituição Federal e Regimento Interno.

Para se ter uma ideia, com a criação do Partido Social Democrático, o governo detém em sua base 423 deputados, enquanto a oposição exerce sua função com apenas 90 deputados federais. Já no Senado Federal, a oposição conta com apenas 17 senadores, enquanto a o governo aprova com facilidade seus projetos com 64 senadores.

Nesta esteira, entende Lourimar Rabelo dos Santos:

Questão de Ordem é a garantia primeira de que as normas serão cumpridas no decorrer do processo legislativo. Olhando um pouco para trás, vemos que os Regimentos das Casas nasceram da necessidade de pôr ordem nos trabalhos em grupo, de pôr ordem nas decisões coletivas, típicas do Poder Legislativo. Eram, portanto, Regimentos “pela ordem e para a ordem”. Daí a utilização da expressão até hoje. As questões de ordem são muito usadas e tranquilizam a Casa e a sociedade no sentido de que há um controle eficaz e imediato quando do abuso das regras, porque todos sabem o valor político do “Jogo Parlamentar”. Obedecidas as regras, pode-se garantir a vitória de uma causa ou de uma ideia ou de um Partido (RABELO-SANTOS, 2005, p. 14 *apud* AZEVEDO, 2001, p. 28-29).

Ainda completa e nos adverte:

No Legislativo há dois instrumentos legais básicos, que são a Constituição e o Regimento Interno. Esses devem ser estáveis, não atingidos ou alterados a cada momento, ao sabor dos choques de interesses. Preservar esses instrumentos do Legislativo é fundamental para garantir a representatividade e a defesa das minorias no decorrer do “Jogo Parlamentar” (RABELO-SANTOS, 2005, p. 14 *apud* AZEVEDO, 2001, p. 41).

Neste sentido, entende-se ser a Questão de Ordem hoje uma verdadeira “arma” de combate às omissões, ilegalidades, desequilíbrios e muitas vezes arbitrariedades praticadas pelo Presidente que dirige determinada sessão de uma Comissão ou do Plenário.

1.4.2 Hermenêutica nas Questões de Ordem

Deve-se perguntar, entretanto, qual a dimensão e a força de uma Questão de Ordem suscitada em determinada sessão?

Quem melhor assevera isto é Alexandre Augusto Castro de Varella:

Lílian Albuquerque (2005) procura identificar se as Questões de Ordem são sempre respondidas para atender aos reclamos técnicos do processo e a manutenção das regras ou podem ser respondidas para induzir determinado resultado e mudar as regras do jogo em andamento. Conclui que as respostas do Presidente da Câmara às **Questões de Ordem** são elementos que concentram poder em suas mãos, e que elas não atingem seu objetivo de difundir o poder entre todos os parlamentares (VARELLA, 2007, p. 16 *apud* SANTOS, 2005).

Assim sendo, pode-se chegar à conclusão de que as Questões de Ordem nem sempre são utilizadas para dar uma resposta urgente, consistente e que resolva aspectos regimentais e até mesmo constitucionais.

Um grande problema enfrentado hoje no Congresso Nacional é o desvirtuamento das Questões de Ordem. A Mesa da Câmara dos Deputados possui um robusto acervo de interpretações, que muitas vezes são usadas pelo presidente para conduzir uma sessão da forma que possa melhor se esquivar das obstruções promovidas pela oposição.

E, pode-se perguntar: como isso é possível? Ora, não está expresso no Regimento Interno da Câmara dos Deputados que o Presidente tem de seguir determinado procedimento? Sim, na grande maioria das vezes o Regimento estabelece qual o procedimento. Quando isso não é possível, a resposta à Questão de Ordem será fundamentada com base na interpretação, seja em determinado sentido ou seja em outro.

Alexandre Augusto Castro de Varella destaca que:

Segundo nos ensina Carlos Alberto Nery (2003), o Regimento Interno corresponde a um conjunto de normas que deve ser observado durante a elaboração legislativa, embora não exista autonomamente, pois é técnica realizando fins de poder. Quando há colisão de interpretação, a Mesa tem o “direito” de arbitrar a regra que especificamente tratar melhor a matéria. A interpretação é admissível se não configurar violência contra a expressão literal do texto e não alterar o significado do texto normativo, com mudança radical da própria concepção original do legislador. Segundo ele, a interpretação de uma norma não é um ato de técnica jurídica pura e neutra, mas sim uma opção influenciada por fatores ideológicos. Interpretar é sempre uma escolha valorativa feita pelo intérprete a partir de vários sentidos possíveis de uma norma legislativa. É na interpretação que se fixa o conteúdo do que de fato deve ser respeitado por todos. Em não sendo possível, em relação ao instituto da Questão de Ordem, solucionar um problema de contradição, aplica-se o **princípio da razoabilidade** ou da proporcionalidade, que integra o Direito Constitucional Brasileiro, em que se entende que “uma medida é adequada, se atinge o fim almejado, exigível, por causar o menor prejuízo possível e finalmente, proporcional em sentido estrito, se as vantagens que se trará superam as desvantagens” (VARELLA, 2007, p. 16 *apud* NERY, 2003).

Fica evidente, portanto, que a interpretação é usada para justificar o “direito” da Mesa Diretora em aplicar determinada regra no momento e oportunidade que favoreça algum interesse.

Entretanto, é explícito que estas interpretações jamais poderão fugir da letra do dispositivo regimental. Ou seja, não poderão contrariar a orientação expressa, nem tampouco a vontade ordinária do legislador.

Para assegurar referido prerrogativa/direito ao legislador é que se tem previsto as Questões de Ordem. Analisados os aspectos gerais sobre as Questões de Ordem, importante transplantar este raciocínio desenvolvido para uma das espécies legislativas com mais incidência no Congresso Nacional: Medidas Provisórias.

Capítulo II

Medidas Provisórias

Capítulo II – Medidas Provisórias

A Medida Provisória originou-se do antigo *decrete legge*, adotado na Itália. A Constituição Federal Brasileira de 1937 adotou este instrumento legislativo colocado à disposição do Presidente da República, denominado decreto-lei:

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 (CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, 1937).

O modelo italiano veio a ser aperfeiçoado na Constituição Italiana de 1947, dando nova roupagem ao *decrete legge*, modelo logo incorporado também pelo Brasil. Vigeu durante toda Constituição Brasileira de 1946:

Art 87 - Compete privativamente ao Presidente da República: I - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis e expedir decretos e regulamentos para a sua fiel execução (CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, 1946).

O decreto lei também subsistiu durante todo o período de institucionalização da Ditadura Militar. Estava nas mãos do presidente daquele momento, Costa e Silva, o poder de editar decretos que tinham força de lei e que regulava as situações jurídicas do país. Um período marcado pela promessa de uma ditadura difusa que se transformou numa ditadura que eliminou o que restava das liberdades públicas e democráticas. O decreto lei esteve presente também no artigo 58 da Constituição Federal de 1967:

Art 58 - O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não resulte aumento de despesa, poderá expedir decretos com força de lei sobre as seguintes matérias (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1967).

No dia 17 de outubro de 1969, auge do regime militar brasileiro, a Constituição de 1967 recebe uma nova redação, implementada pela Emenda Constitucional n. 1. A Emenda decretada pela Junta Militar mudou significativamente a redação da Carta Maior de 1967. Entretanto, ainda mantiveram no artigo 55 desta Constituição o decreto lei:

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 (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1967).

Mas, foi entre 1987 e 1988, momento de ruptura com o período ditatorial e o início de um Estado Democrático de Direito, período que a sociedade esperava um projeto de democracia para o país, que o constituinte originário optou por dar outro nome ao antigo decreto lei. A intenção era deixar para trás tudo que ainda trazia lembranças do período de dura ditadura. As medidas provisórias passaram a integrar o processo legislativo brasileiro com o advento da Constituição de 1988. Hoje está prevista no artigo 62:

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 (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

A medida provisória, no modelo originário de 1988, permitia ao Presidente da República reeditá-la caso não fosse votada no prazo de 60 dias. Ou seja, uma vez enviada ao Congresso Nacional e não deliberada até o sexagésimo dia, permitia ao governo reeditá-la para manter em eficácia uma medida que estava perto de se perder por decurso de prazo.

Isso gerou uma grande instabilidade e arbitrariedades praticadas pelos governos, possibilitando manter uma medida que era provisória por tempo indeterminado. O governo só perdia a medida provisória caso o Congresso a rejeitasse explicitamente.

Aprovada pelo Congresso Nacional, em 2001, a Emenda Constitucional n. 32 alterou regras de edição e tramitação das medidas provisórias, com o objetivo de restringir o uso desse instrumento pelo Poder Executivo. Entre outras mudanças, a nova lei proibiu a reedição ilimitada das medidas e definiu que, após perderem a validade, elas trancariam a pauta do Congresso Nacional. A nova redação permaneceu no artigo 62 da Constituição Federal de 1988:

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 (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA, 1988).

A vedação sobre a possibilidade de reedição da medida provisória está prevista no § 10 do mesmo artigo 62 da Carta Magna:

§ 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 (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

Durante muitos anos passamos por sérias dificuldades no Parlamento, tendo em vista o constante sobrestamento da pauta de votações na Câmara dos Deputados devido ao excessivo envio de medidas provisórias pelo Governo Federal.

A medida provisória tem seu início hoje nos ministérios, ou seja, os ministros de Estado percebendo a necessidade da sua pasta ministerial envia à Casa Civil uma proposta de medida provisória. Assim nos ensina o professor José Levi Mello do Amaral Júnior:

No modelo posterior à Emenda Constitucional n. 32/2001, o projeto de medida provisória, no mais das vezes, como já exposto, seja por influxo de ordem técnico-administrativa, seja por influxo político – não raro da própria oposição – é concebido no seio de algum órgão técnico de Ministério (AMARAL JÚNIOR, 2004, p. 230).

A casa civil por sua vez, analisará se aquela proposta preenche os requisitos constitucionais de relevância e urgência, para só então, sob a ratificação do Presidente da República, enviar ao Congresso Nacional a proposta. Caso não preencha os requisitos de relevância e urgência, a proposta é então devolvida ao órgão técnico do ministério que desenvolveu o texto da Medida Provisória. Neste sentido leciona o professor José Levi Mello do Amaral Júnior:

Assim, deve o projeto ser encaminhado com exposição de motivos que demonstre, objetivamente, a ocorrência de relevância e urgência no caso enfocado pelo projeto. Se acaso não demonstrados devidamente os requisitos de relevância e urgência, o projeto não é apreciado pela Presidência da República. Nesta hipótese, o projeto é devolvido ao órgão de origem com a justificativa do seu não-seguimento (AMARAL JÚNIOR, 2004, p. 231).

Entretanto, o se percebe hoje no trato com as medidas provisórias são propostas absolutamente carentes de relevância e urgência, medidas que têm por finalidade somente o atendimento de alguns setores específicos da Administração Pública.

E, não raras vezes, já na Câmara dos Deputados, há um relator que espera aquela medida provisória editada pelo Chefe do Poder Executivo. Isso se explica porque o deputado

está diretamente interessado e articulando juntos aos ministros a edição daquela medida provisória.

2.1 Da Tramitação

O art. 62 da Constituição Federal disciplina grande parte da tramitação das Medidas Provisórias, complementada pela Resolução n. 01, de 2002, do Congresso Nacional. Assim sintetiza José Levi Mello do Amaral Júnior:

O processo legislativo da medida provisória obedece, no modelo da Emenda Constitucional n. 32/2001, ao disposto no art. 62, *caput* e parágrafos, da Constituição de 1988, com a redação da referida Emenda, bem como a sua respectiva regulamentação, constante da Resolução 1, de 08.05.2002, do Congresso Nacional, que: “Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências (AMARAL JÚNIOR, 2004, p. 229).

O início da sua vigência se dá com a publicação no Diário Oficial da União, após ser assinada pelo Presidente da República. O texto é enviado ao Congresso Nacional por meio de mensagem, bem como a exposição de motivos.

Nas 48 horas que se seguem, a presidência da Mesa do Congresso Nacional fará publicar e distribuir em avulsos a matéria, designando Comissão Mista para emitir parecer sobre ela (art. 2º da Resolução nº 01, de 2002, do Congresso Nacional).

No 1º dia de entrada no Congresso Nacional, até as 12 horas seguintes, ocorrerá a indicação dos membros da Comissão Mista pelos líderes dos partidos ou blocos parlamentares (art. 2º, parágrafo 4º da Resolução nº 01, de 2002, do Congresso Nacional).

No 2º dia, ao final das 48 horas, ocorrerá a designação da Comissão Mista, bem como a publicação e divulgação de avulsos (art. 2º, *caput*, da Resolução nº 01, de 2002, do Congresso Nacional, e art. 62, parágrafo 9º da Constituição Federal).

A partir das 24 horas posteriores à designação da Comissão Mista, deverá ocorrer a instalação da referida Comissão, eleição do Presidente e Vice, bem como a designação dos relatores (art. 3º, *caput*, da Resolução nº 01, de 2002, do Congresso Nacional).

A consultoria e assessoria orçamentária terão até o 5º dia para encaminhar nota técnica acerca da adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória (art. 19º, *caput*, da Resolução nº 01, de 2002, do Congresso Nacional).

Ao final do 6º dia encerra-se o prazo para emendamento, que poderá ser feita por qualquer deputado ou senador. Encerra-se, também, o prazo para o autor de projeto solicitar a tramitação sob a forma de emenda, em conjunto com a medida provisória (art. 4º, *caput*, parágrafo 2º da Resolução nº 01, de 2002, do Congresso Nacional).

Ensina o professor José Levi Mello do Amaral Júnior:

Emendas à medida provisória somente podem ser oferecidas perante a Comissão Mista, no prazo de seis dias contados da publicação da medida, e devem ser protocolizadas na Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal. No prazo de oferecimento de emendas, o autor do projeto pertinente à matéria constante da medida provisória pode solicitar que aquele tramite, sob a forma de emenda, em conjunto com a medida provisória. A emenda necessariamente deve guardar relação de pertinência com a matéria da medida provisória, sob pena de indeferimento liminar por parte do Presidente da Comissão, cabendo recurso – por parte do autor da emenda, com o apoio de outros três membros da Comissão – para decisão definitiva do Plenário da Comissão (AMARAL JÚNIOR, 2004, p. 244).

Ao final do 14º dia, encerra-se o prazo para emissão do parecer único pela Comissão Mista (art. 5º, *caput*, da Resolução nº 01, de 2002, do Congresso Nacional). Este parecer deverá conter aspectos constitucionais, aí inclusos os requisitos de relevância e urgência; mérito; adequação financeira; e à aprovação pelo Poder Executivo.

O professor José Levi Mello do Amaral Júnior já destacava isto em sua obra:

A Comissão tem o prazo improrrogável de quatorze dias contados da publicação da medida provisória para emitir parecer único, manifestando-se quanto: a) à constitucionalidade, aí incluídos os pressupostos de relevância e urgência; b) ao mérito; c) à adequação financeira e orçamentária da medida; e d) ao cumprimento da imediata submissão do texto da medida provisória ao Congresso Nacional (AMARAL JÚNIOR, 2004, p. 244).

A constitucionalidade, adequação financeira e orçamentária, bem como a imediata submissão do texto da medida provisória ao Congresso Nacional são análises preliminares feitas pela Comissão. Superada a análise técnica, a Comissão passará a analisar o mérito da Medida Provisória, podendo emitir parecer pela aprovação ou rejeição da matéria enviada ao Congresso Nacional.

Já ao final do 15º dia iniciam-se os trabalhos na Câmara dos Deputados, com a publicação do parecer da Comissão Mista em avulsos no Diário Oficial da Câmara dos Deputados (art. 6º, *caput*, e parágrafo 1º da Resolução nº 01, de 2002, do Congresso Nacional, e art. 62, parágrafo 8º da Constituição Federal).

No 28º dia encerra-se o prazo dos trabalhos na Câmara dos Deputados (art. 6º, *caput*, da Resolução nº 01, de 2002, do Congresso Nacional).

Neste sentido, reforça o professor José Levi Mello do Amaral Júnior:

Assim, a Câmara dos Deputados deve se pronunciar até o vigésimo oitavo dia de vigência da medida provisória, prazo esse contado da sua publicação do *Diário Oficial da União*, vale dizer: a Câmara dos Deputados tem, assim como a Comissão Mista, quatorze dias para deliberar sobre a matéria. (AMARAL JÚNIOR, 2004, p. 248).

No 29º dia fica permitido o início da discussão da Medida Provisória no Senado Federal. Isso significa que o prazo na Câmara dos Deputados está encerrado (art. 7º, parágrafo 2º da Resolução nº 01, de 2002, do Congresso Nacional).

Ao final do 42º dia encerrar-se o prazo para apreciação da medida provisória pelo Senado Federal (art. 7º, *caput*, da Resolução nº 01, de 2002, do Congresso Nacional).

Após o prazo de 42 dias de tramitação da Medida Provisória, a Câmara dos Deputados terá apenas 3 dias para apreciar eventuais alterações produzidas pelo Senado Federal (art. 7º, parágrafo 4º da Resolução nº 01, de 2002, do Congresso Nacional).

No 45º dia, a matéria entra em regime de urgência, sobrestando todos os demais trabalhos que estejam na pauta, esteja na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal (art. 9º da Resolução nº 01, de 2002, do Congresso Nacional, e art. 62, parágrafo 6º da Constituição Federal).

É a lição do professor José Levi Mello do Amaral Júnior:

Se, no entanto, os quarenta e cinco dias regimentais – contados da publicação da medida provisória no *Diário Oficial da União* – não forem cumpridos, a matéria entra em regime de *urgência*, trancando, desde logo, a pauta de deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando (e somente a pauta dessa). Aprovado o projeto, ou perdendo a medida provisória a sua eficácia por decurso de prazo, cessa o regime de urgência, desobstruindo-se, assim, a pauta da Casa (AMARAL JÚNIOR, 2004, p. 230.250).

Ao final do 60º dia, tem-se a prorrogação automática por mais 60 dias, da vigência da medida provisória, que não teve concluída sua votação pelo Congresso Nacional.

A comunicação da prorrogação é feita por ato da Mesa do Congresso Nacional. O ato é publicado no Diário Oficial da União (art. 10, *caput*, parágrafo 1º da Resolução nº 01, de 2002, do Congresso Nacional, e art. 62, parágrafos 3º e 7º da Constituição Federal).

Ao final de 120 dias encerra-se o período de prorrogação de vigência da medida provisória (art. 10, *caput*, da Resolução nº 01, de 2002, do Congresso Nacional, e art. 62, parágrafo 7º da Constituição Federal).

A medida provisória não votada em ambas as Casas Legislativas dentro de 120 dias perderá sua eficácia. Ou seja, deixa o mundo jurídico e perde todos seus efeitos. Todos os atos praticados no período de vigência são considerados legais, para efeitos de direito adquirido.

Entretanto, necessário que houvesse, em 15 dias, a apresentação de projeto de decreto legislativo pela Comissão Mista, regulando as relações jurídicas decorrentes da medida provisória não apreciada, rejeitada ou modificada.

Decorrido referido prazo, qualquer deputado ou senador poderá oferecer projeto de decreto legislativo (art. 11, parágrafo 1º da Resolução nº 01, de 2002, do Congresso Nacional).

Após 60 dias da rejeição ou perda de eficácia da medida provisória teremos finalizado o prazo para edição do decreto legislativo. Extingue-se, também, a Comissão Mista, que poderá se extinguir antes se for editado o Decreto Legislativo (art. 18 da Resolução nº 01, de 2002, do Congresso Nacional, e art. 62, parágrafo 4º da Constituição Federal).

2.2 Medida Provisória e sua conversão em Lei

A medida provisória discutida e votada no Congresso Nacional sem alterações será promulgada pela Mesa do Congresso Nacional. E poderia surgir o seguinte questionamento: encerrada a fase Congressual, não deveria a medida provisória retornar ao Poder Executivo para a devida sanção presidencial? Não.

E é simples explicar referido fenômeno: não há necessidade de submeter à nova análise um texto que foi assinado inicialmente pelo próprio Presidente da República, caso o Congresso Nacional não o tenha alterado. Se não teve alterações da vontade principal do Chefe do Poder Executivo, seria incoerência técnica e/ou política eventual veto presidencial.

Assim ensina o professor José Levi Mello do Amaral Júnior:

Aprovada a medida provisória sem alteração de mérito, “(...) será o seu texto promulgado pelo Presidente da Mesa do Congresso Nacional para publicação, como lei, no *Diário Oficial da União*”. Trata-se da já referida hipóteses de *ratificação direta* de medida provisória, o que enseja promulgação da lei de conversão pelo próprio Congresso Nacional (AMARAL JÚNIOR, 2004, p. 254).

Há, entretanto, outra forma de inovação da ordem jurídica. É a situação em que o presidente da República envia uma medida provisória ao Congresso Nacional, e na Casa Legislativa esta matéria sofre alterações.

O relator na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal poderá alterar a medida provisória enviada pelo Poder Executivo. Esta alteração se dá com o acolhimento de alguma emenda, ou mesmo outro texto elaborado pelo relator. Isto gera certa insegurança jurídica, pois o relator fica com uma parcela de poder do Chefe do Executivo nas mãos, podendo trazer um texto carente de relevância e urgência, ou até mesmo sem acordo político com o governo.

E assim bem sintetiza o professor José Levi Mello do Amaral Júnior:

*Aprovada a medida provisória com modificações de mérito (por emendas), hipóteses em que o objeto de aprovação é, em verdade, na prática do Congresso Nacional, o projeto de lei de conversão, esse será “(...) enviado, pela Casa onde houver sido concluída a votação, à sanção do Presidente da República”. A *contratio sensu*, a norma em causa confirma que a medida provisória aprovada sem alterações dispensa a sanção presidencial (AMARAL JÚNIOR, 2004, p. 254.255).*

No período que vai desde a edição da medida provisória até a sua publicação, não há que se falar em revogação ou inovação da ordem jurídica. O que acontece é tão somente suspender a eficácia de uma norma que estava em vigor, para que opere o texto provisório assinado pelo Chefe do Poder Executivo.

Enquanto tramita a medida provisória no Congresso Nacional, e nela seja incorporadas emendas - seja na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal – não se deve imaginar uma alteração no ordenamento jurídico.

Somente teremos inovação na ordem jurídica quando ultimar toda a tramitação da matéria, que se encerra com a promulgação ou sanção presidencial. Sanção quando se tem alteração a o respectivo projeto de lei de conversão, e promulgação quando o texto enviado pelo Chefe do Poder Executivo é votado na íntegra no Congresso Nacional.

2.3 Decreto Legislativo e a Lei de Conversão

Surge, ao final do estudo a seguinte pergunta: como fica as relações jurídicas de uma medida provisória editada e não convertida em lei? Para o referido fenômeno, não se poderia encerrar a análise sem antes falar sobre o projeto de decreto legislativo.

Todos os atos praticados durante a vigência de uma medida provisória manter-se-ão por esta regida. Ou seja, uma vez editada uma medida provisória, que assegure direitos e imponha obrigações, deverá manter-se para efeitos futuros sobre aquele tempo que permaneceu em vigência. Destaca o professor José Levi Mello do Amaral júnior:

Importante inovação da Emenda Constitucional n. 32/2001 diz respeito aos efeitos da medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido eficácia por decurso de prazo. O constituinte derivado, aqui, legislando em favor da segurança jurídica, retornou – ao menos em boa parte – ao sistema do § 2.º do art. 55 da Constituição de 1967, com a redação da Emenda Constitucional n. 1/1969, isto é, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante a vigência da medida provisória mantêm-se por essa regidas (AMARAL JÚNIOR, 2004, p. 254.255).

Superada a análise das Medidas Provisórias, o próximo capítulo abordará o eixo principal desta obra. Foi na Questão de Ordem n. 411, de 2009, que surgiu a nova interpretação sobre o sobrestamento da pauta de votações na Câmara dos Deputados. Impossível seria analisar a decisão tomada pelo então presidente Michel Temer, sem antes estudar os capítulos anteriores, que abordaram as Questões de Ordem e as Medidas Provisórias.

Capítulo III

Questão de Ordem nº 411, de 2009

Capítulo III – Questão de Ordem nº 411, de 2009

No dia 11 de março de 2009, numa sessão ordinária deliberativa, presidida pelo então deputado Michel Temer (PMDB/SP), em que se discutia a medida provisória nº 449, de 2008, o ex-deputado federal Régis de Oliveira (PSC/SP) levantou uma Questão de Ordem, com base no artigo 95 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e parágrafo 6º do artigo 62 da Constituição Federal de 1988.

O deputado Régis de Oliveira entendia que a expressão usada na Constituição Federal para denominar o sobrestamento de todas as deliberações da Casa, quando houvesse o trancamento de pauta por medida provisória, precisava de uma interpretação restritiva. Indagou naquele momento se, para efeito de trancamento de pauta, todos os itens do artigo 59 realmente trancam a pauta, salvo as resoluções:

Fiz uma pesquisa sobre isso, Sr. Presidente. Cito um grande jurista chamado Michel Temer e seus elementos de Direito Constitucional, e outros juristas, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Pontes de Miranda e José Afonso da Silva, todos eles entendem que o projeto de resolução não faz parte do processo legislativo. Diante dessa observação, quero indagar à Mesa questão de ordem sobre se, para efeito de trancamento de pauta da pauta, todos os itens do art. 59 realmente trancam a pauta, salvo as resoluções (Questão de Ordem n. 411, de 2009, p. 2).

Nesta linha de interpretação, o deputado Régis de Oliveira alcançou o entendimento de que a Câmara dos Deputados poderia deliberar sobre resoluções e toda matéria administrativa, sem a necessidade de esgotar a votação das medidas provisórias que sobrestam as deliberações do Plenário.

E ainda concluiu o deputado Régis de Oliveira:

Por consequência, a indagação ou a questão de ordem que suscito, Sr. Presidente, é que o Plenário não fica com a sua pauta fechada. Claro que fica com a pauta fechada em todas as matérias, como vemos aqui, mas resoluções não estão subordinadas ao trancamento de pauta (Questão de Ordem n. 411, de 2009, p.2).

Tendo em vista a fundamentação trazida pelo deputado Régis de Oliveira e os efeitos que uma decisão apressada poderia trazer, o presidente Michel Temer optou por recolher a Questão de Ordem, analisar com mais cautela, para só então responder a indagação levantada em sessão. Entretanto, já naquele momento, o presidente demonstrou simpatia pela matéria.

3.1 Decisão

No dia 17 de março de 2009, o presidente Michel Temer respondeu a Questão de Ordem suscitada pelo deputado Régis de Oliveira. Antes mesmo de chegar ao Plenário da Câmara dos Deputados, o presidente convocou uma reunião de líderes no gabinete da presidência para fazer uma breve comunicação aos líderes partidários sobre sua decisão.

Uma das maiores preocupações e zelo do presidente Michel Temer naquele momento foi dar maior consistência política e jurídica na sua decisão. Fez questão de ser notadamente pública, inclusive com a transcrição nas notas taquigráficas, para que pudesse servir de elementos suficientes para eventual ação judicial em sentido contrário.

E assim seguiu o presidente Michel Temer:

Este tema que vou abordar, Sras. Deputadas, Srs. Deputados, diz respeito às medidas provisórias. Ao responder a questão de ordem, e vou fazê-lo para constar das notas taquigráficas desta Casa, para que eventualmente os argumentos aqui expendidos possam ser objeto de contestação, contestação da mais variada natureza, mesmo de ordem judicial. Portanto, passando a responder a questão de ordem do Deputado Regis de Oliveira, quero dizer – já faço uma síntese preliminar – que além das resoluções, que podem ser votadas apesar do trancamento da pauta por medida provisória, também assim pode ocorrer com as emendas à Constituição, com a lei complementar, com os decretos legislativos e, naturalmente, com as resoluções (Questão de Ordem 411, de 2009, p. 4).

O primeiro fundamento veio na seara política. Entendeu o presidente que a Câmara dos Deputados estava enfrentando sérias dificuldades em relação à sua pauta de votações, tendo em vista o elevado número de medidas provisórias que o Poder Executivo enviara ao Congresso Nacional.

Fundamentou, portanto, o presidente:

O primeiro fundamento é de natureza meramente política. Os senhores sabem o quanto esta Casa tem sido criticada, porque praticamente paralisamos as votações em face das medidas provisórias. Basta registrar que temos hoje 10 medidas provisórias e uma décima primeira que voltou do Senado Federal, porque lá houve emenda, que trancam a pauta dos nossos trabalhos. Num critério temporal bastante otimista, essa pauta só será destrancada no meio ou no final de maio, isso se ainda não voltarem para cá outras medidas provisórias do Senado Federal, com eventuais emendas, ou

ainda outras vieram a ser editadas de modo a trancar a pauta (Questão de Ordem 411, de 2009, p. 4).

Ficou evidente que o presidente pretendia com sua decisão dar mais autonomia à Câmara dos Deputados. Não podia o Poder Executivo, a seu bel prazer enviar as mais variadas medidas provisórias, inabilitando o Poder Legislativo de exercer sua função típica de legislar. Assim sendo, o Congresso Nacional estaria funcionando apenas como “cartório” do Poder Executivo.

E não parou por aí! A segunda fundamentação veio na esteira jurídica. E para alcançar o objetivo de acolher a Questão de Ordem suscitada pelo deputado Régis de Oliveira precisou recorrer às formas de interpretação da Constituição Federal. Evidenciou o precário período ditatorial anterior a Constituição de 1988, destacando a necessidade de nivelar os poderes da República:

Fechada a explicação de natureza política, eu quero dar uma explicação de natureza jurídica que me leva a esse destrancamento. A primeira afirmação que quero fazer, agora sob o foco jurídico, é uma afirmação de natureza genérica. Aliás, 2 afirmações de natureza genérica. Uma primeira é que esta Constituição – sabemos todos – inaugurou política e juridicamente, um estado democrático de direito. Não precisamos ressaltar que nasceu como fruto do combate ao autoritarismo. Não precisamos ressaltar que surgiu para debater o centralismo. Não precisamos repisar que surgiu para igualar os poderes e, portanto, para impedir que um dos poderes tivesse uma atuação política e juridicamente superior a outro poder, o que ocorria no período anterior à Constituição de 1988 (Questão de Ordem 411, de 2009, p. 4).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 veio, portanto, buscar a nivelção dos poderes. Sabendo que a função precípua do Poder Legislativo é legislar e fiscalizar, a este poder foi dado a função legiferante. Ao Poder Executivo foi atribuída a função de administrar. E, por fim, ao Poder Judiciário foi dado o poder de decidir as contendas judiciais, sob os limites das leis e da própria Carta Constitucional.

Neste sentido, constatou-se que havia necessidade de, não diminuir, mas, aumentar as prerrogativas do Poder Legislativo em face do Poder Executivo, mais especificamente em relação ao Presidente da República. O Poder Legislativo, mais especificamente a Câmara dos Deputados, abriga aqui os representantes do povo. Do outro lado, o Senado Federal abriga os representantes das unidades federativas.

Necessário, portanto, que haja um equilíbrio. Um poder não pode sobrepor ao outro, sob pena de colocarmos por terra o estabelecido na Constituição Federal. Para isso, o legislador originário criou mecanismos de freios e contrapesos. Esta prerrogativa, atribuída a

todos os poderes, é uma garantia constitucional que visa evitar arbitrariedades de um poder sobre o outro.

No que concerne ao Poder Legislativo, o legislador criou limites constitucionalmente previstos para evitar que o Presidente da República atue com vistas às pretensões apenas de seu governo, sem olhar para o direito dos estados e do povo. Neste sentido, ao Congresso Nacional é dado o direito de inadmitir uma Medida Provisória que não preencha os requisitos de relevância e urgência.

O presidente Michel Temer reforça isso quando diz:

Feita essa equação, pela Constituição Federal, da repartição das funções do Estado, falo entre parênteses, o poder não é nosso, não é do Presidente da República, não é do Judiciário; o poder é do povo. Somos meros órgãos exercentes do poder que nos foi atribuído (Questão de Ordem 411, de 2009, p. 4).

Também neste sentido, é o que expressa José Levi Mello do Amaral Júnior (2004):

Dada a natureza – em abstrato posta na Constituição italiana de 1947 – dos casos extraordinários que ensejam necessidade e urgência na edição do *decreto-legge*, ele pode ser adotado mesmo quando o Governo ainda não recebeu a confiança do Parlamento ou, até mesmo, se foi golpeado pela desconfiança desse. Com efeito, a Constituição remete de modo indeterminado aos casos extraordinários de necessidade e urgência, sem nada dispor expressamente quanto àquelas circunstâncias (AMARAL JUNIOR, 2004, p. 74).

E por fim assim nos ensina Fábio Alexandre Coelho (2007):

Quanto aos requisitos mencionados – relevância e urgência – já estavam presentes na Itália em 31 de janeiro de 1932, quando foi instituída, no direito público italiano, a figura do decreto-lei, disciplinador de situações de necessidade. Seu advento estava, em especial, condicionado a motivos de absoluta necessidade. Posteriormente, a Constituição italiana de 1947 também falou em necessidade e urgência (COELHO, 2007, p. 279).

Assim sendo, pode-se inferir que o Presidente da República, agindo na sua função atípica de legislar, ao editar uma medida provisória que será submetida à apreciação pelo Congresso Nacional deverá respeitar dois ditames constitucionais – relevância e urgência.

Por relevância pode-se imaginar uma matéria de importância maior em relação às outras, dada sua significância no ordenamento jurídico, sua importância e peculiaridades especiais que peça uma análise diferenciada.

Já por urgência pode-se imaginar uma qualidade de urgente, premente, imperioso, que não pode esperar, sob pena de perecer ou de se perder caso não se tenha uma resposta rápida do poder público.

Quando se fala na possibilidade do Presidente da República exercer a função legislativa, infere-se que há uma exceção ao princípio constitucional da separação dos poderes. E surge o questionamento: é juridicamente e constitucionalmente aceitável esta exceção no processo de formação das leis?

Antes de responder ao questionamento, importante fazer referência aos limites de aplicação destas exceções. E, sabendo do risco de transformar-se a exceção em regra e a regra em exceção, deve-se buscar a aplicação de forma mais restritiva possível.

Para balizar sua decisão, foi nesta linha que encaminhou o presidente Michel Temer:

Então, volto a dizer: toda vez que há uma exceção esta interpretação não pode ser ampliativa. Ao contrário. A interpretação é restritiva. Toda e qualquer exceção retirante de uma parcela de poder de um dos órgãos de Governo, de um dos órgãos de poder, para outro órgão de Governo só pode ser interpretada de forma restritivamente (Questão de Ordem 411, de 2009, p. 5).

Após verificar que há possibilidade de exceções, basta agora verificar a redação do artigo 62 da Constituição Federal no que diz respeito ao trancamento de pauta. Se analisarmos literalmente o que diz o ditame constitucional, não seria possível votar absolutamente nada enquanto não ultimasse a votação das medidas provisórias.

E neste sentido alertou o presidente Michel Temer:

Então, se eu ficar com a interpretação literal “todas as deliberações legislativas”, eu digo, nenhuma delas pode ser objeto de apreciação. Mas, não é isso que diz o texto. Eu pergunto, e a pergunta é importante: uma medida provisória pode versar sobre matéria de lei complementar? Não pode. Há uma vedação expressa no texto constitucional. A medida provisória pode modificar a Constituição Federal? Não pode. Só emenda constitucional pode fazê-lo. A medida provisória pode tratar de uma matéria referente a decreto legislativo, por exemplo, declarar a guerra ou fazer a paz, que é objeto de decreto legislativo? Não pode. A medida provisória pode editar uma resolução sobre o Regimento Interno da Câmara ou Senado? Não pode. Isto é matéria de decreto legislativo e de resolução. Aliás, aqui faço um parêntese: imaginem os senhores o que significa trancamento de pauta. Se hoje estourasse um conflito entre o Brasil e um outro país, e o Presidente mandasse uma mensagem para declarar a guerra, nós não poderíamos expedir o decreto legislativo, porque a pauta está trancada até maio. Então nós mandaríamos avisar: só a partir do dia 15 ou 20 de maio que nós vamos poder apreciar este decreto legislativo. Não é? (Questão de Ordem 411, de 2009, p. 5)

Em face destas considerações, o presidente Michel Temer definiu naquela sessão que o sobrestamento da pauta estava adstrito somente às deliberações legislativas ordinárias. Ou seja, apenas as leis ordinárias é que podem trancar a pauta de votações. Além disso, algumas matérias constantes no artigo 62 da Constituição Federal estão excepcionadas.

Portanto, além de outras matérias que não podem trancar a pauta de votações, as principais são as que dispõem sobre: nacionalidade; cidadania; direitos políticos; partidos políticos; direito eleitoral; direito penal; processual penal; processual civil; organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia dos seus membros; planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no artigo 167, § 3º da Constituição Federal.

Finalizou o presidente Michel Temer na sua decisão:

Esta interpretação, como V. Exas. Percebem, é uma interpretação do sistema constitucional. O sistema constitucional nos indica isso, sob pena de termos que dizer o seguinte: olha aqui, a Constituinte, de 1988, não produziu o estado democrático de direito; a Constituinte, de 1988, não produziu a igualdade entre os órgãos do Poder. A Constituinte, de 1988, produziu um sistema de separação de poderes, em que o Poder Executivo é mais relevante, é o maior politicamente do que o Legislativo, tanto é maior que basta um gesto excepcional de natureza legislativa para paralisar as atividades do Poder Legislativo. Poderíamos até exagerar e dizer: na verdade o que se quis foi apenas o Poder Legislativo. Ou seja, se o Legislativo não examinou essa medida provisória, que nasceu do sacrossanto Poder Executivo, o Legislativo paralisa suas atividades e passa naturalmente a ser chicoteado pela opinião pública (Questão de Ordem 411, de 2009, p. 5).

Naquele dado momento ficou evidenciado que não haveria mais sobrestamento de pauta na Câmara dos Deputados. As medidas provisórias continuarão na pauta das sessões ordinárias, mas não mais trancarão a pauta das sessões extraordinárias, ou seja, sessões extraordinárias poderão ser convocadas para deliberação de matérias que não sejam objeto de medidas provisórias.

Por ser um assunto muito delicado e controvertido entre os líderes partidários, o presidente Michel Temer preferiu não dar aplicação imediata à nova interpretação. Preferiu esperar algum partido político reclamar ao Supremo Tribunal Federal, para tão somente, efetivar a nova interpretação em relação ao trancamento da pauta. A questão chegou ao Supremo Tribunal Federal via Mandado de Segurança impetrado pelos líderes e deputados federais Carlos Fernando Coruja Agustini (PPS); Ronaldo Ramos Caiado (DEM); e José Aníbal Peres de Pontes (PSDB).

3.2 Mandado de Segurança n. 27.931-1. Distrito Federal

No dia 18 de março de 2009 foi impetrado o Mandado de Segurança nº 27.931-1 no Supremo Tribunal Federal. Os impetrantes foram os já mencionados líderes e deputados federais Carlos Fernando Coruja Agustini (PPS); Ronaldo Ramos Caiado (DEM); e José Aníbal Peres de Pontes (PSDB). Os congressistas possuem legitimidade *ad causam* para provocar o Supremo Tribunal Federal, caso vejam desrespeitas normas relativas ao processo constitucional de formação das leis.

Os impetrantes do Mandado de Segurança buscavam naquele momento ordem judicial que determinasse ao Presidente da Câmara dos Deputados, que se abstenha de colocar em deliberação qualquer espécie de proposição legislativa, até que se ultime a votação de todas as medidas provisórias que, eventualmente, estiverem sobrestando a pauta, nos termos no § 6º do artigo 62 da Constituição Federal.

A insatisfação dos deputados impetrantes do Mandado de Segurança tinha um propósito maior. Com a interpretação do presidente Michel Temer em vigor, viriam esvaziadas suas prerrogativas regimentais de obstrução, instrumento legítimo dos congressistas, que visam, na maioria das vezes, munir os partidos de oposição de instrumentos regimentais que possam fiscalizar e exercer controle das atividades do Governo Federal.

Superada a possibilidade da legitimidade *ad causam* dos congressistas em provocar o Supremo Tribunal Federal, outro questionamento de monta muito maior ainda devia ser respondido. Não configuraria esta matéria *interna corporis*? Não devia a Câmara dos Deputados, com força do seu Regimento Interno resolver eventual interpretação dada pelo seu presidente?

E neste sentido respondeu o ministro do Supremo Tribunal Federal, Celso de Mello:

Reconhecida, assim, a legitimidade dos ora impetrantes para agir na presente sede mandamental, passo a examinar a admissibilidade, no caso, desta ação de mandado de segurança, por entender que a decisão ora impugnada não se qualifica como ato "*interna corporis*". Tenho para mim, em juízo de sumária cognição, que a presente causa revela-se suscetível de conhecimento por esta Suprema Corte, em face da existência, na espécie, de litígio constitucional – instaurado entre os ora impetrantes, em sua condição de membros do Congresso Nacional, e o Senhor Presidente da Câmara dos Deputados – referente à interpretação do § 6º do art. 62 da Constituição Federal, acrescido pela EC nº 32/2001 (Questão de Ordem 411, de 2009, p. 13).

O ministro relator, Celso de Mello, então prosseguiu na sua decisão, registrando, tão logo, sua preocupação na desmedida edição de medidas provisórias pelos presidentes da República. Recorreu-se, assim, a um julgado de 1990:

Quero registrar, desde logo, uma vez mais, a minha extrema preocupação – que já externara, em 1990, quando do julgamento da ADI 293-MC/DF, de que fui relator – com o excesso de medidas provisórias que os sucessivos Presidentes da República têm editado, transformando a prática extraordinária dessa competência normativa primária em exercício ordinário do poder de legislar, com grave comprometimento do postulado constitucional da separação de poderes (Questão de Ordem 411, de 2009, p. 14).

O relator do Mandado de Segurança, ministro Celso de Mello, antes de proferir seu voto demonstrou enorme preocupação em face das mais variadas interpretações que podem trazer sérios danos à Constituição Federal. E assim construiu o seguinte raciocínio:

Interpretações regalistas da Constituição – que visem a produzir exegeses servilmente ajustadas à visão e à conveniência exclusivas dos governantes e de estamentos dominantes no aparelho social – representariam clara subversão da vontade inscrita no texto de nossa Lei fundamental e ensejariam a partir da temerária aceitação da soberania interpretativa manifestada pelos dirigentes do Estado, a deformação do sistema de discriminação de poderes fixado, de modo legítimo e incontestável, pela Assembléia Nacional Constituinte (Questão de Ordem 411, de 2009, p. 16).

Chegou-se, portanto, ao ponto principal da questão em tela. A fórmula interpretativa adotada pelo Presidente da Câmara dos Deputados seria uma reação legítima ao controle hegemônico, pelo Presidente da República, do poder de agenda do Congresso Nacional?

Para responder a esta indagação, o ministro relator, Celso de Mello, fundamentou sua decisão nas mais variadas vertentes. Esta decisão pode trazer um novo paradigma de aplicação constitucional, possibilitando, ainda, que venham outras interpretações neste ou em sentido similar. Para isso, necessário que o jurista, além de decidir, deixe bem demarcado a extensão de referida decisão. E neste sentido foi construída sua decisão:

A interpretação dada pelo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados ao § 6º do art. 62 da Constituição Federal da República, ao contrário, apoiada em estrita construção de ordem jurídica, cujos fundamentos repousam no postulado da separação de poderes, teria, aparentemente, a virtude de fazer instaurar, no âmbito da Câmara dos Deputados, verdadeira práxis libertadora do desempenho, por essa Casa do Congresso Nacional, da função primária que, histórica e institucionalmente, sempre lhe pertenceu: a função de legislar (Questão de Ordem 411, de 2009, p. 16).

Ressaltou, ainda, a importância da interpretação dada pelo presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer, tendo em vista o fortalecimento do Poder Legislativo, bem como, demonstrar sintonia com o preceito constitucional:

A construção jurídica formulada pelo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, além de propiciar o regular desenvolvimento dos trabalhos legislativos no Congresso Nacional, parece demonstrar reverência ao texto constitucional, pois – reconhecendo a subsistência do bloqueio da pauta daquela Casa legislativa quanto às proposições normativas que veiculem matéria passível de regulação por medidas provisórias (não compreendidas, unicamente, aquelas abrangidas pela cláusula de pré-exclusão inscrita no art. 62, § 1º, da Constituição, na redação dada pela EC nº 32/2001) – preserva, íntegro, o poder ordinário de legislar atribuído ao Parlamento (Questão de Ordem 411, de 2009, p. 16).

E foi rejeitando o pedido de cautelar, permitindo, evidentemente, o reexame da controvérsia que o ministro assim terminou seu voto:

Mais do que isso, a decisão em causa teria a virtude de devolver, à Câmara dos Deputados, o poder de agenda, que representa prerrogativa institucional das mais relevantes, capaz de permitir, a essa Casa do Parlamento brasileiro, o poder de selecionar e de apreciar, de modo inteiramente autônomo, as matérias que considere revestidas de importância política, social, cultural, econômica e jurídica para a vida do País, o que ensejará – na visão a e na perspectiva do Poder Legislativo (e não nas do Presidente da República – a formulação e a concretização, pela instância parlamentar, de uma pauta própria, sem prejuízo da observância do bloqueio procedimental a que se refere o § 6º do art. 62 da Constituição, considerada, quanto a essa obstrução ritual, a interpretação) que lhe deu o Senhor Presidente da Câmara dos Deputados (Questão de Ordem 411, de 2009, p. 16).

Todos os capítulos ora analisados, no que se refere às Questões de Ordem, Medidas Provisórias e a decisão tomada pelo então presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer, só tende a levar a uma última discussão, que é basicamente a resposta do Poder Judiciário aos questionamentos levantados pelos partidos de oposição, acerca da constitucionalidade e fundamentação jurídica da interpretação que alterou significativamente a tramitação das Medidas Provisórias na Câmara dos Deputados. A proposta do próximo capítulo é mostrar a relação entre Poder Legislativo e Poder Judiciário.

Capítulo IV
Interferência do Poder Judiciário

Capítulo IV – Interferência do Poder Judiciário

Para iniciar um estudo relativo à interferência do Poder Judiciário sobre a atuação do Poder Legislativo, necessário tecer algumas considerações acerca dos principais mecanismos de controle.

A Constituição da República Federativa do Brasil marca a retomada da democracia. Entretanto, não foi capaz de encerrar um processo de reformas institucionais iniciado com o fim do Regime Militar.

Desde 1988, o Brasil está em constante debate acerca dos aspectos fundamentais sobre o novo modelo de democracia. Vários foram os avanços, principalmente o reconhecimento dos direitos e garantias fundamentais, sociais e políticos.

Ariosto Teixeira traduz os avanços com a promulgação da Constituição de 1988:

A Constituição promulgada em 1988 refundou o funcionamento da sociedade com base no estado democrático de direito, o pluralismo das idéias, o sistema de independência entre os poderes, o direito de propriedade e da livre iniciativa, a prevalência das liberdades civis e dos direitos individuais e coletivos. Em outras palavras, materializou-se no Brasil a opção pelo mercado nas relações de produção e pelo pluralismo nas relações políticas, em conformidade com os valores democráticos amplamente aceitos no mundo contemporâneo (TEIXEIRA, 2001, p. 21).

Entretanto, não houve uma grande e irrestrita defesa da própria Carta Constitucional. Percebe-se hoje um grande desgaste nas relações entre os poderes da República quando se trata do controle de um sobre o outro, em especial o Poder Legislativo e o Poder Judiciário.

Sabe-se hoje que é prerrogativa do Congressista reclamar ao órgão jurisdicional omissão ou afronta às regras estabelecidas na Constituição Federal. Esta reclamação visa corrigir ou determinar que o Poder Legislativo percorra os ditames constitucionais. Estes questionamentos chegam ao Supremo Tribunal Federal via Manda de Segurança, ou seja, direito líquido e certo do parlamentar em ver respeitados os preceitos constitucionais.

José Alcione Bernardes Júnior já alertava sobre esta prerrogativa:

Saliente-se que as questões *interna corporis* deságuam no Supremo Tribunal Federal mediante o mandado de segurança. Neste particular, trata-se de questão de especial relevo, porquanto também o instrumento processual a ser utilizado quando da impugnação do processo legislativo, bem como o rol de legitimados para impetrá-lo constituem aspectos centrais no tratamento da matéria (BERNADES JÚNIOR, 2009, p. 102).

E, com esta ideia estabelecida, surge, portanto, o questionamento: até aonde pode o Poder Judiciário agir em relação a atos praticados ou omitidos pelo Poder Legislativo? O que seria matéria *interna corporis*?

A respeito disso, surge na Suprema Corte duas posições, que foram delineadas por José Alcione Bernardes Júnior:

São inúmero julgados do STF envolvendo as chamadas questões *interna corporais* nos quais aquela Corte analisou os limites e o alcance do controle do processo legislativo, formando-se basicamente duas correntes divergentes quanto à matéria. Uma, partidária de uma postura auto limitativa, em defesa da insindicabilidade de normas residentes no regimento interno, que é a corrente majoritária. A outra, minoritária, propugna por um controle judiciário mais amplo, a alcançar dispositivos de índole regimental, além daqueles consignados no texto constitucional (BERNADES JÚNIOR, 2009, p. 102).

Neste sentido, constata-se que as decisões do Supremo Tribunal Federal têm sido ainda tímidas, ou seja, não buscam atacar o que por sua função tem legitimidade e competência. E a justificativa muitas vezes reside na autolimitação entre os poderes.

Entretanto, tem decisões que não ficam apenas em sede constitucional. Alguns julgados têm atacado matéria regimental, que muitas vezes estão em dissonância com a própria Constituição Federal de 1988.

Estas decisões tomadas pelo Supremo Tribunal Federal tem a força de corrigir determinada omissão do Poder Legislativo. E ainda, a sua inobservância pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal possibilita outra forma de controle: reclamação ao Supremo Tribunal Federal.

José Alcione Bernardes Júnior demonstrou em sua obra uma decisão em que ficou evidenciado o limite não ultrapassado pelo ministro Maurício Correa:

No Mandado de Segurança nº 22.503, o STF decidiu acerca de controvérsia sobre Proposta de Emenda à Constituição nº 33, que tratava da reforma previdenciária, cujo processamento fora impugnado sob o argumento de inobservância de normas regimentais e do art. 60, §5º, da Constituição. O relator, Ministro Maurício Corrêa, conheceu da matéria na parte relativa à questão constitucional, isto é, no que atinava ao art. 60, §5º, da Lei Maior, negando-se a fazer o mesmo quanto às questões regimentais (BERNADES JÚNIOR, 2009, p. 102).

E acrescenta:

O Ministro Francisco Rezek, em defesa da autolimitação do Judiciário em matéria regimental, alegou que o processo legislativo é tratado minuciosamente pela Constituição, de tal forma que questões diretamente disciplinadas na Lei Fundamental poderiam restar controvertidas no âmbito do Parlamento e ser resolvidas em juízo, o mesmo não ocorrendo quanto às questões regimentais. O Ministro invocou ainda o fato de que as normas regimentais podem ser alteradas por processos formais bem menos exigentes que aqueles referentes às disposições constitucionais, razão pela qual reputava improcedente o entendimento de que controversias regimentais pudessem compor-se em juízo (BERNADES JÚNIOR, 2009, p. 103).

4.1 Controle de constitucionalidade exercido pelo Poder Judiciário

No Brasil, o controle de constitucionalidade é misto. Ou seja, pode ser exercido judicialmente ou extrajudicialmente. O controle extrajudicial é exercido no próprio Parlamento, mais especificamente na fase de elaboração legislativa. Já no âmbito jurisdicional é exercido de forma concentrada ou difusa. O controle de constitucionalidade concentrado difere do sistema difuso, no que tange aos legitimados para exercício do controle. O constituinte originário garantiu ao Supremo Tribunal Federal a guarda da Constituição Federal, mas assegurou também aos Tribunais Superiores a possibilidade do exercício de controle. É a lição do professor Alexandre de Moraes:

O art. 102, I, *a*, da CF, afirma competir ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da constituição, cabendo-lhe processar e julgar, originariamente, a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal (MORAES, 2004, p. 607).

E completa:

Por sua vez, o art. 97 estende a possibilidade do controle difuso também aos Tribunais, estabelecendo, porém, uma regra, ao afirmar que somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público (MORAES, 2004, p. 608).

Portanto, poderá o Supremo Tribunal Federal exercer o controle de constitucionalidade sobre o trabalho legislativo desenvolvido pelo Congresso Nacional. Já os Tribunais

Superiores dependerão de maioria absoluta de seus membros para o exercício desta prerrogativa. E pode surgir o seguinte questionamento: por qual razão precisaria os Tribunais Superiores de maioria absoluta para declarar a inconstitucionalidade de ato normativo?

Basta imaginar o elevado número de Tribunais Superiores existentes hoje no Brasil. Não haveria segurança jurídica se cada desembargador de Tribunal Superior declarasse a inconstitucionalidade de ato normativo, embasando sua decisão apenas na sua convicção e interpretação. Em razão disso, a Carta Constitucional exigiu a maioria absoluta dos membros, visando dar mais segurança numa decisão que possa suspender dispositivo normativo.

No que se refere ao controle concentrado, quem seriam os legitimados para propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade? O constituinte originário conferiu este poder ao Presidente da República, à Mesa do Senado Federal, à Mesa da Câmara dos Deputados, à Mesa da Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal, ao Governador de Estado ou do Distrito Federal, ao Procurador-Geral da República, ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, ao partido político com representação no Congresso Nacional e à confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

É a lição de Rogério Bastos Arantes:

A ampliação do número de agentes legitimados a fazer uso da Ação Direta é uma mudança significativa em nosso sistema de controle constitucional. Tal ampliação coloca o STF, e o modo direto de controle constitucional, ao alcance de atores políticos diversos, não só órgãos e Poderes de Estado, mas também forças políticas representativas, como os partidos, e organizações da sociedade civil, de tipo sindical e de classe (ARANTES, 1997, p. 105.106).

O objetivo da Ação Direta de Inconstitucionalidade é retirar do ordenamento jurídico norma que esteja em dissonância com a própria Constituição Federal, não só contra os dispositivos expressos, mas também dispositivos que estejam em sentido contrário aos princípios norteadores do texto constitucional.

Assim bem assevera Alexandre de Moraes:

A finalidade da ação direta de inconstitucionalidade é retirar do ordenamento jurídico lei ou ato normativo incompatível com a ordem constitucional, constituindo-se, pois, uma finalidade de *legislador negativo* do Supremo Tribunal Federal, nunca de *legislador positivo*. Assim, não poderá a ação ultrapassar seus fins de exclusão, do ordenamento jurídico, dos atos incompatíveis com o texto da Constituição (MORAES, 2004, p. 639).

No que se refere aos efeitos da Ação Direta de Inconstitucionalidade, importante destacar-se a amplitude dos seus efeitos. Em regra, a decisão em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade terá efeitos *erga omnes*, ou seja, abrangerá uma expressiva maioria, detentora de algum direito, não se restringindo somente à parte que alega a inconstitucionalidade de determinada lei ou ato normativo.

Neste sentido, leciona o professor Alexandre de Moraes:

Em relação à *amplitude dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade*, a regra geral consiste em que a decisão tenha efeitos *erga omnes*, decretando-se, conforme já analisado, a nulidade total de todos os atos emanados do Poder Público com base na lei ou ato normativo inconstitucional. Além disso, a declaração de inconstitucionalidade de uma norma acarreta a repristinação da norma anterior que por ela havia sido revogada, uma vez que norma inconstitucional é norma nula, não subsistindo nenhum de seus efeitos (MORAES, 2004, p. 648).

Em se tratando de controle difuso de constitucionalidade, os efeitos serão diferentes. Não há uma decisão que atenda uma expressiva maioria. A decisão limitar-se-á às partes que provocaram a decretação de inconstitucionalidade de determinada lei, visando, assim, garantir eventual direito que alega.

O professor Alexandre de Moraes já dizia

Declarada *incidenter tantum* a inconstitucionalidade da lei ou ato normativo pelo Supremo Tribunal Federal, desfaz-se, desde sua origem, o ato declarado inconstitucional, juntamente com todas as consequências dele derivadas, uma vez que os atos inconstitucionais são nulos e, portanto, destituídos de qualquer carga de eficácia jurídica, alcançando a declaração de inconstitucionalidade da lei ou do ato normativo, inclusive, os atos pretéritos com base nela praticados. Porém, tais efeitos *ex tunc* (retroativos) somente tem aplicação para as partes e no processo em que houve a citada declaração (MORAES, 2004, p. 614).

Portanto, têm-se hoje no Brasil estes dois mecanismos de acionar o Poder Judiciário, para que exerça sua função precípua de julgar eventual afronta ou desrespeito às normas de elaboração legislativa, previstas na Constituição Federal, seja de forma expressa, seja de forma implícita.

4.2 Poder Legislativo x Poder Judiciário

Ficou consagrada na Constituição Federal de 1988 a função típica de cada poder da República Federativa do Brasil. Como já dito anteriormente, ao Legislativo foi dada a função de legislar e fiscalizar, ao Judiciário a função de julgar, e ao Executivo administrar.

O constituinte originário criou uma sistemática aparentemente perfeita. Inclusive, criou os já referidos mecanismos de controle de um Poder sobre o outro. E quando há um conflito entre a decisão política e a decisão jurídica? O que deve imperar em sede de elaboração de norma jurídica?

José Alcione Bernardes Júnior assim coloca:

Assim, o processo voltado para a decisão política deve ser inteiramente conduzido pelo Legislativo, esgotando-se com a participação exclusiva dos parlamentares. Já o processo voltado para a composição definitiva da questão jurídica relativa a quais sejam os procedimentos válidos para a tomada dessa decisão política toca ao Judiciário (BERNARDES JÚNIOR, 2009, p. 131).

Os parlamentares têm a prerrogativa de discutir e deliberar sobre as propostas que tramitam na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. É do Congresso Nacional que sairá um ato normativo, capaz de regular as mais variadas relações em sociedade. É por isso também, que no Congresso Nacional estão os representantes do povo e os representantes dos Estados da Federação.

Entretanto, os parlamentares têm limites impostos pela Constituição Federal, bem como uma série de procedimentos que devem ser adotados na fase legislativa. Estas limitações visam dar segurança jurídica ao ato normativo, assegurar os direitos das minorias e preservar os procedimentos legislativos para cada proposta discutida, sempre respeitando suas peculiaridades.

E quando os procedimentos constitucionais não são observados, ou muitas vezes desrespeitados pelos parlamentares?

Neste sentido, José Alcione Bernardes Júnior coloca que:

Portanto, quando o conflito que tem curso no seio do Parlamento desloca-se dos *embates políticos* acerca das matérias objeto de deliberação para os embates jurídicos concernentes à exegese das disposições disciplinadoras da elaboração legislativa, instaurando-se controvérsia insuperável, faz-se imprescindível a interveniência do Judiciário para pôr termo à controvérsia, pois este constitui a instância constitucionalmente encarregada de dizer o direito, com caráter de definitividade (BERNARDES JÚNIOR, 2009, p. 131).

Assim sendo, enquanto o debate tem apenas natureza política, o Poder Judiciário não pode intervir. Caso isso ocorresse, estaria a base do Estado Democrático de Direito ameaçada e comprometida. Pois, um dos pilares consolidados na Assembleia Constituinte de 1988 foi exatamente a separação de poderes.

Portanto, uma vez respeitados os procedimentos legislativos, previstos tanto na Constituição Federal, bem como nas leis que regulamentam o processo legislativo e até mesmo os regimentos internos, não há que se falar em interferência do Poder Judiciário.

É reforçando esta vinculação da atividade parlamentar que assim coloca professor Alexandre de Moraes:

As normas de processo legislativo constitucional, previstas nos arts. 59 a 60 da Constituição Federal, possuem eficácia plena e imediata, vinculando a atividade do legislador na elaboração das diversas espécies normativas em respeito ao *devido processo legislativo*. Conforme já analisado no capítulo anterior (Processo Legislativo), o respeito ao devido processo legislativo na elaboração das diversas espécies normativas é um dogma corolário à observância do princípio da legalidade, pelo que sua observância deve, se necessário for, ser garantida jurisdicionalmente (MORAES, 2004, p. 617).

E, quais seriam estas regras procedimentais que devem ser observadas?

José Alcione Bernardes Júnior assim coloca:

Então, a questão que se põe é verificar se foram observados os procedimentos jurídicos instituídos para a tomada da decisão, e não avaliar a decisão em si. Indagar-se-á, por exemplo, se a audiência da comissão “X” foi realizada, tendo em vista a aprovação de requerimento nesse sentido; se o prazo para apresentação de emendas foi cumprido; se o recurso referente a questão de ordem foi intempestivo; se as emendas tais ou quais ficaram prejudicadas, enfim, questões nitidamente jurídicas (BERNARDES JÚNIOR, 2009, p. 131).

Por outro lado, enquanto o Poder Judiciário discute matéria de direito, não pode o Congresso Nacional intervir. É no Poder Judiciário que os mais variados questionamentos serão decididos, tanto no que se refere ao aspecto formal de elaboração da norma jurídica, bem como o mérito, ou seja, se determinada norma está em consonância com os princípios basilares de direito. Não há no Poder Judiciário ponderação política, e sim estritamente jurídica.

E assim leciona o professor José Alcione Bernardes Júnior:

Já no âmbito do Judiciário, tem curso atividade inteiramente distinta, porquanto não se opta entre valores, mas se aplicam normas. Não se empreende atividade ponderativa, no sentido de opção preferencial entre valores concorrentes, mas sim atividade interpretativa, de cunho deontológico, segundo um juízo de adequabilidade da norma aplicável à espécie. Trata-se, pois, de atividade julgadora, programada (BERNARDES JÚNIOR, 2009, p. 131).

E assim, fica delineada a função de cada poder da República. A limitação entre um e outro funciona como “zonas fronteiriças” de atuação. Um poder não pode ultrapassar o campo de atuação do outro, sob pena de comprometimento das relações institucionais consagradas no texto constitucional.

4.3 Proposta de Emenda à Constituição n. 3, de 2001

No dia 18 de fevereiro de 2011, o deputado Nazareno Fonteles (PT/PI) apresentou à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda à Constituição n. 3, de 2011. Esta proposta visa dar nova redação ao inciso V do artigo 49 da Constituição Federal.

Como é bem sabido, o Congresso Nacional pode sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa. Entretanto, visando preservar a prerrogativa do Poder Judiciário, o constituinte originário não estendeu esta possibilidade ao Poder Judiciário. Não conferiu ao Poder Legislativo o poder de sustar atos emanados pelos órgãos jurisdicionais.

A proposta do deputado vem exatamente neste sentido. Visa dar novo texto ao inciso V do artigo 49 da Constituição Federal, possibilitando ao Poder Legislativo editar ato que possa sustar uma decisão emanada pelo Poder Judiciário. Ora, estaria o Poder Legislativo com absoluto poder nas mãos de alterar uma decisão que fosse contrária aos interesses dos parlamentares.

Basta analisar o momento em que esta Proposta de Emenda à Constituição foi apresentada e logo se chega à constatação do viés político que a justifica. Ainda no mês de fevereiro de 2011, o ministro Marco Aurélio Mello, do Supremo Tribunal Federal, concedeu mais uma liminar determinando que a vaga aberta com a saída de parlamentares da Câmara dos Deputados seja ocupada não por suplentes da coligação, e sim do partido.

Este entendimento vem sendo adotado desde 2010 pelo Supremo Tribunal Federal, enquanto a Câmara dos Deputados tenta, sem êxito, aplicar posição em sentido contrário, ou seja, determinando que a vaga aberta som a saída de parlamentar seja ocupada por suplemente da coligação.

Surge, portanto, o seguinte questionamento: se o Congresso Nacional pudesse suspender uma decisão emanada pelo Poder Judiciário? Estaria o Estado Democrático de Direito em evidente ameaça. Poderia, por exemplo, os parlamentares anular ou sustar uma decisão do Supremo Tribunal Federal que determinasse a perda de mandato de um deputado federal ou senador da República. Poderia o Congresso Nacional anular uma decisão da Suprema Corte sobre inconstitucionalidade de determinada norma.

Assim sendo, a Proposta de Emenda à Constituição não poderia nem mesmo tramitar no Congresso Nacional. Pois, estabelece o inciso III do parágrafo 4º do artigo 60 da Constituição Federal que não poderá ser objeto de deliberação Proposta de Emenda à Constituição que tende a abolir a separação de poderes.

Evidentemente que a Proposta de Emenda à Constituição n. 3, de 2011, não visa abolir a separação de poderes. Mas, basta imaginar que se uma proposta coloca em risco as relações entre os poderes, pode se imaginar que em longo prazo, e em decorrência do desgaste eventualmente gerado entre um poder e outro, poderia sim estar enfraquecido o sistema de separação dos poderes proposto pelo constituinte originário.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho se propôs a analisar o processo constitucional de edição da Medida Provisória, levando em consideração os aspectos controvertidos que vai desde a edição até a sua publicação como Lei. Procura-se evidenciar os problemas enfrentados pelo Parlamento brasileiro no que se refere ao sobrestamento de pauta, destacando a importância das Questões de Ordem como mecanismo legítimo de fiscalização das regras regimentais e constitucionais.

Abordou-se, como eixo principal, a Questão de Ordem n. 411, de 2011, que deu novo tratamento à tramitação das Medidas Provisórias na Câmara dos Deputados. Buscou-se trazer toda a fundamentação do ex-deputado Régis de Oliveira, e a fundamentação jurídica, política e acadêmica da decisão do então presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer.

Esta decisão veio num momento que a Câmara dos Deputados via-se impedida de votar matérias dos seus respectivos parlamentares. Engessada e sem capacidade de apresentar uma agenda positiva de votações, que desse reflexo na sociedade, surgiu a necessidade de buscar outro caminho de desobstruir a pauta de votações.

Destacou-se ainda o direito legítimo das oposições de questionarem a decisão do então presidente da Câmara, com a conseqüente impetração do Mandado de Segurança no Supremo Tribunal Federal. Mostrou toda linha de raciocínio desenvolvida pelo ministro Celso de Mello (STF), que já era simpático à tese, tendo em vista o recorrente problema de sobrestamento de pauta na Câmara dos Deputados.

Por fim, desenvolveu-se um assunto ainda carente de profundidade acadêmica. A interferência do Poder Judiciário sobre a atuação do Poder Legislativo é trazida num momento em que se percebe um constante choque entre as decisões de um Poder sobre o outro. Deixa evidente a preocupação da eventual possibilidade de diminuição ou esvaziamento das prerrogativas do Poder Judiciário.

Esta relação entre os Poderes da República aqui trazida é consagrada pelo pensador francês Montesquieu. Foi ele o responsável por explicar, sistematizar e ampliar a divisão dos poderes que fora anteriormente estabelecida por Locke. Montesquieu acreditava também que, para afastar governos absolutistas e evitar a produção de normas tirânicas, seria fundamental estabelecer a autonomia e os limites de cada poder.

Em relação à separação dos poderes, importante foi trabalhar o controle de constitucionalidade misto. Misto porque pode ser tanto judicial como extrajudicial. Extrajudicial quando o Congresso Nacional exerce o controle sobre uma matéria

aparentemente inconstitucional, e Judicial, quando o Supremo Tribunal Federal é chamado para corrigir um ato emanado pelo Poder Legislativo que afronte a Constituição Federal, seja na forma difusa ou concentrada.

Referências Bibliográficas

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. **Medida Provisória e a sua conversão em Lei: a emenda constitucional n. 32 e o papel do Congresso Nacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

BASTOS, Rogério. **Judiciário e Política no Brasil**. São Paulo: Educ; Idesp, 1997.

BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. **O controle jurisdicional do Processo Legislativo**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

BRASIL. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília, Presidência da República, 2011. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm> Acesso em: 19 out. 2011.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília, Presidência da República, 2011. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm> Acesso em: 19 out. 2011.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Presidência da República, 2011. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm> Acesso em: 20 out. 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Presidência da República, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm> Acesso em: 20 out. 2011.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 1 (1967). **Emenda à Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Presidência da República, 2011. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm> Acesso em: 21 out. 2011.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Questão de Ordem n. 411, de 2009**. Brasília. Disponível em: <[http://10.1.1.31/netacgi/nph-brs?s1=\(\(411\).NUMQ.\)&l=25&u=http://www.camara.gov.br/Internet/Plenario/qordem.asp&p=1&r=1&f=G&d=QORS&SECT2=THES&SECT4=QordAvancada](http://10.1.1.31/netacgi/nph-brs?s1=((411).NUMQ.)&l=25&u=http://www.camara.gov.br/Internet/Plenario/qordem.asp&p=1&r=1&f=G&d=QORS&SECT2=THES&SECT4=QordAvancada)> Acesso em: 10 nov. 2011.

BRASIL. Câmara dos Deputados. (2006). **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Brasília, Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006. 395 p.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 27.931-1/DF**. Brasília. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2667594>>
Acesso em: 22 nov. 2011.

COELHO, Fábio Alexandre. **Processo Legislativo**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2007.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 1984.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2004.

TEIXEIRA, Ariosto. **Decisão Liminar: a Judicialização da Política no Brasil**. Brasília: Plano Editora, 2001.

RABELO-SANTOS, Lourimar. **As Questões de Ordem na Câmara dos Deputados : estabilidade ou instabilidade hermenêutica? 2005**. 121 f. Monografia (Especialização) – Curso de Especialização em Processo Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor).

VARELLA, Alexandre Augusto Castro. **As decisões do Presidente da Câmara dos Deputados às Questões de Ordem: ato técnico ou político? 2007**. 41 f. Monografia (Especialização) – Curso de Especialização em Processo Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor).