



PARECER Nº , DE 2019

De Plenário, em substituição à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 91, de 2019 (nº 70, de 2011, na origem), da Câmara dos Deputados, que *altera o procedimento de apreciação das medidas provisórias pelo Congresso Nacional*.

Relator: Senador ANTONIO ANASTASIA

I – RELATÓRIO

Vem à análise do Plenário, em substituição à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 91, de 2019 (PEC nº 70, de 2011 na origem).

A proposição traz o texto aprovado pela Câmara dos Deputados referente à PEC nº 11, de 2011, com origem no Senado Federal, e que teve como primeiro signatário o Senador José Sarney.

A PEC introduz novas regras para a apreciação das medidas provisórias (MPV) pelo Congresso Nacional, conferindo prazos específicos para cada fase de apreciação, na Comissão Mista, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Seu objetivo principal é garantir a cada um desses órgãos um prazo razoável para sua apreciação, evitando, como tem sido comum, especialmente aqui no Senado, que a matéria tenha de ser deliberada em poucos dias, sob pena de perder sua eficácia.



SF/19223.34186-03



A PEC também traz soluções para outras dificuldades enfrentadas pelo Parlamento no exame dessas medidas: a positivação da regra que veda a inserção de matéria estranha (os famosos “jabutis”); a explicitação de que o trancamento de pauta atinge somente matérias que possam ser objeto de MPV; vedação de reedição na mesma sessão legislativa em que tenha perdido eficácia ou tenha sido rejeitada (já que hoje há certa divergência sobre qual seria o marco temporal da irrepetibilidade).

A proposta foi lida no último dia 6 de junho e despachada, nos termos do art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal, a CCJ, para a oferta de parecer. Foram apresentadas duas emendas de autoria do Senador Esperidião Amin.

II – ANÁLISE

Em se tratando de PEC, cabe à CCJ opinar tanto sobre a admissibilidade da proposição quanto sobre o seu mérito, segundo o disposto no art. 356 do RISF.

Em relação aos aspectos formais de constitucionalidade, observamos que a PEC cumpriu os requisitos constitucionais para sua propositura, bem como tramitou em período no qual não houve qualquer das causas impeditivas constantes do § 1º do art. 60.

Materialmente, a PEC não atenta contra qualquer das cláusulas pétreas (CF, art. 60, § 4º, I a IV), pelo contrário, reforça o princípio fundamental da separação dos Poderes ao aprimorar o rito de apreciação das medidas provisórias pelo Poder Legislativo.



SF/19223.34186-03



Superada a admissibilidade, passa-se à análise do mérito.

A Constituição de 1988 introduziu no Brasil a medida provisória, inspirada nos decretos-lei para casos extraordinários de necessidade e de urgência (*“decreti-legge in casi straordinari di necessità e d’urgenza”*), consagrados no sistema parlamentarista italiano desde 1947.

A importação desse instituto ao texto constitucional brasileiro se deu em uma fase da Assembleia Nacional Constituinte em que se estabelecia o Parlamentarismo como sistema de governo. Entretanto, as disposições foram mantidas até o final da tramitação, quando se definiu que a decisão final se daria no plebiscito de 7 de setembro de 1993.

A manutenção de um instituto de natureza parlamentarista no presidencialismo brasileiro foi alvo de críticas pela doutrina desde sua implementação e, do ponto de vista institucional, é um dos mais fascinantes desafios do sistema de pesos e contrapesos.

Antes de 1988, o Presidente da República dispunha de competência exclusiva para editar decreto-lei, proposição legislativa de eficácia imediata que era submetida posteriormente à apreciação do Congresso Nacional. Por esse instrumento, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não houvesse aumento de despesa, o Chefe do Poder Executivo poderia expedir decretos-leis sobre matérias relativas a: segurança nacional; finanças públicas, inclusive normas tributárias; e criação de cargos públicos e fixação de vencimentos. Cabia então ao Poder Legislativo aprovar ou rejeitar a matéria em sessenta dias, porém, não eram aceitas emendas e, em caso de não haver deliberação, o texto era tido como aprovado.



SF/19223.34186-03



Com a promulgação da vigente Constituição, a medida provisória foi introduzida de um modo singelo, semelhante ao regime italiano (art. 77 da Constituição da Itália, de 1947), com o seguinte regramento:

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.

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

A partir de então, todos Presidentes da República passaram a utilizar as medidas provisórias de forma excessiva, o que gerou reação do Congresso Nacional.

A Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1º de março de 1994, trouxe a primeira vedação expressa à utilização de medida provisória, qual seja, a regulamentação do Fundo Social de Emergência (norma de eficácia exaurida que constava do art. 73 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT).

A Emenda Constitucional (EC) nº 5, de 15 de agosto de 1995, instituiu a segunda limitação material ao conteúdo das medidas provisórias, com a vedação do uso do instrumento no âmbito dos Estados para regulamentar a exploração direta, ou mediante concessão, dos serviços locais de gás canalizado (CF, art. 25, §2º).



SF/19223.34186-03



A EC nº 6, de 15 de agosto de 1995, por sua vez, proibiu o uso de medida provisória para regulamentar *“artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda promulgada a partir de 1995”* (ADCT, art. 246).

No entanto, foi necessário, posteriormente, realizar verdadeira reforma do regime das medidas provisórias. A experiência com dezenas de reedições das mesmas medidas provisórias sobre os mais diversos assuntos mostrou-se insustentável no diálogo entre o Executivo e o Legislativo. É nesse contexto, portanto, que surge a EC nº 32, de 11 de setembro de 2001.

A reforma promoveu várias alterações, dentre as quais se destacam:

(i) a vedação da edição de medidas provisórias (i.i) sobre nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; direito penal, processual penal e processual civil; organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado abertura de crédito extraordinário (CF, art. 62, §1º, I); (i.ii) que vise a detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro (CF, art. 62, §1º, II); (i.iii) reservada a lei complementar (CF, art. 62, §1º, III); (i.iv) já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República (CF, art. 62, §1º, IV);

(ii) a irrepetibilidade absoluta da medida provisória na mesma sessão legislativa (CF, art. 62, §10);





(iii) a previsão de Comissão Mista para que o Congresso Nacional se manifestasse previamente sobre os pressupostos constitucionais de urgência e relevância (CF, art. 62, §9º);

(iv) o sobrestamento da pauta das Casas Legislativas após quarenta e cinco dias da edição de medida provisória (CF, art. 62, §6º);

(v) a possibilidade de prorrogação do prazo de sessenta dias de vigência por igual período (CF, art. 62, §7º).

O Congresso Nacional regulamentou a EC nº 32, de 2001, por meio da Resolução nº 1, de 5 de maio de 2002. Nada obstante, a realidade prática demonstrou que os problemas continuaram a existir. O exíguo prazo de 14 dias para a Comissão Mista proferir seu parecer (art. 5º da referida Resolução) se mostrou inexecutável, e a maioria das medidas provisórias passaram a ter pareceres proferidos em Plenário, o que deu muito poder aos congressistas relatores. Aliado a isso, somaram-se: o sobrestamento da pauta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; os pequenos prazos para cada Casa apreciar a matéria; e a multidisciplinariedade de matérias em uma mesma medida provisória, causada não só pelo Poder Executivo, mas também pelo excesso de emendas que traziam matérias de toda a natureza.

Ao longo dos anos, portanto, cresceu o sentimento de que a agenda do Congresso Nacional estaria, a cada dia, mais dominada pela apreciação das medidas provisórias.

A busca por alternativas a esses novos problemas consolidou-se em três momentos.





Primeiro, em 17 de março de 2009, o então Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Michel Temer, resolvendo questão de ordem feita em Plenário, definiu que o trancamento da pauta por medidas provisórias (CF, art. 62, § 6º) não alcançaria: (i) as proposições com prazo constitucional determinado; nem (ii) as proposições que veiculem matéria vedada a medida provisória, isto é, Propostas de Emenda à Constituição, Projetos de Resolução, de Decreto Legislativos, de Lei Complementar, e de Lei Ordinária cujo tema não possa ser tratado por medida provisória. Esse entendimento foi posteriormente chancelado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 29 de junho de 2017 (Mandado de Segurança nº 27.931/DF).

Segundo, em 8 de março de 2012, o Supremo Tribunal Federal encerrou o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.029 (Caso *Instituto Chico Mendes*) e declarou a inconstitucionalidade de quatro dispositivos da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002. Em síntese, o STF entendeu que o parecer da Comissão Mista seria indispensável, nos seguintes termos:

As Comissões Mistas e a magnitude das funções das mesmas no processo de conversão de Medidas Provisórias decorrem da necessidade, imposta pela Constituição, de assegurar uma reflexão mais detida sobre o ato normativo primário emanado pelo Executivo, evitando que a apreciação pelo Plenário seja feita de maneira inopinada, percebendo-se, assim, que o parecer desse colegiado representa, em vez de formalidade desimportante, uma garantia de que o Legislativo fiscalize o exercício atípico da função legiferante pelo Executivo. (STF, ADI nº 4029, Rel. Min. Luiz Fux)

Terceiro, em 15 de outubro de 2015, o STF concluiu o julgamento da ADI nº 5.127 nos seguintes termos:



Viola a Constituição da República, notadamente o princípio democrático e o devido processo legislativo (arts. 1º, *caput*, parágrafo único, 2º, *caput*, 5º, *caput*, e LIV, CRFB), a prática da inserção, mediante emenda parlamentar no processo legislativo de conversão de medida provisória em lei, de matérias de conteúdo temático estranho ao objeto originário da medida provisória. (STF, ADI nº 5127, Rel. Min. Rosa Weber, Rel. p/ Acórdão Min. Edson Fachin)

Em suma, além do regramento expresso conferido pela Emenda à Constituição nº 32, de 2001, estão em vigor hoje mais três regras: a limitação ao trancamento da pauta por medidas provisórias; a obrigatoriedade de parecer da Comissão Mista; e a vedação às chamadas “emendas jabutis”.

Ocorre que, em 17 de agosto de 2011 — portanto antes de consolidados os marcos anteriormente referidos —, o Senado Federal aprovou a PEC nº 11, de 2011 (que deu origem à presente PEC), a qual extinguiu a Comissão Mista, conferindo a admissibilidade à respectiva Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, e criava prazos específicos para apreciação da matéria: Câmara (80 dias); Senado (30 dias) e; Câmara novamente (10 dias, caso o Senado fizesse alterações no texto).

O texto foi alterado pela Câmara dos Deputados, chegando à proposta que se encontra agora em análise por esta Comissão. Se aprovada a PEC, o procedimento passará a ser o seguinte:

(i) o Presidente da República edita a MPV com eficácia imediata e, no 2º (segundo) dia útil seguinte à sua edição, inicia-se o prazo de 40 (quarenta) dias para a Comissão Mista emitir o parecer;



SF/19223.34186-03



(ii) aprovado o parecer na Comissão Mista ou decorrido o prazo, no 2º (segundo) dia útil seguinte ao recebimento do parecer, inicia-se o prazo de 40 (quarenta) dias para a Câmara dos Deputados aprovar a MPV ou o Projeto de Lei de Conversão (PLV), sob pena de perda de eficácia. Não apreciada em 30 (trinta) dias, a MPV entra em regime de urgência;

(iii) aprovados a MPV ou o PLV pela Câmara dos Deputados, no 2º (segundo) dia útil seguinte à aprovação, inicia-se o prazo de 30 (trinta) dias, para o Senado Federal aprovar a MPV ou o PLV, sob pena de perda de eficácia. Não apreciada em 20 (vinte) dias, a MPV entra em regime de urgência;

(iv) aprovada pelo Senado Federal sem mudanças em relação à Câmara dos Deputados, a matéria será convertida em lei (se for o texto original da MPV) ou remetida à sanção (se for na forma de PLV);

(v) aprovada a MPV ou o PLV pelo Senado com emendas, no 2º (segundo) dia útil seguinte à aprovação, inicia-se o prazo de 10 (dez) dias para a Câmara dos Deputados aprovar ou rejeitar as emendas, sob pena de perda de eficácia;

Além disso, (vi) a PEC estabelece no texto da Constituição a regra de que o trancamento da pauta pelas medidas provisórias só valha para as proposições cujo objeto poderia ser tratado em MPV (positivando a decisão do STF no MS nº 27.931/DF); e (vii) define que a medida provisória e o projeto de lei de conversão não conterão matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão (positivando a decisão do STF na ADI nº 5.127/DF).





Nada foi alterado quanto à (viii) exigência de edição de decreto legislativo para regulamentar as relações jurídicas decorrentes da MPV no caso de perda de eficácia. Manteve-se também (ix) a suspensão dos prazos durante o recesso parlamentar.

Percebe-se, portanto, que a proposta traz para o texto constitucional as soluções desenvolvidas desde 2001. Essa sistemática vigente hoje é, de fato, a melhor que tivemos desde 1988. O trabalho da Comissão Mista na instrução das medidas provisórias é importantíssimo; a limitação ao trancamento da pauta deixa de inviabilizar a atividade legislativa das Casas do Congresso; e a vedação às emendas sem pertinência temáticas evita situações de surpresa durante a votação das medidas provisórias em Plenário.

A inovação principal da redação da PEC é o estabelecimento de prazos individuais para cada fase da apreciação das medidas provisórias. A redação atual dos parágrafos do art. 62 da Constituição, dada pela Emenda à Constituição nº 32, de 2001, limita-se a estabelecer que as medidas provisórias perderão eficácia se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogáveis por igual período. Com efeito, hoje o Congresso tem cento e vinte dias para analisar as medidas provisórias, porém observa-se na prática que este prazo não tem sido bem distribuído.

Há inúmeros casos em que o Senado Federal não tem condições de efetivamente opinar no processo legislativo de conversão de medida provisória, pois a proposição chega a esta Casa com prazos curtos de poucos dias ou até mesmo poucas horas.





Para ilustrar, veja-se o caso da recente Medida Provisória nº 871, de 2019:

- editada em 18 de janeiro de 2019 — durante o recesso parlamentar — a medida teve seu prazo de apreciação iniciado em 4 de fevereiro de 2019;

- em 10 de abril de 2019 foi instalada a Comissão Mista;

- em 09 de maio 2019 foi aprovado o parecer da Comissão e remetido o PLV à Câmara dos Deputados;

- em 30 de maio de 2019, foi aprovado o texto pela Câmara e enviado ao Senado;

- em 6 de junho de 2019 o Senado aprovou o texto e remeteu o PLV à sanção.

Ou seja, dos **120 dias** para apreciação, **94 dias** utilizados na fase da Comissão Mista, sendo **65 dias** gastos só para a instalação da comissão e **29 dias** de apreciação efetiva pelo colegiado; a MPV então ficou durante **20 dias** na Câmara dos Deputados; e chegou ao Senado Federal faltando **6 dias** para o decurso do prazo.

É salutar, portanto, que se corrija esta falha, para melhor distribuir o tempo de apreciação das medidas provisórias, garantindo especialmente a este Senado Federal um prazo razoável para estudar e debater esses importantes temas.



SF/19223.34186-03



Também consideramos meratórias as demais alterações empreendidas, notadamente a vedação a que emendas contendo matéria estranha sejam enxertadas no texto e aproveitem o rito mais célere de tramitação para serem aprovadas sem que se tenha tempo para uma discussão mais detida do tema.

Tudo isso indica que, paulatinamente, saímos de uma redação que praticamente copiava o art. 77 da Constituição Italiana, para uma estruturação mais adequada ao nosso sistema presidencialista (EC nº 32, de 2001). E, agora, estamos aperfeiçoando os problemas que decorreram desse novo regramento, chegando, em tese, a uma melhora adicional do sistema de tramitação das medidas provisórias — o que afeta positivamente não apenas este Congresso Nacional, mas também todo o ambiente jurídico, normativo e regulatório do Brasil.

São necessários, contudo, alguns aperfeiçoamentos meramente redacionais, por questões de técnica legislativa.

O art. 118 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados define emenda de redação como aquela “*que visa a sanar vício de linguagem, incorreção de técnica legislativa ou lapso manifesto*”.

De fato, ocorreu um lapso manifesto, em relação ao papel da comissão mista prevista no § 9º do art. 62 da Constituição. É que, no inciso I que se pretende inserir no § 3º do art. 62, cita-se que o colegiado deverá *apreciar* as medidas provisórias em até 40 dias. Do ponto de vista da técnica legislativa, contudo, tal alteração não se sustenta, por dois motivos.





Em primeiro lugar, porque a comissão mista não aprecia as medidas provisórias (aprovando-as ou rejeitando-as), mas apenas as examina e emite parecer, nos termos do § 9º do art. 62. Essa utilização de um novo termo para se referir ao papel da comissão, além de poder induzir a equívocos (peca contra o aspecto da precisão normativa), ainda contraria os mandamentos da Legística Formal, que, nos termos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, determina “*expressar a ideia, quando repetida no texto, por meio das mesmas palavras, evitando o emprego de sinonímia com propósito meramente estilístico*” (art. 11, II, *b*). Assim, deve-se evitar o uso da palavra “*apreciar*”, para se referir ao papel da comissão.

Em segundo lugar, o estabelecimento de prazo para que este colegiado se manifeste deve ocorrer no dispositivo que já trata da comissão mista, ou seja, o § 9º. Não faz sentido inserir a referência à comissão mista no § 3º — que atualmente não trata dela — e deixar intocado o § 9º, que já trata do tema. Isso peca, mais uma vez, contra a sistematicidade do texto normativo, uma das principais diretrizes de técnica legislativa.

Igualmente, é preciso desmembrar os diversos prazos estabelecidos no § 6º em incisos, para atender ao que determina a alínea *d* do inciso III do art. 11 da citada Lei Complementar de técnica legislativa (Lei Complementar nº 95, de 1998).

É preciso também substituir as referências a dias feitas em algarismos, para que sejam feitas por extenso. É o que dispõe a alínea *f* do inciso II do art. 11 da LC nº 95, de 1998, que manda “*grafar por extenso quaisquer referências a números e percentuais, exceto data, número de lei e nos casos em que houver prejuízo para a compreensão do texto*”.



SF/19223.34186-03



Finalmente, faz-se necessário corrigir o lapso manifesto da redação do atual inciso IV do § 3º (renumerado para inciso III), que obriga a que as emendas do Senado Federal sejam *aprovadas* pela Câmara dos Deputados. Ora, a Câmara não tem obrigação de aprovar as modificações do Senado; tem o dever, isso sim, de as *apreciar* no prazo constitucional, motivo pelo qual estamos sugerindo a mudança do verbo, a fim de corrigir tal lapso.

Para corrigir tais erros de técnica legislativa e lapsos manifestos, estamos apresentando emenda de redação, com a finalidade de:

(i) deslocar a previsão do prazo para a comissão mista, do inciso I do § 3º para o § 9º, com a necessária renumeração e adaptação dos demais incisos;

(ii) em virtude disso, corrigir a remissão aos incisos no § 6º e ao § 9º, no § 4º;

(iii) desmembrar o § 6º em três incisos;

(iv) alterar as referências a dias, de algarismos para citação por extenso; e

(v) modificar o verbo que trata da análise das emendas do Senado Federal pela Câmara dos Deputados, de “*aprovar*” para “*apreciar*”.

Com esses ajustes, entendemos que estão sendo acolhidas os objetivos das Emendas nº 01 e nº 02, apresentadas pelo eminente Senador Esperidião Amin, na forma da emenda de redação apresentada.



SF/19223.34186-03



III – VOTO

Ante o exposto, nosso voto é pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da PEC nº 91, de 2019, e, no mérito, pela sua aprovação e pela aprovação das Emendas nº 01 e nº 02, na forma da seguinte emenda de redação:

EMENDA Nº - CCJ (DE REDAÇÃO) (à PEC nº 91, de 2019)

Dê-se aos §§ 3º, 4º, 6º e 9º do art. 62 da Constituição Federal, nos termos do art. 1º da PEC nº 91, de 2019, a seguinte redação:

“Art. 1º

‘Art. 62.

.....

§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 deste artigo, perderão eficácia, desde a edição, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes, se não forem:

I – aprovadas pela Câmara dos Deputados no prazo de **quarenta** dias, contado **do decurso do prazo previsto no § 9º ou do segundo** dia útil seguinte ao recebimento do parecer da comissão mista;

II – aprovadas pelo Senado Federal no prazo de **trinta** dias, contado do **segundo** dia útil seguinte à aprovação pela Câmara dos Deputados;

III – **apreciadas** pela Câmara dos Deputados eventuais emendas do Senado Federal à medida provisória ou ao projeto de lei de conversão, no prazo de **dez** dias, contado do **segundo** dia útil seguinte à aprovação pelo Senado Federal.



SF/19223.34186-03



§ 4º Os prazos a que se referem os §§ 3º e 9º suspendem-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional.

§ 6º A medida provisória entrará em regime de urgência, sobrestando todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado e das proposições que veiculem matéria vedada a medida provisória, nas seguintes hipóteses:

I – a partir do trigésimo dia do prazo a que se refere o inciso I do §3º;

II – a partir do vigésimo dia do prazo a que se refere o inciso II do §3º; e

III – durante todo o prazo que se refere o inciso III do §3º.

§ 7º (Revogado).

§ 9º As medidas provisórias serão apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional, após a emissão de parecer por comissão mista de Deputados e Senadores, **que deverá ser proferido no prazo de quarenta dias, contado do segundo dia útil seguinte à sua edição.**

.....’ (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/19223.34186-03