

## PARECER Nº , DE 2014

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 36, de 2010, que *dá nova redação ao § 6º do art. 62 da Constituição Federal, para determinar que medida provisória sobresteja somente deliberações legislativas em matéria de lei ordinária.*

RELATOR: Senador **CIDINHO SANTOS**

### I – RELATÓRIO

Vem a exame nesta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição nº 36, de 2010, primeiro signatário o Senador Marcelo Crivella, que *dá nova redação ao § 6º do art. 62 da Constituição Federal, para determinar que medida provisória sobresteja somente deliberações legislativas em matéria de lei ordinária.*

O dispositivo constitucional passaria a ter a seguinte redação: “Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, **as deliberações legislativas em matéria de lei ordinária** da Casa em que estiver tramitando.”

A proposição não recebeu emendas.

É o relatório.

### II – ANÁLISE

Esta Comissão manifesta-se por força do art. 356, nos termos do art. 101, I, todos do Regimento Interno do Senado Federal.



SF/14887.03342-03

Não há óbices à técnica legislativa da proposição, adequada às prescrições que regem a elaboração normativa em vigência no País.

Igualmente, não ocorre inconstitucionalidade formal ou processual, já que respeitadas as imposições constitucionais acerca da formulação e tramitação da Proposta de Emenda à Constituição em análise. Ressalta-se que, por ser apoiada por mais de um terço dos membros do Senado Federal, a legitimidade da iniciativa para a propositura da PEC nº 36, de 2010, encontra fundamento constitucional no inciso I do art. 60 da Constituição Federal (CF).

A constitucionalidade material é, igualmente, assegurada, uma vez que as restrições expressas e implícitas erigidas contra o legislador reformador encontram-se respeitadas pelos termos da proposição.

No mérito, cremos na necessidade de aprovação, mas temos observações a fazer e sugestões a apresentar.

Pela interpretação literal da redação atual do parágrafo, uma medida provisória não votada no prazo sobrestaria todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estivesse tramitando. Contudo, esse entendimento vem sendo flexibilizado pelas casas legislativas, por meio de interpretação sistemática, como evidenciou a bem fundamentada justificação da PEC, que cita a resposta dada em 2009 pelo então Deputado Michel Temer, Presidente da Câmara dos Deputados à época, provocado que foi por questão de ordem proposta pelo Deputado Regis de Oliveira. A justificação igualmente traz excertos dos autos de processos que tramitam no Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a matéria.

Em face do volume excessivo de medidas provisórias, já em 2009, o então Deputado Michel Temer, Presidente da Câmara dos Deputados à época, firmou posição que vem sendo seguida desde então pela Câmara baixa e também por este Senado Federal. Em síntese, o entendimento é de que medidas provisórias não apreciadas em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação sobrestam somente proposições legislativas que versam sobre matérias para as quais a medida provisória pode ser empregada.

Estando o tema tutelado dessa maneira, o trancamento da pauta por uma medida provisória não afeta votações de emendas à Constituição, leis complementares, decretos legislativos, resoluções e leis ordinárias que tratem de matéria infensa ao uso de tal instrumento normativo, como é o caso dos



direitos penal, processual penal, processual civil e eleitoral, para citar apenas algumas.

Avaliamos oportuno reproduzir trecho da manifestação do Deputado Michel Temer. Ao justificar o entendimento esposado, explicou:

Dou um fundamento para esta minha posição. O primeiro fundamento é de natureza meramente política. V.Exas. sabem o quanto esta Casa tem sido criticada, porque praticamente paralisamos as votações por conta das medidas provisórias. Basta registrar que há 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 não vierem a ser editadas de modo a trancar a pauta.

Se não encontrarmos uma solução, no caso, interpretativa do texto constitucional que nos permita o destrancamento da pauta, vamos passar, Sras. e Srs. Deputados, praticamente este ano sem conseguir levar adiante as propostas que tramitam por esta Casa que não sejam as medidas provisórias.

Aqui estou me cingindo a considerações de natureza política. Quero, portanto, dar uma resposta à sociedade brasileira, dizendo que encontramos aqui uma solução que vai nos permitir legislar.

Quero dizer, registrar, ressaltar que não falo isso como Líder do Governo nem como Líder da Oposição. Faço-o como Presidente da Câmara dos Deputados e disposto a sofrer toda e qualquer consequência desse ato que agora estou praticando.

Fechada a explicação de natureza política, 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 de natureza genérica. Aliás, na verdade, duas afirmações de natureza genérica.

A primeira é que a Constituição — sabemos todos — inaugurou, política e juridicamente, um Estado Democrático de Direito. Não precisamos ressaltar que ela nasceu como fruto do combate ao autoritarismo. Não precisamos ressaltar que ela surgiu para debelar o centralismo. Não precisamos repisar que ela surgiu para igualar os poderes e, portanto, para impedir que um dos poderes tivesse uma atuação política e juridicamente superior a de outro poder, o que ocorria no período anterior ao da Constituinte de 1988.

Quando digo que se quis um Estado Democrático de Direito, estou reproduzindo o texto constitucional. A Constituição, logo na sua



abertura, diz que o Brasil é um Estado Democrático de Direito. Bastaria dizer Estado Democrático.

Bastaria dizer Estado de Direito, mas repisou: “É um Estado Democrático de Direito.” Na sequência, estabeleceu uma igualdade absoluta entre os poderes do Estado. Ou seja, eliminou aquela ordem jurídica anterior, que dava prevalência ao Poder Executivo e, no particular, ao Presidente da República.

Feita essa equação pela Constituição Federal, da repartição das funções do Estado... Porque falo aqui entre parênteses que 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.

Ao distribuir essas funções, a soberania popular, expressada na Constituinte, estabeleceu funções distintas para órgãos distintos. Para dizer uma obviedade, o Executivo executa, o Legislativo legisla e o Judiciário julga. Portanto, a função primacial, primeira, típica, identificadora de cada um dos poderes é esta: execução, legislação e jurisdição. No caso do Legislativo, a atividade entrega ao órgão do poder chamado Poder Legislativo. Pode haver exceção a esse princípio?

Digo eu: pode e há. Tanto que, em matéria legislativa, o Poder Executivo, por meio do Presidente da República, pode editar medidas provisórias com força de lei na expressão constitucional. É uma exceção ao princípio segundo o qual ao Legislativo incumbe legislar.

Sabemos que, quando há exceção a um determinado princípio, toda e qualquer exceção... E peço licença para dizer que estou sendo um pouco didático porque sei que isso será objeto de contestação e quero dar todos os elementos para as notas taquigráficas. Então, volto a dizer que toda vez que há uma exceção essa 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 do Poder para outro órgão de governo só pode ser interpretada restritivamente.

Muito bem. Então, registrado que há uma exceção, vamos ao art. 62 e lá verificamos o seguinte: que a medida provisória, se não examinada no prazo de 45 dias, sobresta todas as demais deliberações legislativas na Casa em que estiver tramitando a medida provisória. Aí surge uma pergunta: de que deliberação legislativa está tratando o texto constitucional? E eu aqui faço mais uma consideração genérica. A interpretação mais prestante na ordem jurídica do texto constitucional é a interpretação sistêmica. Quer dizer, eu só consigo desvendar os segredos de um dispositivo constitucional se eu encaixá-lo no sistema. É o sistema que me permite a interpretação correta do texto. A interpretação literal — para usar um vocábulo mais forte — é a mais pedestre das interpretações.



Então, se eu ficar na interpretação literal, “todas as deliberações legislativas”, eu digo: nenhuma delas pode ser objeto de apreciação, mas não é isso o 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? Não pode. Só a emenda constitucional pode fazê-lo. A medida provisória pode tratar de uma matéria referente a decreto legislativo, como, por exemplo, declarar guerra ou fazer paz, que é objeto de decreto legislativo? Não pode. A medida provisória pode editar uma resolução sobre o Regimento Interno da Câmara ou do Senado? Não pode. Isto é matéria de decreto legislativo e de resolução.

Aliás, aqui faço um parêntese: imaginem V.Exas. o que significa o trancamento da pauta. Se hoje estourasse um conflito entre 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 vamos poder apreciar esse decreto legislativo”.

Então, em face dessas circunstâncias, a interpretação que se dá a essa expressão “todas as deliberações legislativas” são todas as deliberações legislativas ordinárias. Apenas as leis ordinárias é que não podem trancar a pauta.

Ademais disso, mesmo no tocante às leis ordinárias, algumas delas estão excepcionadas. O art. 62, no inciso I, ao tratar das leis ordinárias que não podem ser objeto de medida provisória, estabelece as leis ordinárias sobre nacionalidade, cidadania e outros tantos temas que estão elencados no art. 62, inciso I. Então, nessas matérias também, digo eu, não há trancamento da pauta. [Notas taquigráficas da Sessão de 17 de março de 2009 do Plenário da Câmara dos Deputados]

Caso aprovada na forma como se encontra, a proposição em análise positivará apenas parcialmente a interpretação construída para o texto constitucional vigente, sendo exigida nova extensão interpretativa para obter os mesmos efeitos. Aduzimos, portanto, que melhor seria emendar a PEC para adequá-la mais precisamente ao entendimento que vem sendo adotado. Propomos, portanto, emenda com nova redação para o art. 1º, mas que não altera, em absoluto, seu mérito.

Por fim, a PEC possui somente os arts. 1º e 3º. Este último contendo a cláusula de vigência. Houve claro equívoco redacional na supressão do art. 2º. Apresentamos emenda de redação para corrigir essa menor e escusável falha.



### III – VOTO

Sobre essas razões, opinamos pela constitucionalidade, regimentalidade e juridicidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 36, de 2010, e, no mérito, pela sua aprovação, na forma das emendas a seguir:

#### EMENDA Nº - CCJ

Dê-se a seguinte redação ao § 6º do art. 62 da Constituição Federal, nos termos do art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 36, de 2010:

“Art. 62. ....

.....

§ 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se conclua a votação, todas as deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando que versem sobre matérias para as quais a medida provisória pode ser utilizada.

..... (NR)”

#### EMENDA DE REDAÇÃO Nº - CCJ

Na Proposta de Emenda à Constituição nº 36, de 2010, onde se lê art. 3º, leia-se art. 2º.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

