

PARECER N° , DE 2011

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 11, de 2011, primeiro signatário o Senador José Sarney, que *altera o procedimento de apreciação das medidas provisórias pelo Congresso Nacional.*

RELATOR: Senador AÉCIO NEVES

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 11, de 2011, de autoria do ilustre Senador JOSÉ SARNEY e outros Senhores Senadores, cuja ementa é acima transcrita.

A proposta estabelece a seguinte sistemática para tramitação das medidas provisórias:

a) publicada a matéria, a Câmara dos Deputados terá até cinquenta e cinco dias para apreciá-la, entrando a proposição em regime de urgência e sobrestando todas as demais deliberações legislativas da Casa após quarenta e cinco dias até que se ultime a votação;

b) aprovada a matéria pela Câmara dos Deputados, ela será enviada ao Senado Federal, que terá igual prazo para concluir sua apreciação, aplicando-se o mesmo regime de urgência e sobrestamento da pauta;

c) havendo emendas no Senado Federal, a medida provisória retornará à Câmara dos Deputados para a apreciação dessas, até o prazo final de vigência do ato;

d) caso a Câmara dos Deputados não examine a medida provisória no prazo, a matéria será remetida, no estado em que se encontrar, ao Senado

Federal, que terá até cinquenta e cinco dias para apreciá-la, entrando a proposição em regime de urgência e sobrestando todas as demais deliberações legislativas da Casa após quarenta e cinco dias, até que se ultime a votação;

e) na hipótese do item anterior, a Câmara dos Deputados manifestar-se-á logo após a deliberação do Senado Federal, observado o prazo de vigência da medida provisória, quando poderá aprovar ou rejeitar a medida provisória e as emendas desta Casa, vedada a inclusão de novas emendas.

Além disso, a PEC extingue a necessidade de prorrogação do prazo de validade das medidas provisórias, mantendo, entretanto, a sua vigência total em cento e vinte dias, e elimina a comissão mista encarregada de examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer.

Explicam os ilustres autores que *a presente proposta de emenda à Constituição tem por objetivo o aperfeiçoamento dos procedimentos de apreciação das medidas provisórias pelo Congresso Nacional, tendo em vista a preservação da legitimidade do processo legislativo.* E lembram que *a prática tem demonstrado que a atual sistemática de edição e análise das medidas provisórias restringe a atuação das duas Casas Legislativas no exame desse instrumento normativo que excepcionalmente confere ao Presidente da República o poder de legislar, atribuindo-lhe função própria do Parlamento.*

Registraram, ainda, os signatários da proposta que a mudança mais significativa trazida é *aquela que diz respeito aos procedimentos de tramitação das medidas provisórias no Congresso Nacional. Com efeito, durante o prazo de cento e vinte dias de vigência da medida provisória as duas Casas Legislativas terão garantidas, de forma equânime, as suas prerrogativas no decorrer do processo legislativo.*

A proposição recebeu três emendas.

A Emenda nº 1, de autoria do Senador RANDOLFE RODRIGUES, pretende inserir a previsão de que a medida provisória somente terá força de lei após a aprovação de sua admissibilidade pelo Congresso Nacional, bem como disciplinar os procedimentos para tal.

A Emenda nº 2, do Senador VITAL DO RÉGO, busca estabelecer que as medidas provisórias que disponham sobre matéria orçamentária serão encaminhadas, previamente ao seu exame pelos Plenários das Casas do

Congresso Nacional, à análise da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO).

A Emenda nº 3, do Senador PEDRO SIMON, promove diversos ajustes na proposta, explicitando a restrição de as medidas provisórias tratarem de mais de um tema e modificando os prazos para análise da matéria e os critérios para a sua admissibilidade.

II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão, na forma do art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), proceder à análise da proposição quanto à sua admissibilidade e mérito.

Do ponto de vista de sua admissibilidade, a Proposta de Emenda à Constituição nº 11, de 2011, preenche o requisito do art. 60, I, da Constituição da República, sendo assinada por mais de um terço dos membros da Casa.

Ademais, a proposta observa a regra constitucional que veda emenda à Constituição na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio, que trate de matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada na atual sessão legislativa e tenda a abolir a forma federativa do Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais (art. 60, I, e §§ 1º, 4º e 5º da Constituição e arts. 354, §§ 1º e 2º, e 373 do Regimento Interno do Senado Federal – RISF). Também, não incorre na proibição prevista no art. 371 do RISF, em razão de a proposta não visar à alteração de dispositivos sem correlação entre si.

No tocante ao mérito, já é consenso nesta Casa a necessidade de alteração das normas de tramitação das medidas provisórias estabelecidas pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001, promulgada quando tínhamos a honra de presidir a Câmara dos Deputados.

É certo que à época, a alteração da sistemática representou um grande avanço em comparação com a situação anterior, quando a reedição mensal das medidas provisórias, seu reduzido prazo de vigência de trinta dias e a obrigação de sua votação em sessões conjuntas, na prática, impediam a sua votação e as eternizavam.

Ou seja, o que ocorria é que, efetivamente, o então vigente procedimento de tramitação de medidas provisórias possibilitava que o Poder Executivo legislasse sem qualquer participação do Poder Legislativo no processo.

Impõe-se, entretanto, dar um passo adiante, nesse momento em que o país se encontra em plena estabilidade institucional e a inovação legislativa não exige a urgência de tempos mais difíceis.

Trata-se, ademais, de, ao modificar a sistemática de tramitação das medidas provisórias, amadurecer a própria relação entre o Poder Executivo e o Congresso Nacional, ampliando a responsabilização mútua e a participação dos dois Poderes na elaboração legislativa, como exige a Constituição.

Esse tema já foi objeto de inúmeras manifestações dos membros desta Casa. Os fatos recentes, quando medidas provisórias tiveram que ser votadas de afogadilho ou rejeitadas por esta Casa, por absoluta carência de tempo para discuti-las a contento, só reforçam o fato.

Assim, em primeiro lugar, é necessário recuperar uma ideia que já chegou a ser aprovada por unanimidade por esta Casa, quando, em 8 de fevereiro de 2006, votou, em segundo turno, a PEC nº 72, de 2005, cujo primeiro signatário foi o saudoso Senador ANTONIO CARLOS MAGALHÃES e que foi também sugerida na Emenda apresentada pelo Senador RANDOLFE RODRIGUES.

Trata-se de prever que as medidas provisórias somente terão força de lei depois de serem consideradas admitidas pelo Congresso Nacional. Caso contrário, a matéria passaria automaticamente a tramitar como projeto de lei em regime de urgência constitucional.

Adaptamos, aqui, o que previa aquela proposição e a Emenda nº 1.

Estamos propondo que a medida provisória deverá ter a sua admissibilidade apreciada por comissão mista permanente de Deputados e Senadores, em processo sumário, com recurso para o plenário do Congresso Nacional, ou, durante os períodos de recesso, pela Comissão Representativa. E só após sua admissão adquirirá força de lei.

A existência de uma comissão mista é fundamental, uma vez que se trata de uma manifestação em nome do Poder Legislativo como um todo e, tendo em vista a urgência com que a matéria deve ser apreciada e a necessidade de vigorar, a partir daí com força de lei, não haveria como ouvir, separadamente, as duas Casas, quanto à admissibilidade.

Admitida a medida provisória, entretanto, seria, sempre, cumprido o princípio constitucional de que as matérias de iniciativa do Poder Executivo têm a sua tramitação iniciada na Câmara dos Deputados, de forma a manter a harmonia do texto magno e a assegurar o funcionamento do nosso sistema bicameral, que é cláusula pétreia da nossa Constituição, na medida em que é garantia da perenidade da Federação. Ou seja: a apreciação de mérito da medida provisória iniciar-se-ia sempre pela Câmara dos Deputados.

Impõe-se, daí, em nome do mesmo princípio, dividir os prazos de tramitação desse tipo de ato entre as duas Casas do Congresso Nacional. Nessa divisão, estamos sugerindo, conforme, inclusive, já constava da citada PEC nº 72, de 2005, dar à Câmara dos Deputados um prazo um pouco mais longo.

Procura-se, aqui, permitir que aquela que é a Casa iniciadora e mais numerosa possa se desincumbir de sua obrigação sem atropelos.

Essa alteração leva, também, à extinção da comissão mista *ad hoc* encarregada de dar parecer sobre as medidas provisórias, algo que a experiência já mostrou ser preciso, uma vez que esses colegiados nunca funcionaram a contento, sequer formalmente.

Tudo isso vai ao encontro da ideia presente na PEC ora em análise, bem como do objetivo de seus eminentes autores.

Parece-nos necessário, entretanto, inclusive como forma de homenagear o sistema bicameral, alterar a sistemática adotada na proposta, promovendo, de forma completa, a divisão de prazos entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal.

Trata-se de dar às medidas provisórias tratamento similar àquele adotado pela Carta Magna aos projetos de lei que, se rejeitados em uma Casa Legislativa, não vão à outra. Assim, não votar uma medida provisória no prazo estipulado para tal, se traduzir-se-ia exatamente em rejeitá-la.

Ou seja, o que se propõe é que, como tem lugar com todas as demais proposições legislativas, a tramitação das medidas provisórias em cada Casa do Congresso Nacional seja autônoma, representando um ciclo completo.

Mantém-se a previsão do sobrestamento da pauta, caso a Câmara dos Deputados não vote a matéria em quarenta e cinco dias e o Senado Federal em trinta e cinco. Ou seja: o sobrestamento contemplaria o não-cumprimento de prazos, em cada Casa isoladamente, e não como é hoje, com prazo de sobrestamento comum às duas Casas.

Além disso, estamos também propondo, como forma de permitir maior flexibilidade para as Casas Legislativas, que o sobrestamento da pauta não se aplique a matérias que também estiverem em regime de urgência constitucional (art. 64, da Constituição Federal).

Adapta-se, também, o texto do § 10 do art. 62 da Constituição, para nele incluir a hipótese de inadmissibilidade das medidas provisórias e para padronizá-lo com a redação dos arts. 60, § 5º, e 67.

Finalmente, aqui buscando inspiração no que propõe o Senador PAULO BAUER, em sua PEC nº 8, de 2011, estamos incorporando algumas restrições ao âmbito material das medidas provisórias, vedando a edição dessa espécie normativa sobre criação ou transformação de cargos, empregos ou funções públicas e criação ou transformação de Ministérios e órgãos e entidades públicas.

Trata-se de matérias que, com certeza, podem ser apreciadas através de projeto de lei, nada havendo nelas que demande o processo excepcionalíssimo das medidas provisórias.

Temos a certeza de que a aprovação desta PEC irá, de um lado, assegurar o adequado papel desta Casa na apreciação das medidas provisórias, sem, de forma alguma, minimizar o da Câmara dos Deputados, como Casa iniciadora, e, de outro, fazer com que a relação entre os Poderes Legislativo e Executivo evolua para outro patamar, no qual a autonomia e a convivência harmônica sejam reforçadas.

Com relação à Emenda nº 1, conforme já comentado acima, seu conteúdo é incorporado ao substitutivo, restando, então, prejudicada, apesar de ter o seu objetivo acolhido no mérito.

Já no tocante à Emenda nº 2, ainda que reconhecendo a justeza da preocupação expressada pelo seu ilustre autor, não nos parece que a sistemática lá prevista se harmonize com o procedimento que se pretende implementar para o exame das medidas provisórias. A manutenção da análise da espécie normativa pela CMO, quando tratar da abertura de crédito extraordinário, acabará obrigando a atrasos em sua tramitação.

Quanto à Emenda nº 3, estamos acolhendo-a parcialmente, para vedar a edição de medidas provisórias que tratem de mais um assunto, ampliar o prazo que a comissão mista permanente terá para deliberar sobre a sua admissibilidade e para explicitar que o recurso a essa decisão terá que ser assinado por, no mínimo, um quarto dos membros de cada Casa do Congresso Nacional.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 11, de 2011, na forma do seguinte substitutivo, restando prejudicada as Emenda nºs 1 e 2 e rejeitada a Emenda nº 2:

EMENDA Nº – CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 11, DE 2011

Altera o procedimento de apreciação das medidas provisórias pelo Congresso Nacional.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 62 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, que terão força de lei depois de aprovada a sua admissibilidade, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias que versem sobre mais de um assunto e sobre matéria:

I –

.....

e) criação ou transformação de cargos, empregos ou funções públicas;

f) criação ou transformação de Ministérios e órgãos e entidades públicas.

.....

§ 3º As medidas provisórias admitidas na forma do § 5º, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12, perderão eficácia, desde o início de sua vigência, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes, se não forem aprovadas:

I – pela Câmara dos Deputados no prazo de sessenta dias contado de sua admissibilidade;

II – pelo Senado Federal no prazo de cinquenta dias contado de sua aprovação pela Câmara dos Deputados;

III – pela Câmara dos Deputados para apreciação das emendas do Senado Federal no prazo de dez dias contado de sua aprovação por essa Casa.

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

§ 5º A medida provisória somente terá força de lei depois de aprovada a sua admissibilidade por comissão mista permanente de Deputados e Senadores, observado o seguinte:

I – a comissão terá cinco dias úteis contados da publicação da medida provisória para se manifestar;

II – da decisão da comissão cabe recurso, sem efeito suspensivo, ao plenário do Congresso Nacional, assinado por um quarto dos membros de cada uma de suas Casas, que deverá ser protocolado até dois dias úteis após a decisão;

III – o Congresso Nacional será convocado, no prazo de três dias úteis para, em sessão conjunta, apreciar o recurso, que constará da ordem do dia com prioridade sobre os demais itens, sendo considerado desprovido se não apreciado nesse prazo;

IV – se a comissão não se manifestar no prazo a que se refere o inciso I, a decisão sobre a admissibilidade transfere-se para o plenário do Congresso Nacional, que será convocado, no prazo de três dias úteis, para se manifestar, em sessão conjunta, após o que, também não havendo decisão, considera-se inadmitida a medida provisória;

V – se o Congresso Nacional estiver em recesso, caberá à Comissão Representativa de que trata o § 4º do art. 58 apreciar a admissibilidade, em única instância, no prazo de cinco dias úteis contados da publicação da medida provisória, após o qual, não havendo decisão, essa será considerada inadmitida;

VI – se a medida provisória não for admitida, será ela transformada em projeto de lei em regime de urgência, na forma do § 1º do art. 64, com tramitação iniciada na Câmara dos Deputados.

§ 6º Se, no caso dos incisos I e II do § 3º, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem, respectivamente, em até quarenta e cinco e trinta e cinco dias, 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, até que se ultime a votação.

.....
§ 8º As medidas provisórias, após a sua admissibilidade, terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados.

.....
§ 10. É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de matéria constante de medida provisória que tenha sido inadmitida, que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo.

.....” (NR)

Art. 2º Revogam-se os §§ 7º e 9º do art. 62 da Constituição Federal.

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, aplicando-se às medidas provisórias que venham a ser editadas após a sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator