

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador DEMÓSTENES TORRES

PARECER N° , DE 2009

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre as Propostas de Emenda à Constituição nºs 69, de 2003, primeiro signatário o Senador Rodolpho Tourinho, que *altera o § 1º do artigo 62 da Constituição Federal, para vedar a edição de medida provisória referente a matéria objeto de voto rejeitado na mesma legislatura;* 71, de 2003, primeiro signatário o Senador Delcídio Amaral, que *altera o artigo 60 da Constituição Federal que dispõe sobre emenda à Constituição;* 14, de 2004, primeiro signatário o Senador Rodolpho Tourinho, que *inclui novo parágrafo ao artigo 62 da Constituição Federal para prever que lei complementar fixe os pressupostos de urgência para medidas provisórias;* 21, de 2004, primeiro signatário o Senador Hélio Costa, que *altera o artigo 62 da Constituição Federal para estabelecer nova sistemática de edição de medidas provisórias pelo Presidente da República, com concessão de eficácia e força de lei pela Mesa do Congresso Nacional;* 31, de 2004, primeiro signatário o Senador Paulo Paim, que *altera o processo legislativo constitucional;* 32, de 2004, primeiro signatário o Senador Marcelo Crivella, que *dá nova redação ao art. 62 da Constituição Federal, que dispõe sobre a edição de medidas provisórias;* 35, de 2004, primeiro signatário o Senador Paulo Paim, que *altera o artigo 62 da Constituição Federal para acrescentar-lhe o § 13, na forma abaixo;* 45, de 2004, primeiro signatário o Senador Renan Calheiros, que *altera o artigo 62, § 1º, I, da Constituição Federal, que dispõe sobre as vedações à edição de medidas provisórias;* 56, de 2004, primeiro signatário o Senador Eduardo Azeredo, que *altera o art. 62 da Constituição Federal;* 3, de 2007, primeiro signatário o Senador César Borges, que *acrescenta inciso V ao § 1º do art. 62 da Constituição Federal, para vedar a edição da medida provisória sobre matéria objeto de projeto de lei em tramitação no Congresso Nacional;* 11, de 2007, primeiro signatário o Senador Expedito Júnior, que *altera o § 9º do art. 62 da Constituição Federal, para estabelecer que as medidas provisórias serão despachadas, pela Mesa de*

cada uma das Casas, à comissão permanente com a qual tenham maior pertinência temática; 58, de 2007, primeiro signatário o Senador Mozarildo Cavalcanti, que acrescenta parágrafo ao art. 65 da Constituição, para fixar prazo de exame, pela Casa revisora, dos projetos de lei encaminhados a esta; 76, de 2007, primeiro signatário o Senador Gerson Camata, que acrescenta parágrafo ao art. 65 e altera o § 7º do art. 66 da Constituição, para fixar prazo para a apreciação de projetos de lei pela Casa revisora, ao fim do qual a Casa iniciadora poderá, por decisão da maioria absoluta de seus membros, enviar os projetos diretamente à sanção; 78, de 2007, primeiro signatário o Senador Marcelo Crivella, que altera o art. 62 da Constituição Federal para disciplinar a edição de medidas provisórias; 25, de 2008, primeiro signatário o Senador Osmar Dias, que altera a redação do § 6º do art. 62 da Constituição Federal, para evitar o sobrerestamento de deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando a medida provisória.

RELATOR: Senador DEMÓSTENES TORRES

I – RELATÓRIO

Vêm à análise desta Comissão as Propostas de Emenda à Constituição (PEC) nºs 69 e 71, de 2003; 14, 21, 31, 32, 35, 45 e 56, de 2004; 3, 11, 58, 76 e 78, de 2007; e 25, de 2008, cujas ementas são transcritas acima.

As proposições tramitam em conjunto por força da aprovação, em reunião da Mesa do Senado Federal realizada no dia 25 de novembro de 2008, do Requerimento nº 1.233, de 2008.

A PEC nº 69, de 2003, colima inserir o inciso V no § 1º do art. 62 da Constituição Federal, para vedar a edição de medida provisória (MPV) sobre matéria objeto de voto rejeitado na mesma legislatura.

Os autores da proposição aduzem, na justificação, ser possível e já ter ocorrido o voto, pelo Presidente da República, de projeto de lei e, *incontinenti*, a edição de MPV tratando, ao seu alvedrio, da mesma matéria. Asseveram que tal conduta constitui *não apenas uma afronta, mas um*

inaceitável desrespeito ao Poder Legislativo, que assim tem anulada a sua principal e mais importante prerrogativa institucional.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 71, de 2003, de sua parte, objetiva alterar o art. 60 da Constituição Federal, que regula os pressupostos de admissibilidade e o procedimento de tramitação das emendas constitucionais.

Pela proposta em questão, o mencionado artigo da Lei Fundamental passa a vigorar acrescido de § 6º, possibilitando ao Presidente da República solicitar urgência para apreciação de proposta de sua iniciativa, a qual deverá tramitar simultaneamente na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

Justificando as inovações acima reproduzidas, assinalam os autores que o seu objetivo é *conferir maior celeridade à tramitação legislativa da proposta de Emenda à Constituição de iniciativa do Presidente da República*, o que contribuirá para que as mudanças constitucionais pretendidas pela sociedade brasileira sejam feitas com mais presteza.

A PEC nº 14, de 2004, acrescenta parágrafo ao art. 62 da Carta Magna, prevendo que *lei complementar estabelecerá os pressupostos de urgência para as medidas provisórias*.

Na justificação da PEC, aduzem seus autores que, se o conceito de relevância tem um caráter subjetivo, o de urgência é passível de objetivação, devendo o Congresso Nacional, mediante lei complementar fixar os pressupostos de urgência sobre os quais o Poder Executivo poderá prescindir do uso de projeto de lei, editando medidas provisórias.

A PEC nº 21, de 2004, promove significativa alteração no texto do art. 62 da Constituição Federal, assim resumida:

1. condicionamento da eficácia de lei da medida provisória a decisão da Mesa do Congresso Nacional, que deliberará no prazo cinco dias úteis, a contar da edição da MPV (novos *caput* e § 1º do art. 62);
2. atribuição da competência descrita no item anterior à comissão representativa do Congresso Nacional, nos períodos de recesso (novo § 2º do art. 62);
3. aplicação, às medidas provisórias às quais se tenha conferido eficácia de lei, dos procedimentos e prazos estabelecidos para os projetos do Presidente da República em regime de urgência, em substituição às regras

hoje previstas nos §§ 4º a 8º do art. 62 (novo § 3º do art. 62), que permanecerão válidas em relação às medidas provisórias vigentes quando da entrada em vigor da Emenda (art. 2º da PEC);

4. perda de eficácia das medidas provisórias não convertidas em lei, sem fixação de prazo ao fim do qual isso se operará (novo § 4º do art. 62);
5. vedação da edição de medida provisória que vise a regulamentar artigo da Constituição (novo inciso III do § 6º do art. 62) e consequente revogação do art. 246 da Constituição Federal (art. 3º da PEC);
6. deslocamento das normas dos §§ 2º, 11 e 12 do art. 62, sem alteração substancial de sentido, para constituírem os novos §§ 7º, 5º e 8º;
7. revogação do § 9º, que trata da Comissão Mista de Deputados e Senadores incumbida de emitir parecer sobre as medidas provisórias, e do § 10 do art. 62, que veda a reedição, na mesma sessão legislativa, de MPV que tenha sido rejeitada ou perdido a eficácia (art. 3º da PEC).

Na justificação, os signatários alertam que o uso desmesurado de medidas provisórias pelo Poder Executivo tem constituído afronta às competências do Poder Legislativo, sem que a Emenda Constitucional nº 32, de 2001, que inovou positivamente no tratamento da matéria, tenha sido capaz de eliminar tais distorções verificadas. Ao revés, a sistemática de tramitação hoje em vigor tem acarretado sucessivos trancamentos de pauta nas Casas do Congresso Nacional, com prejuízo para a atividade legislativa. Assim, preconiza-se a modificação desse quadro, com o estabelecimento de novo prazo para a apreciação da MPV, operando-se o sobrerestamento das demais matérias apenas após o transcurso de 45 dias em cada Casa. Ademais, salientam os autores que, com as novas regras, o oferecimento de emendas poderá ocorrer em cada Casa, ao contrário do que hoje se dá. E, o que se revela mais importante, a própria eficácia de lei da medida provisória, nos termos sugeridos, dependerá de manifestação favorável da Mesa do Congresso Nacional.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 31, de 2004, tem por escopo alterar *o processo legislativo constitucional*, buscando introduzir regramentos detalhados no Capítulo respeitante ao processo legislativo, alterando e ampliando todos os seus dispositivos.

A iniciativa altera o *caput* do art. 59 para definir o que é processo legislativo, ou seja, *a série ordenada de atos desenvolvidos no Poder Legislativo, conforme esta Constituição e os regimentos internos, visando à*

elaboração dos tipos normativos sujeitos à sua competência. A redação vigente do dispositivo simplesmente versa sobre os atos parlamentares que compõem o processo legislativo.

O inserido § 1º do art. 59 reproduz a redação do parágrafo único vigente, que deixa à lei complementar federal a regulação quanto à elaboração, a redação e a alteração das leis. Em 1998, foi editada a Lei Complementar nº 95, que dispõe, justamente, sobre a *elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.* E, em 2002, foi editado o Decreto nº 4.176, que *estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.*

O acréscimo do § 2º ao art. 59 objetiva condicionar o início do processo legislativo a alguns pressupostos, entre os quais *a necessidade de regulamentação da matéria, e a razoabilidade do tratamento normativo, principalmente quanto ao estabelecimento de direitos, garantias e prerrogativas.*

A redação consubstanciada na introdução do § 3º ao art. 59 busca determinar que *não será objeto de deliberação a proposição que pretenda tratar singularmente de matéria codificada ou passível de ser reunida em código.*

A proposta insere os arts. 59-A e 59-B à Constituição. O art. 59-A relaciona princípios a serem observados na consolidação das leis, e o art. 59-B busca determinar que *os princípios do processo legislativo federal são, no que couber, de observância compulsória pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.*

O *caput* do art. 61 da Constituição é modificado pela proposta para facultar, também, ao Tribunal de Contas da União o início do processo legislativo.

O § 1º do mesmo artigo, respeitante à iniciativa privativa do Presidente da República, é alterado no seu inciso II. Assim, enquanto a Constituição reserva à iniciativa privativa, na letra ‘a’, as leis que disponham sobre *criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração,* a proposta resume o dispositivo com a expressão *administração direta federal.*

A letra ‘d’ do inciso II do § 1º do art. 61 da CF também é alterada, para reservar à iniciativa privativa do Presidente da República a competência legislativa sobre a organização do Ministério Público do Distrito Federal. Pela redação vigente, somente para regular normas gerais quanto ao MP do Distrito Federal, dos Estados e dos Territórios é que a iniciativa é privativa do Presidente.

A Proposta resume os termos da letra ‘f’ do mesmo inciso, para estabelecer simplesmente que é de iniciativa privativa do Presidente as leis que versem sobre militares das Forças Armadas, enquanto o texto vigente fala em *militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.*

A Proposta acrescenta três itens ao inciso II – letras ‘g’, ‘h’ e ‘i’.

Pela letra ‘g’ a iniciativa passa a ser também reservada quanto aos *orçamentos*. Com o acréscimo da letra ‘h’, a proposta reserva à iniciativa presidencial as leis que versam sobre *órgãos, agências ou entidades que realizem serviço público ou a fiscalização de sua execução*. Com a inserção da letra ‘i’, a proposta busca determinar que o tema ‘tributos federais’ passe a ser regulado por leis de iniciativa do Presidente.

A alteração ao § 2º ao art. 61 intende determinar que *a iniciativa popular será exercida nos termos da lei*.

A proposta insere o § 3º ao art. 61, para estabelecer que é *indisponível a reserva constitucional de iniciativa do processo legislativo*.

No art. 4º, a proposta objetiva alterar o art. 62, respeitante às medidas provisórias, acrescentando-lhe um parágrafo (§ 13). Assim, em resumo busca determinar que se a MPV enviada tratar de tema correlato ao tratado em alguma proposição legislativa, esta será encaminhada à Comissão Mista incumbida de apreciar a Medida, que deverá tramitar no mesmo rito daquela. A Medida, então, deverá ser apensada na forma de emenda ao projeto parlamentar, de maneira oposta ao que determina o § 2º do art. 4º da Resolução nº 1, de 2002-CN, aproveitando-se *todos os atos praticados no processo legislativo atinente à propositura*. Em caso de pluralidade de proposições sobre o mesmo tema tratado na Medida, será adotada como texto principal a mais antiga, tomando as outras a forma de emenda.

A proposta altera o art. 63, com o objetivo de determinar que *o poder de emenda parlamentar a proposições em tramitação no Congresso*

Nacional está sujeita à pertinência temática, à razoabilidade e à proporcionalidade no tratamento da matéria.

O art. 64 da Constituição determina que *a discussão e a votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados*. A proposta altera a redação do dispositivo, para estabelecer que, *exceto nos casos de iniciativa de membro, Mesa ou comissão do Senado Federal, o processo legislativo terá início na Câmara dos Deputados*.

A proposta acrescenta à Constituição o art. 64-A, para condicionar o pedido de urgência do Presidente da República para análise de projetos de sua iniciativa à decisão do Congresso em sessão conjunta.

O art. 65 é alterado com o intuito de determinar o retorno do projeto à Casa iniciadora, somente se houver, na Casa revisora, alterações **de mérito**. Pela redação vigente, *sendo o projeto emendado, voltará à Casa revisora*, ficando claro que qualquer alteração, seja de mérito ou relativa aos aspectos legais ou de técnica legislativa ensejará o retorno do projeto à Casa de origem.

As principais alterações trazidas ao art. 66 buscam, por um lado, determinar que *o veto ao caput significa veto a todo o artigo*, e, ainda, deixa de exigir que a apreciação do voto se dê em escrutínio secreto. Acrescenta, também, um parágrafo para impor que *a lei não poderá ser promulgada e publicada na pendência de deliberação congressual sobre vetos a ela relativos, aplicando-se a outras proposições sobre a mesma matéria, enquanto não houver decisão sobre o voto, o art. 67 desta Constituição*.

O inserido § 7º altera a redação do § 5º vigente, para passar a dispor que *se o voto não for mantido, a lei será enviada ao Presidente da República, para promulgação e publicação*.

A proposta altera o § 4º do art. 66, para incorporar a expressão *sanção tácita*, decorrente do silêncio do Presidente após quinze dias do envio do projeto para sanção ou voto.

É acrescentado, ainda, um parágrafo (§ 9º) ao art. 66 da Constituição, para determinar que o sobrestamento das demais proposições até a votação final do voto deverá produzir efeitos também *sobre sessões extraordinárias para funcionamento unicameral ou conjunto do Congresso Nacional*.

O art. 67 da Constituição determina que a matéria rejeitada somente poderá ser objeto de novo projeto na mesma sessão legislativa mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional. A iniciativa sob análise busca estabelecer que o mesmo se dê mediante proposta da maioria absoluta dos membros *da Casa onde haja ocorrido a rejeição*, exceto nos casos de projeto externo, em que a nova deliberação *dependerá da aprovação da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão conjunta*.

O art. 68, também alterado pela presente proposta, refere-se às leis delegadas. A proposta inova ao exigir que a delegação ao Presidente da República terá a forma de decreto legislativo, e não mais resolução, e de que o mesmo especifique, além de seu conteúdo e dos termos de seu exercício, *os limites materiais da delegação*.

A redação vigente do § 3º do art. 68 da Lei Maior dispõe que *se a resolução determinar a apreciação do projeto pelo Congresso Nacional, este a fará em votação única, vedada qualquer emenda*. A proposta busca vedar apenas as emendas de mérito.

Por fim, a proposta altera o art. 69 da Constituição, relativo às leis complementares, para determinar que *lei complementar somente poderá tratar de matéria a ela expressamente reservada por esta Constituição*, e para determinar que seja aplicado à elaboração da lei complementar o processo legislativo estabelecido para a lei ordinária.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2004, pretende dar nova disciplina ao instituto da medida provisória estabelecido pelo art. 62 da Constituição Federal.

A PEC consubstancia ao longo de trinta e dois parágrafos, que constituem o seu art. 1º (o outro, o art. 2º, veicula a cláusula de vigência), novas regras para a edição de MPV em substituição aos atuais doze parágrafos do art. 62 do texto constitucional, com o objetivo de introduzir as seguintes novidades:

1. solicitação de autorização pelo Presidente da República ao Senado Federal para adotar medida provisória (*caput*); a autorização concedida constitui juízo prévio de admissibilidade (§ 5º);
2. o plenário do Senado decidirá se autoriza a edição de MPV em seis dias úteis, contados a partir da data da solicitação (§ 1º); se o prazo se esgotar sem deliberação, caberá ao Presidente da Mesa Diretora do Senado Federal

- decidir sobre o pedido (§ 8º); se o Congresso Nacional estiver em recesso, caberá a decisão à Comissão Representativa do Senado Federal (§ 9º);
3. facilita ao Presidente da República pedir que a concessão da autorização seja feita em regime de *urgência urgentíssima*, no prazo de vinte e quatro horas, exclusive sábado, domingo e feriado (§ 2º); caberá ao Presidente da Mesa do Senado Federal decidir sobre o pedido em caso de falta de deliberação do Plenário (§ 8º);
 4. dispensa da necessidade de autorização nos casos de Estado de Defesa, Estado de Sítio e quando não houver projeto de lei de conversão (PLV) em tramitação no Congresso Nacional (§ 3º);
 5. concedida a autorização para editar MPV, o Presidente da República, deverá submeter, de imediato, PLV ao Congresso Nacional (§ 4º);
 6. estabelece que o PLV terá *estrita uniformidade* com a MPV e prazo de tramitação do PLV coincidente com o de vigência da MPV (§ 6º);
 7. se a autorização for negada, o Presidente da Mesa Diretora do Senado Federal: a) comunicará o fato ao Presidente da República e determinará a publicação do ato declaratório com a negativa da concessão no Diário do Senado Federal e, b) apresentará, em regime de urgência, projeto de lei correspondente ao mesmo assunto, desde que não trate de matéria da iniciativa exclusiva do Presidente da República (§ 7º);
 8. define o critério de relevância como sendo *para atender unicamente o interesse publico* (§ 10, inciso I);
 9. estabelece como critério de urgência a ocorrência de *acontecimento ou situação excepcional* que exija solução normativa com prazo de deliberação inferior a quarenta e cinco dias, reservado aos projetos em regime de urgência de que trata o § 2º do art. 64 da Constituição Federal; lista, ainda, em cinco itens outros casos relacionados com a preservação da ordem jurídica, social e pública, inclusive iminente risco de prejuízo financeiro para o Estado, ou ameaças aos direitos individuais, com expressa menção à saúde e o risco de vida e, por último, na letra “e”, por livre deliberação do Senado Federal (§ 10, inciso II);
 10. reproduz integralmente o § 1º do art. 62 da Constituição que estabelece os casos de vedação de edição de MPV (§ 11);

11. propõe acréscimo ao atual § 10 do citado art. 62 para incluir PLV rejeitado na vedação de, na mesma sessão legislativa, reeditar MPV rejeitada ou que perdeu eficácia (§ 12);
12. reproduz o atual § 2º do art. 62 a respeito da aplicação do princípio da anterioridade em alteração da legislação tributária feita mediante MPV (§ 13);
13. reproduz o disposto no § 8º do art. 62, com permuta de PLV em vez de MPV, que determina a votação inicial do PLV pela Câmara dos Deputados (§ 14);
14. estabelece em trinta e quatro dias, a partir da publicação da MPV no Diário Oficial da União (DOU), o prazo de tramitação do PLV na Câmara dos Deputados (§ 15); se esse prazo se esgotar sem deliberação, o Senado iniciará, de imediato e simultaneamente, a apreciação da matéria (§ 17);
15. prevê que, antes da apreciação do PLV pelo Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional, haja o exame e parecer por, no máximo, duas comissões permanentes da respectiva Casa (§ 16);
16. se a deliberação sobre o PLV se iniciar no Senado, a Câmara dos Deputados funcionará como Casa revisora da matéria e terá a preferência se a apreciação for simultânea nas duas Casas (§ 18);
17. estabelece o sobrestamento das demais deliberações legislativas na Casa em que ainda não houver deliberação sobre a matéria até que se ultime a votação, em regime de urgência, ou se esgote o prazo de tramitação do PLV (que corresponde ao da vigência da MPV, nos termos do § 6º), se o mesmo não tiver sido apreciada em até cinquenta e nove dias, contados de sua publicação (§ 19);
18. ao PLV poderão ser oferecidas emendas de Comissão ou de Plenário por, no mínimo, dez por cento dos membros da Casa Legislativa em que esteja a tramitar (§ 20);
19. reproduz, parcialmente, o disposto no § 6º do art. 62, para prever, por uma única vez, a prorrogação automática, por sessenta dias, da vigência da MPV e do prazo de tramitação do correspondente PLV, se este não tiver sua votação concluída em sessenta dias, contados da data da publicação da MPV, nas duas Casas (§ 21); a prorrogação do prazo de tramitação do PLV será comunicada por Ato do Presidente da Mesa do Senado Federal (§ 27);

o ato declaratório que informar o encerramento do *prazo integral* de cento e vinte dias de vigência da MPV (que inclui a prorrogação de sessenta dias) será publicado no DOU por ordem do Presidente da República (§ 29);

20. reproduz, com meras adaptações, o disposto no § 3º do art. 62, para prever a perda da eficácia da MPV que não for convertida em lei em cento e vinte dias, devendo o Congresso Nacional disciplinar, mediante decreto legislativo, as relações jurídicas dela decorrentes (§ 22);
21. prevê o encaminhamento à sanção do Presidente da República do PLV que tiver sido aprovado com emendas, pela Casa que concluir a votação (§ 23); mas, enquanto não houver a sanção ou o veto, a MPV correspondente manter-se-á integralmente em vigor (§ 31); caso o PLV seja aprovado sem alteração de mérito, será o texto promulgado pelo Presidente da Mesa do Congresso Nacional, *como lei* (§ 24); se for rejeitado o PLV por qualquer uma das Casas, caberá ao Presidente da Casa onde se deu a recusa fazer publicar, no Diário da respectiva Casa, ato declaratório de rejeição e comunicar o fato imediatamente ao Presidente da República (§ 25); este, por sua vez, fará publicar no DOU o ato da perda da eficácia da MPV, cujo termo inicial será a data da publicação, no Diário da Casa legislativa, do ato declaratório de rejeição do PLV (§ 26);
22. reproduz o disposto no § 11 do art. 62, com acréscimo da hipótese de *rejeição de PLV* à de perda *integral* da eficácia de MPV, para prever que as relações jurídicas decorrentes da MP serão por ela regidas (§ 28);
23. estabelece que MPV editada durante o período de recesso parlamentar, terá a fluência dos prazos suspensa e reiniciada no primeiro dia da sessão legislativa ordinária ou extraordinária que se seguir à publicação da MPV (§ 30);
24. estabelece, por fim, a indissociabilidade entre MPV e PLV, *não podendo um existir sem o outro* (§ 32).

Em resumo, os autores da proposta objetivam, principalmente, eliminar o fator surpresa na edição de MPV ao conferir competência ao Senado Federal para conhecer, previamente, o conteúdo da MP e decidir se concede a autorização ao Presidente da República para editá-la e, em caso positivo, encaminhar ao Congresso Nacional o PLV correspondente e em estrita uniformidade com a MPV. Outras modificações constituem meros procedimentos de natureza regimental.

Já Proposta de Emenda à Constituição nº 35, de 2004, tem por escopo acrescentar parágrafo (§ 13) ao art. 62 da Lei Maior, buscando determinar que a Medida Provisória que encerre o mesmo teor contido em projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional será remetida à Comissão Mista para a apreciação das Medidas Provisórias, observando-se que: os projetos tramitarão no mesmo rito previsto para a MPV, considerando-se o mais antigo deles como proposição principal; a Medida, apensada ao Projeto de Lei principal, terá a forma de emenda; e a Comissão Mista aproveitará toda a instrução já feita nos projetos a ela encaminhados (incisos I, II e III, respectivamente).

Na sua justificação, os autores da iniciativa começam por lembrar que a Assembléia Nacional Constituinte responsável pela elaboração da nova Carta Política fez uma opção clara ao constitucionalizar as bases do processo legislativo ordinário. Em seguida, lembram o princípio da legalidade, um dos principais alicerces do Estado Democrático de Direito, que exige seja o processo de formação da lei revestido das devidas cautelas e de tratamento especializado, para que o importante princípio supracitado seja encarado com o requerido respeito.

Entretanto, a realidade brasileira não tem demonstrado que o processo legislativo se faz como garantia fundamental do indivíduo, e cita a emissão exagerada de Medidas Provisórias como um dos fatores de desvirtuação desse processo. Assim, é necessário que o Congresso Nacional adote medidas para conter esse impulso legislativo do Poder Executivo, por meio de uma alteração constitucional *que vise resgatar o princípio originário do processo legislativo, para que se preserve a legitimidade e prerrogativas de cada poder constituído, não melindrando nem retirando a competência do Executivo da edição de Medidas Provisórias.*

A Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2004, visa a acrescentar novo dispositivo, incluindo *os contratos* entre as matérias que não podem ser disciplinadas por medida provisória.

Segundo sua justificação, a estabilidade legislativa é, sem dúvida alguma, elemento que reforça a noção de segurança jurídica. No campo dos investimentos privados, citada segurança jurídica se afigura como elemento central nas decisões relativas à alocação de capitais. O Contrato, como sabemos, é estrutura milenar que funda o direito privado (e também dele se utiliza o Estado). A estabilidade dos contratos, ninguém desaprova, é um vetor positivo de credibilidade institucional.

Considerando, portanto, a importância dos contratos no âmbito dos negócios privados, estimamos que o Estado brasileiro estará avançando se, por meio de alteração constitucional, estivermos patrocinando segurança jurídica às normas que versam sobre o tema. Com a vedação à edição de medidas provisórias em matéria relativa a contratos, estaremos alcancando ao patamar da Carta Magna segurança jurídica adicional às regras dos negócios, das avenças, e dos pactos que geram obrigações, cujos resultados consultam os interesses individuais e coletivos.

Pretende-se, enfim, com a aprovação da presente proposta, *reduzir as incertezas, reconhecidamente nocivas ao desenvolvimento do País.*

A Proposta de Emenda à Constituição nº 56, de 2004, também pretende dar nova disciplina ao instituto da medida provisória estabelecido pelo art. 62 da Constituição Federal, alterando os seus atuais §§ 6º e 8º, para reduzir de quarenta e cinco para trinta dias o prazo para que a MPV entre em regime de urgência em cada uma das Casas do Congresso Nacional e para prever que as medidas provisórias se iniciem, alternativamente, em cada Casa do Congresso Nacional.

Os autores da proposta justificam a sua apresentação pela necessidade de *conferir maior celeridade à apreciação das Medidas, atenuando o sério problema do trancamento da pauta que cada vez mais se verifica, e que a alternância possibilitará que o Senado, tanto quanto a Câmara, por vezes inicie o processo de votação, dirimindo o problema por levar a Câmara Alta a participar mais ativamente de uma tarefa de tão grande importância.*

A PEC nº 3, de 2007, busca vedar a edição da medida provisória sobre matéria objeto de tratamento, ainda que parcial, em projeto de lei em tramitação em qualquer das Casas do Congresso Nacional.

Segundo seus autores, a proposição tem o *objetivo de obviar a inaceitável frequência de edição de medidas provisórias pelo Presidente da República e a usurpação de tarefas que seriam da competência legítima do Congresso Nacional.*

A PEC nº 11, de 2007, determina que a medida provisória será despachada pela Mesa de cada uma das Casas à Comissão permanente com a qual tenha maior pertinência temática, para emissão de parecer, antes de serem apreciadas, em sessões separadas, pelos respectivos plenários, extinguindo a comissão mista.

Desta forma, acreditam os autores da proposta, poderá ser superado o congestionamento hoje verificado, com uma tramitação mais ágil, até mesmo porque os parlamentares que tratarão do assunto serão os que com ele terão mais afinidade temática.

Já a PEC nº 58, de 2007, prevê que a Casa revisora terá noventa dias, a partir da data de leitura do projeto, para apreciação dos projetos da Casa iniciadora, sob pena de sobrerestamento da respectiva pauta. Permite, ainda, que a Casa iniciadora possa solicitar urgência na revisão dos projetos que aprovar.

Os autores da proposição afirmam que *a inovação produzirá frutos positivos no processo legislativo, possibilitando um aumento na produção legislativa com origem genuína no Parlamento.*

A PEC nº 76, de 2007, trata de matéria similar, prevendo que decorrido um ano do encaminhamento do projeto à Casa revisora sem que seja ultimada a votação, a Casa iniciadora poderá, por decisão da maioria absoluta de seus membros, submeter diretamente à sanção o texto por ela aprovado.

Os seus ilustres autores, em sua justificação, ressaltam a importância da agilização do processo legislativo.

A PEC nº 78, de 2007, busca a vedar a edição de medida provisória que vise à instituição ou majoração de impostos e contribuições.

Segundo os autores da PEC, utilização de MPV para fins de instituição ou majoração de impostos e contribuições, a edição de normas ao apagar das luzes de cada ano civil, ludibriando o princípio da anterioridade, ou mesmo sua aplicação imediata, nas hipóteses constitucionalmente previstas, inviabiliza o planejamento tributário das empresas e acaba por elevar a insegurança jurídica tão relacionada ao chamado “Custo Brasil”.

Finalmente, a PEC nº 25, de 2008, extingue o instituto do sobrerestamento de deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando a medida provisória.

A celeridade dos trabalhos do legislativo, afirma os autores da PEC, – abrigada pelos princípios cristalinamente explicitados no art. 37 da Constituição Federal, em especial os da legalidade, eficiência e moralidade – fica prejudicada, em nome do sobrerestamento previsto no dispositivo do art. 62.

As proposições não receberam emendas no âmbito desta Comissão.

II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da matéria e também quanto ao seu mérito, nos termos dos arts. 354 e seguintes do Regimento Interno.

Inicialmente, é importante registrar que todas as propostas mostram a louável preocupação de seus autores com a correção e a celeridade do processo legislativo.

Não obstante esse fato, vislumbra-se problemas em todas as proposições em análise.

Inicialmente, no tocante às PECs nºs 69, de 2003; 14, 21, 32, 35, 45 e 56, de 2004; 3, 11 e 78, de 2007; e 25, de 2008, que tratam, exclusivamente, do tema das medidas provisórias, em seus diversos aspectos, não me parece adequado promover alterações na matéria até a conclusão do processo de votação da Proposta de Emenda à Constituição nº 72, de 2005, cujo primeiro signatário foi o saudoso Senador ANTONIO CARLOS MAGALHÃES, que *altera o art. 62 da Constituição Federal para disciplinar a edição de medidas provisórias.*

A proposta, aprovada por esta Casa no dia 8 de fevereiro de 2006, por unanimidade, e encaminhada à Câmara dos Deputados, dá toda uma nova disciplina ao tema e foi fruto de amplos debates no Senado Federal.

Na Câmara dos Deputados, onde recebeu o nº 511, de 2006, a PEC já foi aprovada em primeiro turno e aguarda a sua inclusão na ordem do dia para deliberação em segundo turno.

Assim, em nome da economia e da celeridade processual, exatamente os princípios que norteiam as propostas sob exame, cabe aguardar a nova regulamentação do tema das medidas provisórias.

Do ponto de vista de sua admissibilidade, considero que as PECs nºs 71, de 2003, e 58 e 76, de 2007, não podem prosperar.

A primeira delas tem *objetivos nitidamente simplificadores* e, com esse intuito, *preconiza que seja substancialmente alterado o atual quadro normativo-constitucional regulador dos procedimentos de apreciação e promulgação das propostas de emenda à Constituição*, intentando inovações

que vão desde a abertura da possibilidade de solicitação de urgência por parte do Presidente da República, com a fixação de prazo para apreciação das propostas por este encaminhadas até o estabelecimento de rito simplificado que permita a sua apreciação simultânea pelas duas Casas do Congresso Nacional.

Ora, segundo anota a unanimidade dos publicistas, é típico das *Constituições de tipo rígido* – e este é o caso da Constituição brasileira, *ex vi* de seu art. 60 – o estabelecimento, para a sua modificação, de um *processo agravado* em relação ao rito de formação das leis ordinárias.

Essa escolha do poder constituinte é considerada uma *garantia da Constituição*, enquanto o processo agravado em questão é, por sua vez, um instrumento dessa garantia, tudo *objetivando assegurar a relativa estabilidade da Constituição*. Trata-se de um *limite de caráter absoluto*, deliberadamente imposto pelo constituinte originário ao poder de revisão, que, no caso brasileiro, ao lado dos *limites materiais expressos* no art. 60, § 4º, da Constituição Federal, constitui *limite material implícito* a jamais ser transposto pela ação revisora do constituinte derivado.

Quanto às PECs nºs 58 e 76, de 2007, elas caminham ao arreio do equilíbrio e autonomia de uma das Casas do Congresso Nacional em relação à outra.

Ocorre que o bom funcionamento e, até mesmo, a própria garantia da perenidade da Federação, cuja existência constituiu, sempre, fundamento basilar e cláusula pétreas presentes em todas as nossas Constituições Republicanas, salvo na ditatorial de 1937, dependem da atuação de cada uma das Casas que integram o Congresso Nacional, de conformidade com o que representam.

Assim, o bicameralismo não é, nunca, um entrave ao funcionamento do Estado, mas, ao contrário, é uma exigência da sua organização, uma garantia da estabilidade e da permanência das instituições. Ou seja, como o sistema é bicameral, é imprescindível que ele funcione como tal. Isto é, as câmaras devem funcionar de forma independente, cada qual respondendo pelas suas responsabilidades e atribuições próprias.

Finalmente, no que se refere à PEC nº 31, de 2004, parece-me que ela peca pelo detalhamento, veiculando temas que já estão equacionados na doutrina e na jurisprudência ou não merecem o *status* de norma constitucional.

Efetivamente, em nome de sua solenidade e importância, é fundamental que se busque evitar a banalização da Constituição, restringindo o seu texto àquilo que lhe é próprio. As demais matérias devem ser deixadas ao âmbito infraconstitucional.

III – VOTO

Ante o exposto, voto pela rejeição das Propostas de Emenda à Constituição nºs 69 e 71, de 2003; 14, 21, 31, 32, 35, 45 e 56, de 2004; 3, 11, 58, 76 e 78, de 2007; e 25, de 2008, que tramitam em conjunto.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator