



# SENADO FEDERAL

## (\*) PARECER Nº 255, 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 sobrerestamento 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

(\*) Republicado, em 8/6/2011, para anexar o voto em separado do Senador José Pimentel, na CCJ.

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 N° – CCJ (SUBSTITUTIVO)**

#### **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° 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, 11 de maio de 2011.

SENADOR EUNÍCIO OLIVEIRA

, Presidente



, Relator

## COMPLEMENTAÇÃO AO PARECER N° 225, 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

Na reunião da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do dia 13 de abril de 2011, apresentamos o nosso relatório à 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, concluindo pela aprovação da matéria, na forma de substitutivo.

Na mesma reunião, foi concedida vista coletiva da matéria, nos termos regimentais.

Em seguida, na reunião do dia 4 de maio de 2011, o eminentíssimo Senador JOSÉ PIMENTEL apresentou voto em separado concluindo pela aprovação do texto original da PEC nº 11, de 2011.

Posteriormente, foi apresentada a Emenda nº 4, do Senador ROMERO JUCÁ.

### II – ANÁLISE

Após os debates preliminares feitos sobre a matéria, passamos a fazer contatos com Senadores de todos os partidos, na busca de se chegar a um consenso sobre a matéria, para que possamos ter uma proposta que represente o pensamento de toda a Casa.

Nessa direção, estamos apresentando a presente complementação de nosso relatório, fazendo algumas modificações no substitutivo então apresentado.

Como principal alteração, estamos propondo que seja mantida a vigente norma constitucional que prevê que a medida provisória tem força de lei a partir de sua publicação.

Passa-se a exigir, entretanto, que, após a sua edição, a matéria seja remetida a uma comissão mista permanente de doze Deputados e doze Senadores para o exame de sua admissibilidade, no prazo de dez dias.

Se a admissibilidade for deferida ou se a comissão não se manifestar no prazo, a medida provisória continuará a sua tramitação normal em cada Casa do Congresso Nacional. No entanto, se ela for considerada inadmitida, perderá a eficácia, desde a sua edição e será transformada em projeto de lei em regime de urgência.

Além disso, como forma de assegurar a homogeneidade temática desse tipo de matéria, prevê-se 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.

Finalmente, estamos excluindo a limitação ao âmbito material das medidas provisórias, que tínhamos inicialmente proposto.

Com essas alterações, continuamos acolhendo parcialmente as Emendas nºs 1 e 3, na forma do substitutivo, e rejeitando a Emenda nº 2, pelos mesmos motivos anteriormente externados.

Com relação à Emenda nº 4, ela, efetivamente, traduz, em boa parte, os resultados do acordo que resultou nas alterações aqui acolhidas. Assim, é, também, parcialmente incorporada ao substitutivo.

Esperamos que, com essas alterações, possamos chegar a um ponto comum sobre essa matéria, permitindo a harmonia entre as Casas legislativas e o relacionamento adequado entre os Poderes Legislativo e Executivo.

### III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 11, de 2011, na forma do seguinte substitutivo, restando parcialmente acolhidas as Emenda nºs 1, 3 e 4 e rejeitada a Emenda nº 2:

#### **EMENDA N° 1 – CCJ (SUBSTITUTIVO)**

#### **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° 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 .....

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

I – pela Câmara dos Deputados no prazo de cinquenta dias contado de sua admissibilidade ou do final do prazo a que se refere o inciso I do § 5º;

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

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

§ 4º Os prazos a que se referem os §§ 3º e 5º suspendem-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional.

§ 5º Preliminarmente ao seu exame pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, as medidas provisórias serão submetidas a uma comissão mista permanente de doze Deputados e doze Senadores, para o juízo prévio de admissibilidade, observado o seguinte:

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

II – 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 de cada Casa do Congresso Nacional, a ser feita no momento de sua apreciação;

III – 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 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 ou o final do prazo a que se refere o inciso I do § 5º, 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.

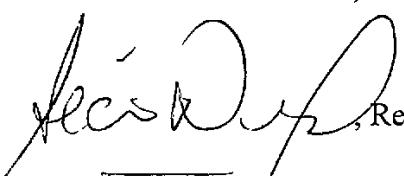
.....  
 § 13. A medida provisória e o projeto de lei de conversão não conterão matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão.” (NR)

**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, 11 de maio de 2011.

**SENADOR EUNÍCIO OLIVEIRA**, Presidente



, Relator

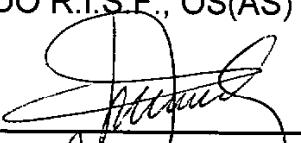
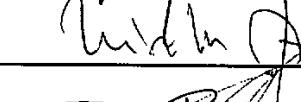
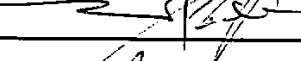
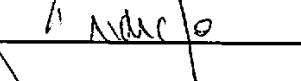
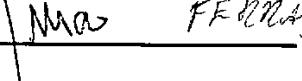
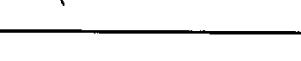
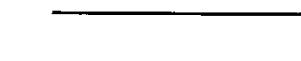
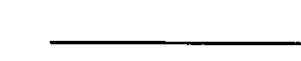
## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: PEC Nº 11 DE 2011

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 11 / 05 / 2011, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE:	SENADOR EUNÍCIO OLIVEIRA
RELATOR:	Senador Aécio Neves
<b>BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PR, PDT, PSB, PC do B e PRB),</b>	
JOSÉ PIMENTEL	1. EDUARDO SUPLICY
MARTA SUPLICY	2. ANA RITA
PEDRO TAQUES	3. ANÍBAL DINIZ
JORGE VIANA	4. ACIR GURGACZ
MAGNO MALTA	5. JOÃO RIBEIRO
ANTONIO CARLOS VÁLADARES	6. LINDBERGH FARIAS
INÁCIO ARRUDA	7. RODRIGO ROLLEMBERG
MARCELO CRIVELLA	8. HUMBERTO COSTA
<b>BLOCO PARLAMENTAR (PMDB, PP, PSC, PMN, PV)</b>	
EUNÍCIO OLIVEIRA	1. LUIZ HENRIQUE
PEDRO SIMON	2. VALDIR RAUPP
ROMERO JUCÁ	3. EDUARDO BRAGA
VITAL DO RÉGO	4. RICARDO FERRAÇO
RENAN CALHEIROS	5. LOBÃO FILHO
ROBERTO REQUIÃO	6. WALDEMIR MOKA
FRANCISCO DORNELLES	7. BENEDITO DE LIRA
SÉRGIO PETECÃO	8. EDUARDO AMORIM
<b>BLOCO PARLAMENTAR MINORIA (PSDB, DEM)</b>	
AÉCIO NEVES	1. MÁRIO COUTO
ALOYSIO NUNES FERREIRA	2. FLEXA RIBEIRO
ALVARO DIAS	3. CÍCERO LUCENA
DEMÓSTENES TORRES	4. JOSÉ AGripino
<b>PTB</b>	
ARMANDO MONTEIRO	1. CIRO NOGUEIRA
GIM ARGELLO	2. MOZARILDO CAVALCANTI
<b>PSOL</b>	
RANDOLFE RODRIGUES	1. MARINOR BRITO

ASSINAM O PARECER  
À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° 11 , DE 2011  
NA REUNIÃO ORDINÁRIA DE 11/05/2011,  
COMPLEMENTANDO AS ASSINATURAS DOS MEMBROS DA  
COMISSÃO, NOS TERMOS DO ART. 356, PARÁGRAFO ÚNICO,  
DO R.I.S.F., OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS):

- 1-  Walter Pinheiro
- 2-  Wellington do Cristo
- 3-  - José Pedro PT/AM
- 4-  - Geovani Belo
- 5-  Gleisi
- 6-  Nelson  Mariana  Fernando
- 7- 
- 8- 
- 9- 
- 10- 
- 11- 
- 12- 
- 13- 
- 14- 
- 15- 

**ASSINAM O PARECER  
À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 11, DE 2011  
NA REUNIÃO ORDINÁRIA DE 11/05/2011, COMPLEMENTANDO AS  
ASSINATURAS DOS MEMBROS DA COMISSÃO, NOS TERMOS DO  
ART. 356, PARÁGRAFO ÚNICO, DO R.I.S.F., OS(AS)  
SENHORES(AS) SENADORES(AS):**

**1- Walter Pinheiro**

**2- Cristovam Buarque**

**3- João Pedro**

**4- Geovani Borges**

**5- Gleisi Hoffmann**

**6- Ricardo Ferraço**

**VOTO EM SEPARADO DO SENADOR JOSÉ PIMENTEL, NA COMISSÃO  
DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA.**

**I – RELATÓRIO**

Para maior celeridade dos nossos trabalhos, manifesto minha adesão à parte descritiva do relatório do Senador Aécio Neves (PSDB-MG), da qual constam a suma da proposição e o registro das emendas a ela oferecidas, acrescentando-lhe, tão-somente, que, uma vez lido o documento na reunião desta Comissão, ocorrida em 13 de abril próximo passado, a Presidência concedeu vista coletiva sobre a matéria, nos termos do art. 132, § 1º do Regimento Interno do Senado Federal. Como não concordo com a análise e as conclusões de Sua Excelência, apresento, nesta oportunidade, voto em separado, nos termos do inciso I do § 6º do mesmo art. 132 do Regimento Interno.

**II – ANÁLISE**

Endosso, preliminarmente, as assertivas do Senador Aécio Neves (PSDB-MG) acerca da competência desta Comissão para examinar a proposição bem como sobre os pressupostos de admissibilidade.

Tem sido recorrente o debate, no Congresso Nacional, sobre o instituto das medidas provisórias. E as conclusões, no curso do procedimento legiferante, apontam para direções as mais variadas, contemplando preocupações as mais distintas.

A única matéria que, desde a promulgação da Constituição Federal, logrou converter-se em ato normativo a esse respeito foi a Proposta de Emenda à Constituição nº 1, de 1995, apresentada na inauguração da 50ª Legislatura, que tinha o então Senador Esperidião Amin como primeiro signatário. A promulgação da Emenda Constitucional nº 32, em 11 de setembro de 2001, oriunda dessa proposta, não foi um processo expedito e fácil. Com efeito, quem verificar a sua tramitação, observará ali solicitação formulada em 12 de setembro de 1995, pelo Senador Roberto Requião (PMDB-PR), para que a matéria já fosse prontamente inserida em Ordem do Dia. A votação desse requerimento foi postergada até 7 de maio de 1996, ocasião em que o Senador Roberto Requião pediu a sua retirada, ante o compromisso de criação de uma comissão especial para reexaminá-la, visando a construção de um consenso em torno do tema.

A inusitada solução não fora gratuita. Derivou do constrangimento da base governista, em face da injustificável postergação da votação de um requerimento formulado pelo Senador Eduardo Suplicy (PT-SP), a fim de que o Projeto de Lei nº 13, de 1991 (Complementar) fosse submetido à apreciação do Plenário. Essa proposição também tratava da regulação da edição de medidas provisórias, com base no parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal. Fora apresentada pelo então Ministro da Justiça do Governo Fernando Henrique Cardoso, Nelson Jobim, quando ainda membro da Câmara dos Deputados. O referido projeto encontrava-se no Senado Federal desde 26 de março de 1991 e no início da legislatura seguinte ainda estava pendente de apreciação, o que motivou o requerimento do Senador Eduardo Suplicy (PT-SP). Finalmente, em 29 de agosto de 1996 a maioria governista explicitou a posição do governo, repudiando, definitivamente, a inclusão da matéria em pauta. Ou seja, cinco anos após a leitura de uma proposição apresentada por um jurista de escola, ministro de Estado da pasta da Justiça, o próprio governo de que fazia parte o autor se mobiliza para evitar a aprovação de um simples requerimento da Oposição, que pedia a votação do projeto.

É importante registrar que o relator da mencionada PEC, Senador Josaphat Marinho (PFL-BA), renovou, no âmbito da dita comissão especial, o relatório que já apresentara anteriormente perante a CCJ. A maioria governista, contudo, fez prevalecer o voto em separado do Senador José Fogaça (PMDB-RS), o qual serviu de supedâneo para a Emenda Constitucional nº 32, de 2001, ora objeto de tantas críticas.

Na verdade, como dito, o problema de regulamentar a edição e a tramitação das medidas provisórias tem sido tormentoso, desde a adoção desse instrumento na Constituição Federal de 1988. A cada tentativa, por emenda constitucional ou por mudanças regimentais, novos problemas surgem, fazendo com que esta questão, de magna relevância, ocupe o tempo e demande o esforço de deputados e senadores.

Isso, contudo, não deve nos impelir à fuga do debate sobre a temática. Na primeira sessão legislativa da legislatura anterior, em aparte ao então Senador Marconi Perillo (PSDB-GO), no Plenário, o Senador Fernando Collor (PTB-AL) sustentou, com a experiência de ex-Presidente da República, que, os tempos atuais não permitem que o Poder Executivo prescinda do uso de medidas cautelares legislativas anômalas. É preciso que se encontre uma saída contra o uso imoderado e abusivo dessas medidas, afirmou, ainda, o representante do Estado de Alagoas.

Evidentemente – e não poderia ser de outra forma – Governo e Oposição tendem a ter posições diferentes em relação ao tema. Mas esse fato não pode se transformar em obstáculo a que se encontre um caminho, um meio termo, aristotélico, capaz de dirimir o conflito, levando em consideração, sobretudo, razões de Estado e não de governo.

De pronto, registramos que, mesmo quando estivemos na Oposição, não abrimos mão de uma questão de princípio: as medidas provisórias devem ter eficácia de lei desde a sua edição (*ex tunc*). Posição diferente parecem ter aqueles que, quando governo, defendiam essa tese e, agora, do outro lado, a repudiam. Difícil imaginar o que sustentariam se, eventualmente, retornassem à chefia do Executivo.

Permitam-nos ilustrar a relevância desse princípio com um único exemplo que cremos ser bastante para justificar nosso entendimento. O art. 3º da Medida Provisória nº 542, de 1995, que dispôs sobre o Plano Real, estabeleceu, que a emissão da nova moeda estaria previamente vinculada às reservas internacionais equivalentes, conversíveis em dólares dos Estados Unidos da América, acrescendo que, para tanto, a paridade a ser obedecida, para fins de equivalência, seria de um dólar dos EUA para cada real emitido.

Se -- apenas para argumentar -- essa norma só tivesse alcançado a sua eficácia três dias após a sua edição, simplesmente não teria sido possível a implantação do novo sistema monetário nacional. O País teria quebrado antes.

A tese de atribuição de eficácia de lei à medida provisória após o crivo de admissibilidade de uma comissão parlamentar procura sua justificação na combinação de argumentos falaciosos. Invocam, seus defensores, o princípio de separação de poderes -- forte no sistema presidencialista de governo -- e o pressuposto de existência de maioria parlamentar para que o governo possa avocar o poder de legislar em substituição ao Parlamento.

Esquecem esses -- ou deliberadamente omitem -- que o sistema de separação de poderes não é rígido. Há imbricação funcional entre os poderes de Estado no presidencialismo. Daí preferirem muitos a expressão “freios e contrapesos” (*checks and balances*) ou, na esteira do Senador Marco Maciel, o conceito de “equipotência de poderes”. Com efeito, se analisarmos o art. 68 da Constituição Federal veremos que é possível e absolutamente lícito o Congresso Nacional delegar poderes legislativos ao chefe do Poder Executivo, sem necessidade imperativa de o Congresso Nacional ter de apreciar *a posteriori* a legislação adotada pelo Presidente da República. Trata-se de uma delegação legislativa, cujos resultados não

se sujeitam a controles parlamentares. O § 3º desse artigo estipula que a ratificação congressual só ocorrerá se a resolução do Congresso Nacional, por meio da qual o poder legiferante é outorgado na forma do § 2º, dispuser nesse sentido. Vale anotar que as duas últimas leis delegadas adotadas pela União, a saber, as de nº 12 e 13, de 1992, resultaram da Resolução nº 1, de 1992, do Congresso Nacional, que não previu a submissão dos textos legais elaborados pelo Presidente da República à posterior aquiescência congressual.

Aliás, no Estado de Minas Gerais, esse expediente – vale dizer, a inexistência de prerrogativa de veto legislativo – vem sendo adotado com regularidade. Em 12 de dezembro de 2002, foi editada a Resolução nº 5.210; em 15 de dezembro de 2006, a Resolução nº 5.294; e em 20 de dezembro de 2010, a Resolução nº 5.341. Por tais diplomas, concederam-se ao Governador do Estado várias delegações para elaborar leis dispondo sobre a estrutura administrativa daquele ente federado, incluída ampla autorização para a criação de órgãos e cargos. Tudo sem nenhum controle por via de ratificação ulterior pela assembleia legislativa.

É importante observar, também, que todas essas resoluções foram editadas em final de legislatura, para uso por um novo governo, no curto interregno que antecede a instalação da nova legislatura. Isso evidencia a inexistência de uma relação fiduciária entre os legisladores que deveriam outorgar o poder de legislar ao chefe de executivo -- que lhes caberia controlar e fiscalizar -- e o governador que, ao fim e ao cabo, faz uso desse poder.

Por outro lado, não é certo que, no sistema parlamentarista de governo, a ação legislativa do Executivo pressupõe, sempre, a existência da maioria parlamentar. Na Alemanha, típico modelo de república parlamentarista, durante o chamado “Estado de Emergência Legislativa” -- ocasião em que o chanceler (primeiro-ministro) legisla em substituição à Câmara dos Deputados -- o pressuposto fático é exatamente a inexistência da maioria parlamentar (cf. art. 81, Lei Básica da República Federal da Alemanha).

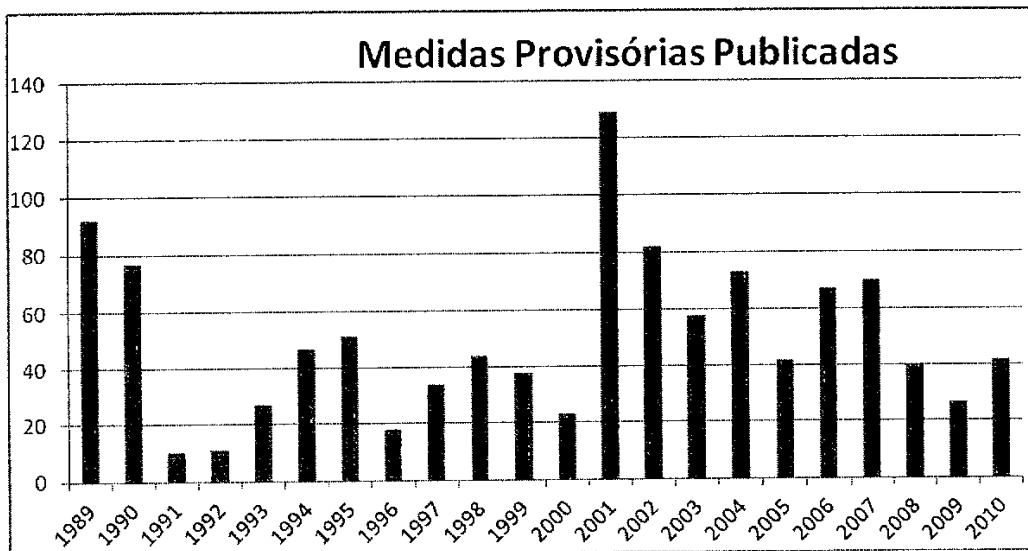
Diante das críticas mais variadas sobre o uso – ou abuso – na edição de medidas provisórias no sistema político brasileiro, apresentamos um breve quadro sobre o quantitativo de MPs editadas após a Constituição de 1988 para identificação de algum padrão recorrente. De 1989 a 2010 é possível contar um total de 1.116 medidas provisórias, o que dá uma média de 51 medidas provisórias por ano.

Ano	MPs	Administração
1989 –	92	Final do Governo Sarney
1990	77	Início do Governo Collor
1991	10	
1992	11	Final do Governo Collor
1993	27	Início do Governo Itamar
1994	47	Final do Governo Itamar
1995	51	Início do 1º Governo FHC
1996	18	
1997	34	
1998	44	Final do 1º Governo FHC
1999	38	Início do 2º Governo FHC
2000	23	
2001	129	
2002	82	Final do 2º Governo FHC
2003	58	Início do 1º Governo Lula
2004	73	
2005	42	
2006	67	Final do 1º Governo Lula
2007	70	Início do 2º Governo Lula
2008	40	
2009	27	
2010	42	Final do 2º Governo Lula
Total	1.102	

Média de MP por ano	50
---------------------	----

acima da média histórica

O gráfico abaixo sugere que há uma variável importante que já pode ser identificada, indicando um pequeno padrão de uso das medidas provisórias. Nota-se um aumento do número de MPs no último ano de um governo e no primeiro ano do governo subsequente.



No atual governo, não obstante ainda estejamos no início de uma gestão, nos quase cento e vinte dias de administração, foram editadas apenas oito medidas provisórias. Isso projeta um montante anual de edição de MPs de cerca de apenas trinta e três atos normativos dessa natureza. Uma queda muito significativa, se compararmos com o padrão apurado.

Outro aspecto interessante a merecer registro é a total inércia do Congresso Nacional quanto ao exercício de sua função de editar competente decreto legislativo para disciplinar as relações jurídicas decorrentes de rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, todas as vezes em que esses eventos ocorreram.

O debate atualmente instaurado no Congresso tem como pontos centrais o trancamento da pauta legislativa por um longo período e o pouco tempo destinado ao Senado Federal para análise e deliberação das medidas provisórias. Esses devem ser os focos de discussão, sob uma perspectiva equilibrada, longe das paixões políticas. A Proposta de Emenda à Constituição nº 11, de 2011, que tem como primeiro signatário o Presidente José Sarney, tenta enfrentar estas duas questões. A lógica que permeia a proposição é levar para a Constituição o que ocorre na prática, com algumas inovações. Neste sentido, propõe-se que Câmara dos Deputados e Senado Federal tenham, cada qual, cinquenta e cinco dias para análise da MP, restando ainda dez dias para apreciação de emendas pela Casa de origem. Advoga-se ainda que o trancamento da pauta ocorra nos últimos quinze dias de tramitação em cada Casa – o que representaria um avanço para o Senado. Isto garantiria um prazo bastante razoável para a deliberação do Senado Federal, bem como impediria que as medidas provisórias aqui chegassem já trancando a pauta legislativa ordinária.

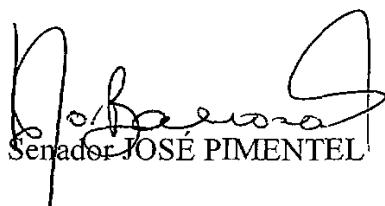
Não se vislumbra na proposta qualquer tentativa de subtrair prerrogativas do Poder Executivo ou de inviabilizar o uso deste instrumento. O conflito que poderia surgir na discussão desta matéria está concentrado na relação entre Câmara dos Deputados e Senado Federal. O substitutivo oferecido pelo relator está permeado por outra lógica. Há um claro viés de conflito entre Governo e Oposição na proposta apresentada. O foco do debate muda totalmente de direção, deixando de ser um debate institucional entre as duas Casas e passando a ser uma disputa política polarizada pelo facciosismo.

Ademais, o relator propõe ampliar o arrolamento das matérias em que se veda ao Executivo a prerrogativa de editar medidas provisórias, aditando-lhe a interdição do uso desse instrumento para criação ou transformação de cargos, empregos, funções públicas, órgãos e entidades públicas. Apesar de se reconhecer que, por vezes, houve abuso desta iniciativa por parte de todos os governos, não se observa um argumento razoável para limitá-la. O juízo de urgência e relevância é eminentemente político, quer quando de sua edição pelo Poder Executivo, quer quando de sua apreciação pelo Congresso Nacional. Só é residualmente jurídico, conforme tem assinalado o Supremo Tribunal Federal, quando esses aspectos são aferíveis por critérios objetivos à luz do ordenamento jurídico. Recentemente, a Presidente da República editou uma medida provisória (MP nº 527, de 2011) para criar uma secretaria especial de aeroportos, mas enviou ao Congresso Nacional projeto de lei (Mensagem Presidencial nº 85, de 2011), dispondo sobre a criação de uma outra secretaria especial, destinada às questões de interesse das micro e pequenas empresas. O que motivou essas ações discrepantes foi justamente uma análise política de urgência e relevância dos temas.

### III - CONCLUSÃO

Assim, por todo o exposto concluímos pela aprovação total da Proposta de Emenda à Constituição nº 11, de 2011.

Sala das Reuniões,                    de maio de 2011



Senador JOSÉ PIMENTEL

## LEGISLAÇÃO CITADA, ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA

### CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

TÍTULO IV  
Da Organização dos Poderes  
CAPÍTULO I  
DO PODER LEGISLATIVO

Seção VIII  
DO PROCESSO LEGISLATIVO

Subseção II  
Da Emenda à Constituição

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

§ 1º - A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 3º - A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

- I - a forma federativa de Estado;
- II - o voto direto, secreto, universal e periódico;
- III - a separação dos Poderes;
- IV - os direitos e garantias individuais.

§ 5º - A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

Subseção III  
Das Leis

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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 7º Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 9º Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 10. É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

Art. 64. A discussão e 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.

§ 1º - O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.

§ 2º ~~Se, no caso do parágrafo anterior, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem, cada qual, sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobre a proposição, será esta incluída na ordem do dia, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais assuntos, para que se ultime a votação.~~

§ 2º Se, no caso do § 1º, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 3º - A apreciação das emendas do Senado Federal pela Câmara dos Deputados far-se-á no prazo de dez dias, observado quanto ao mais o disposto no parágrafo anterior.

§ 4º - Os prazos do § 2º não correm nos períodos de recesso do Congresso Nacional, nem se aplicam aos projetos de código.

---

Art. 67. A matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional.

---

#### **EMENDA CONSTITUCIONAL N° 32, DE 11 DE SETEMBRO DE 2001**

Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências.

Publicado no **DSF**, em 13/05/2011.