



# **SENADO FEDERAL**

## **PARECER**

### **Nº 240, DE 2007**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 47, de 2004, de autoria do Senador Papaleo Paes e outros senhores senadores, que altera a Constituição Federal para extinguir o instituto da medida provisória.

**RELATOR:** Senador **DEMÓSTENES TORRES**

#### **I – RELATÓRIO**

Compete a esta Comissão opinar, nos termos regimentais (art. 101, I, c/c o art. 356, parágrafo único), tanto a respeito dos aspectos formais como quanto ao mérito da Proposta de Emenda à Constituição nº 47, de 2004, que altera a Constituição *para extinguir o instituto da Medida Provisória*.

do art. 25 da Constituição, para suprimir sua parte final, que se refere a medida provisória.

O art. 2º dedica-se a revogar os dispositivos constitucionais que se referem ao instituto da medida provisória, que a presente iniciativa pretende excluir de nosso ordenamento jurídico-constitucional.

Esses dispositivos são o § 8º do art. 57 (que determina a inclusão automática de medidas provisórias na ordem do dia, na hipótese de convocação extraordinária); o inciso V do art. 59 (que contempla a medida provisória como uma das espécies normativas de estatura constitucional); o art. 62, que contempla a disciplina constitucional da medida provisória; o art. 246, que proíbe a edição de medida provisória para regulamentar matérias

disciplinadas por emenda à Constituição a partir da data que menciona; e o inciso XXVI do art. 84, que trata da competência constitucional do Presidente da República para editar medidas provisórias.

Por fim, o art. 3º dispõe sobre a cláusula de vigência.

## II – ANÁLISE

Preliminarmente, há que se observar a existência de fato superveniente ao exame da PEC nº 47, de 2004, por esta Comissão nesta oportunidade, o que torna desnecessária a análise do seu mérito.

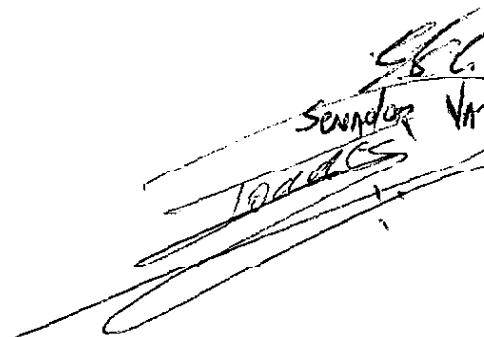
Tal fato impõe o pedido de declaração de prejudicialidade da proposta, fundamentado no art. 334, II, do Regimento Interno do Senado Federal, *em virtude* de ter havido *prejulgamento pelo Plenário* sobre a matéria ao aprovar, em 8 de fevereiro de 2006, a Proposta de Emenda à Constituição nº 72, de 2005, que *altera o art. 62 da Constituição Federal para disciplinar a edição de medidas provisórias*, cujo primeiro signatário é o Senador Antonio Carlos Magalhães.

A proposta foi encaminhada à Câmara dos Deputados, onde se identifica como PEC nº 511, de 2006, e submetida ao exame da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), tendo como relator o Deputado José Eduardo Cardozo, designado em 14 de junho de 2006.

## III – VOTO

Em face do disposto no art. 334 do Regimento Interno do Senado Federal, voto no sentido de que seja declarada prejudicada a Proposta de Emenda à Constituição nº 47, de 2004, em razão de seu *prejulgamento pelo Plenário* ao aprovar a Proposta de Emenda à Constituição nº 72, de 2005.

Sala de Comissão, 14 de março de 2007

  
Senador Walter Pereira, Presidente ~~em~~ exercício  
Joaquim, Relator

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: PEC Nº 47 DE 2004

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 14/03/2007, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE EM EXERCÍCIO:	<i>Valter Pereira</i>	Assinatura: Sen. VALTER PEREIRA
RELATOR:	<i>Demóstenes Torres</i>	Assinatura: Sen. Demóstenes TORRES
<b>BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PTB, PR, PSB, PCdoB, PRB e PP)</b>		
SERYS SLHESSARENKO	<i>Serys Slhessarenko</i>	1. PAULO PAIM
SIBÁ MACHADO	<i>Sibá Machado</i>	2. IDELI SALVATTI
EDUARDO SUPLICY	<i>Eduardo Suplicy</i>	3. PATRÍCIA SABOYA GOMES
ALOIZIO MERCADANTE	<i>Aloizio Mercadante</i>	4. INÁCIO ARRUDA
EPITÁCIO CAETEIRA	<i>Epitácio Caetéira</i>	5. JUÃO RIBEIRO
MOZARILDO CAVALCANTI	<i>Mozarildo Cavalcanti</i>	6. MAGNO MALTA
ANTONIO CARLOS VALADARES	<i>Antônio Carlos Valadares</i>	
<b>PSOL</b>		
		7. JOSE NERY
<b>PMDB</b>		
PEDRO SIMON	<i>Pedro Simon</i>	1. ROSEANA SARNEY
VALDIR RAUPP	<i>Valdir Raupp</i>	2. WELLINGTON SALGADO DE OLIVEIRA
ROMERO JUCÁ	<i>Romero Jucá</i>	3. LEOMAR QUINTANILHA <i>Leomar Quintanilha</i>
JARBAS VASCONCELOS	<i>Jarbas Vasconcelos</i>	4. PAULO DUQUE
VALTER PEREIRA (PRESIDENTE EM EXERCÍCIO)	<i>Valter Pereira</i>	5. JOSÉ MARANHÃO
GILVAM BORGES	<i>Gilvam Borges</i>	6. NEUTO DE CONTO
<b>BLOCO DA MINORIA (PFL e PSDB)</b>		
ADELMIR SANTANA	<i>Ade米尔 Santana</i>	1. ELISEU RESENDE
ANTONIO CARLOS MAGALHÃES	<i>Antônio Carlos Magalhães</i>	2. JAYME CAMPOS
DEMÓSTENES TORRES (RELATOR)	<i>Demóstenes Torres</i>	3. JOSÉ AGRIPINO
EDISON LOBÃO	<i>Edison Lobão</i>	4. KÁTIA ABREU
ROMEU TUMA	<i>Romeu Tuma</i>	5. MARIA DO CARMO ALVES
ARTHUR VIRGÍLIO	<i>Arthur Virgílio</i>	6. FLEXA RIBEIRO
EDUARDO AZEREDO	<i>Eduardo Azeredo</i>	7. JOÃO TENÓRIO
LÚCIA VÂNIA	<i>Lúcia Vânia</i>	8. MARCONI PERILLO
TASSO JEREISSATI	<i>Tasso Jereissati</i>	9. MÁRIO COUTO
<b>PDT</b>		
JEFFERSON PÉRES	<i>Jefferson Péres</i>	1. OSMAR DIAS

Atualizada em: 08/03/2007.

DOCUMENTOS ANEXADOS NOS TERMOS DO ART. 250, PARAGRÁGO ÚNICO,  
DO REGIMENTO INTERNO

## **RELATÓRIO**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA  
E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à  
Constituição nº 47, de 2004, que *altera a  
Constituição Federal para extinguir o instituto da  
medida provisória.*

**RELATOR:** Senador **DEMÓSTENES TORRES**

### **I – RELATÓRIO**

Vem a esta Comissão para análise a Proposta de Emenda à Constituição nº 47, de 2004, que pretende alterar a Constituição Federal para extinguir o instituto da medida provisória.

Conforme o art. 1º da proposição legislativa, é alterada a redação do § 2º do art. 25 da Constituição, para suprimir sua parte final, que se refere a medidas provisórias.

O art. 2º dedica-se a revogar os dispositivos constitucionais que se referem ao instituto da medida provisória, que a presente iniciativa pretende excluir do ordenamento jurídico-constitucional.

Esses dispositivos são o § 8º do art. 57 (que determina a inclusão automática de medidas provisórias na ordem do dia, na hipótese de convocação extraordinária); o inciso V do art. 59 (que contempla a medida provisória como uma das espécies normativas de estatura constitucional); o art. 62, que contempla a disciplina constitucional da medida provisória; o art. 246, que proíbe a edição de medida provisória para regulamentar matérias disciplinadas por emenda à Constituição a partir da data que menciona; e o inciso XXVI do art. 84, que trata da competência constitucional do Presidente da República para editar medidas provisórias.

O art. 3º da proposição que ora examinamos dispõe sobre a cláusula de vigência.

Os autores da proposta, encabeçados pelo Senador PAPALEÓ PAES, ao justificar sua iniciativa afirmam a convicção de que *a extinção da medida provisória não acarretará qualquer empecilho à governabilidade, como poderiam alegar aqueles que venham a se opor à nossa proposta, haja vista que países que adotam o presidencialismo, como os Estados Unidos da América – o primeiro país a adotá-lo –, onde Presidente da República não dispõe de instrumento que sequer se assemelhe à medida provisória e nem por isso sofreu de crise de governabilidade ao longo de sua história.*

E recordam que os Estados Unidos são uma nação dotada de um Poder Legislativo forte que não deixa margem ao Chefe do Poder Executivo para exercer poderes tais que possam pôr em risco a democracia e ensejar o surgimento de líderes despóticos que costumam apelar para a demagogia ou o populismo para governar.

A Constituição brasileira, diz-se na justificação da PEC sob exame, já contempla a previsão, em seu art. 64, § 1º, de que o Presidente da República pode *solicitar urgência para a apreciação de projetos de sua iniciativa*. Acrescentamos que, nessa hipótese, cada Casa do Congresso Nacional dispõe, em princípio, do prazo de 45 dias para examinar a matéria, sob pena de sobrerestamento das demais deliberações legislativas da Casa respectiva.

Ressalta-se, ademais, que em nosso País o Presidente da República dispõe ainda de *remédios constitucionais para preservar a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza*. Trata-se do estado de defesa, previsto no art. 136 da Constituição.

Destina-se a proposta, portanto, a assegurar ao Poder Legislativo o pleno exercício de suas prerrogativas de acordo com os princípios constitucionais fundamentais.

## II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão opinar, nos termos regimentais (art. 101, I, c/c o art. 356, parágrafo único), tanto a respeito dos aspectos formais quanto ao mérito da Proposta de Emenda à Constituição nº 47, de 2004, que altera a Constituição *para extinguir o instituto da Medida Provisória*.

A extraordinária importância da proposição sob análise é evidente: o instituto da medida provisória constitui, em nossa ordem jurídico-constitucional, ao lado do controle de constitucionalidade das leis pelo Poder Judiciário, uma das pedras de toque de nosso sistema de repartição dos Poderes.

O Brasil vive, com efeito, desde a promulgação da Constituição de 5 de outubro de 1988, aquela que talvez seja o mais rico momento democrático de nossa história. A Constituição cidadã institui o regime democrático e participativo, e a democracia supõe a divisão dos poderes estatais em órgãos políticos distintos.

Em outros países esse complexo é denominado de sistema de freios e contrapesos entre os poderes. Por ele, cada poder demarca a fronteira que limita o poder do outro, e essa limitação de poderes opera em benefício do cidadão, que tem os seus direitos e garantias assegurados.

Claro está, portanto, que estamos discutindo um assunto crucial, algo essencial para a estabilidade, entre nós, do próprio regime democrático, tal como o temos construído desde a transição, ocorrida durante o Governo do Presidente José Sarney.

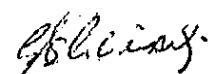
É ampla a simpatia que a proposta discutida desperta entre nós, congressistas. Não poderia ser de outra forma, uma vez que se trata de uma iniciativa legislativa que contribui para o fortalecimento do Poder Legislativo. É natural que exista, entre nós, uma tendência a aprovar essa medida, e, procurar, mais adiante, de acordo com as necessidades novas que se apresentarem, aperfeiçoar o nosso sistema.

É esta, portanto, uma proposição corajosa, que expressa anseios democráticos profundos.

### III - VOTO

Em face do exposto, o voto é pela aprovação da presente Proposta de Emenda à Constituição.

Sala da Comissão,



, Presidente em  
exercício

, Relator

## **VOTO EM SEPARADO**

*Do Senador SIBÁ MACHADO, na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 47, de 2004, que altera a Constituição Federal para extinguir o instituto da Medida Provisória.*

### **I - RELATÓRIO**

É submetida a esta comissão a Proposta de Emenda à Constituição nº 47, de 2004, que visa alterar a Constituição Federal para extinguir o instituto da Medida Provisória.

Pelos termos da proposição legislativa, é alterada a redação do § 2º, do art. 25, da Constituição Federal, para suprimir sua parte final, que se refere às medidas provisórias, bem como a revogação dos seguintes dispositivos constitucionais: § 8º, do artigo 57 (que determina a inclusão automática de medidas provisórias na ordem do dia), inciso V, do artigo 59 (que considera a medida provisória como de estatura constitucional) artigos 62 (que disciplina o instituto da medida provisória) 246 (que proíbe a edição de medida provisória pra regulamentar matérias disciplinadas por emenda à constituição a partir dà data que menciona) e inciso XXVI, do artigo 84 (que trata da competência constitucional do Presidente da República para editar medidas provisórias).

Na justificativa do projeto, o autor, senador Papaléo Paes argumenta, em síntese, que o instituto da medida provisória constitui, de certo modo, a subtração à iniciativa legislativa do Congresso Nacional. Aduz, ainda, que a extinção da medida provisória não acarretará empecilhos à governabilidade, haja vista que o chefe do Poder Executivo dispõe de outros mecanismos constitucionais para preservar a ordem

pública ou a paz social como o previsto no artigo 136, da Constituição, que versa sobre o Estado de Defesa, podendo, ainda por força de dispositivo constitucional, solicitar urgência para a apreciação de projetos de sua iniciativa.

O relator da matéria, Senador Demóstenes Torres, em seu parecer, opinou pela aprovação da proposta.

## II - ANÁLISE

No aspecto da legalidade e constitucionalidade, não há óbices à iniciativa legislativa, haja vista enquadrar-se na hipótese prevista no *caput* do artigo 61, da Constituição Federal.

No mérito, contudo, uso discordar da proposta.

O princípio constitucional da tripartição de poderes, que tem em Montesquieu seu idealizador, sempre foi alvo de intensos debates e até de críticas. Contudo, ninguém parece duvidar de que é uma forma inteligente e interessante de impedir o abuso de poder. O curso da História do homem já foi suficiente para mostrar que quem exerce o poder isoladamente tende a cometer abusos, afetando diretamente o exercício de direitos fundamentais, com o que nossa Constituição não pode se coadunar.

A Medida Provisória entra no cerne desse debate, por ser um instrumento normativo de competência do Presidente da República, que deve ser utilizada quando presente situação fática de relevância e urgência, que inova a ordem jurídica, com o exercício posterior do Poder Legislativo, que a converte, ou não, em lei no prazo de 60 (sessenta) dias, prorrogáveis por mais 60 (sessenta).

O argumento de que as medidas provisórias são um instrumento de uso corrente e abusivo, não pode servir de esteio para negar sua importância no desenho institucional do presidencialismo brasileiro.

De fato, a partir da Constituição de 1988, o chefe do Poder Executivo passou a legislar constantemente, fazendo uso das medidas provisórias para normatizar quaisquer assuntos. A partir desse uso sem moderação, a sociedade, bem assim as autoridades em geral, passaram a exigir limitações para o exercício desse poder. Em 1995, com a inserção, na Carta Magna, do artigo 246, pelas Emendas Constitucionais n.ºs 6 e 7, estabeleceu-se uma limitação das matérias passíveis de regulamentação por intermédio das medidas provisórias. A partir daquele ano, os artigos constitucionais modificados por emendas constitucionais não poderiam mais ser objeto de medidas provisórias. Ainda no mesmo ano de 1995, o Senador Espírito Santo Amorim elaborou projeto de emenda constitucional, que viria a modificar o artigo 62, da Constituição, projeto esse que só veio ser aprovado definitivamente no dia 11 de setembro de 2001, com o título de Emenda Constitucional n.º 32.

Referida emenda veio estabelecer severas limitações materiais ao Poder Executivo, que inexistiam no texto original, em especial no que concerne à reedição da Medida Provisória e seu prazo de apreciação pelo Congresso Nacional. Limitou, desse modo, o abuso político no uso desse remédio jurídico emergencial, onde o Chefe do Executivo, de maneira excepcional, assume função típica do Legislativo, qual seja, a de legislar.

As inovações trazidas pela Emenda Constitucional nº 32/95 produziu sólidos resultados. A partir dela, uma medida provisória, após ser editada, passa a ter vigência por apenas sessenta dias, prorrogáveis por mais sessenta, se ainda não houver sido aprovada em ambas as Casas do Congresso Nacional ao término dos sessenta dias iniciais. Essa limitação

veio restringir o exagero na reedição de medidas provisórias, sem que o Congresso Nacional seja ouvido, e participe ativamente da Lei que será produto da MP editada.

Diferentemente do que está consignado na justificativa da Proposta de Emenda à Constituição nº 47/2004, ora sob análise, pelo ilustre proponente, as restrições introduzidas pela Emenda Constitucional nº 32/95 são evidentes, conforme pode ser verificado na tabela abaixo:

<b>Medidas Provisórias após a Emenda Constitucional 32</b>	
<i>Até 2001</i>	<i>A partir de 2001</i>
61101 Editadas	354 Editadas
167 alteradas	147 alteradas
20 rejeitadas	24 rejeitadas

Se ainda retirarmos os Créditos Extraordinários (matéria de cunho mais executivo, sobre a qual a participação do Congresso é, por natureza, menor) temos 264 medidas editadas, das quais 23 rejeitadas e 138 alteradas. Isso significa que, **em 60% das MPs que tratam de matéria legislativa stricto sensu, o Congresso alterou ou rejeitou a proposta do Executivo.**

A partir deste dado, evidencia-se que a crítica central feita à utilização das MPs, no sentido de que o Executivo exercia o poder sem o controle do Legislativo, causando fissuras institucionais à democracia e ao sistema de Separação de Poderes, não pode mais subsistir. O Congresso

Nacional, hoje, exerce controle ativo sobre as Medidas Provisórias, tendo claramente retomado o papel de domínio que lhe é cabido na divisão de Poderes.

Não há dúvida de que o Poder Executivo necessita de um instrumento ágil, para fazer frente às necessidades urgentes e inadiáveis, de relevância tal, que sua não-realização poderá afetar a ordem pública. Referido instrumento, a toda evidência, deve obedecer, rigorosamente, os parâmetros constitucionais, e ser controlado eficazmente pelos poder competente.

Extinguir esse mecanismo seria retirar do Poder Executivo a arma que lhe permite atender a premência e imprevisibilidade dos fatos, postos pela dinâmica da vida moderna e a alternância dos acontecimentos.

Por fim, pontuo que os remédios jurídicos apontados pelo ilustre autor da proposta, como alternativos para a medida provisória, com ela não podem confundir-se. O Estado de Defesa, de que trata o artigo 136, da Constituição Federal, funda-se na iminência de instabilidade institucional que ameacem a ordem pública e a paz social, matéria de conteúdo específico. Por sua vez, a urgência na tramitação de projetos de autoria do Poder Executivo, disposto no parágrafo 1º, do artigo 64, tampouco responderia a uma situação fática de iminente repercussão social negativa, haja vista que o prazo de tramitação em cada Casa Legislativa (45 dias, sucessivamente), já scria o suficiente para a ocorrência dc adversidade social que, com a medida provisória, se pretenda evitar.

Para finalizar, não é demais consignar que esta Casa já manifestou-se sobre essa matéria quando do debate da PEC nº 72, de 2005 -

que trata da própria eficácia da Medida Provisória - aprovada pelo Plenário e encaminhada à Câmara dos Deputados, o que coloca em questão a apropriada técnica de elaboração legislativa, correndo-se o risco de dispor de forma distinta e controversa sobre o mesmo ponto.

### **III – VOTO**

Ante o exposto, voto pela rejeição da Proposta de Emenda à Constituição nº 47, de 2004.

Sala das sessões,                    de março de 2007

**Senador SIBÁ MACHADO**

Publicado no **Diário do Senado Federal**, de 10/4/2007.