



## SENADO FEDERAL

## Gabinete do Senador Jaime Bagattoli

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° , DE  
2023**

Altera o art. 62 da Constituição Federal, para dispor sobre o procedimento de apreciação de 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 deste artigo, perderão eficácia, desde a edição, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes, se não forem:

I – objeto de parecer da comissão mista a que se refere o § 9º, emitido no prazo de quarenta dias, contado do segundo dia útil seguinte à sua edição;

II – aprovadas pela Câmara dos Deputados no prazo de quarenta dias, contado do segundo dia útil seguinte ao recebimento do parecer da comissão mista;

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

IV – apreciadas pela Câmara dos Deputados eventuais emendas do Senado Federal à medida provisória ou ao projeto de lei de



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Jaime Bagattoli

conversão, no prazo de dez dias, contado do segundo dia útil seguinte à aprovação pelo Senado Federal.

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

.....  
 § 6º Se, no caso dos incisos II e III do § 3º deste artigo, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem em até trinta e vinte dias, respectivamente, e no caso do inciso IV do mesmo dispositivo, 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, até que se ultime a votação:

.....  
 § 10. É vedada a reedição de matéria constante de medida provisória na mesma sessão legislativa em que tenha sido rejeitada ou 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** Fica revogado o § 7º do art. 62 da Constituição Federal.

**Art. 3º** Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua promulgação.

*Parágrafo único.* Aplicam-se às medidas provisórias atualmente em tramitação as normas constitucionais vigentes antes das alterações promovidas por esta Emenda Constitucional.





**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador Jaime Bagattoli

## JUSTIFICAÇÃO

A Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, representou um avanço no modelo anterior de tramitação de medidas provisórias, ao: (i) tornar expressos os casos nos quais é vedada a sua edição, bem como a proibição de que seja reeditada, na mesma sessão legislativa, medida provisória que tenha caducado ou sido rejeitada; (ii) determinar o exame das medidas provisórias por comissão mista, previamente à deliberação dos plenários das Casas do Congresso Nacional; (iii) instituir mecanismo de incentivo à apreciação de tais medidas, consistente no sobrerestamento de pauta; (iv) estabelecer prazo mais razoável para a deliberação do Congresso Nacional (120 dias).

Contudo, já nos primeiros anos de vigência do novo regime, algumas disfuncionalidades restaram evidentes: (i) embora previsto o exame das medidas provisórias por comissões mistas, o prazo regimental de quatorze dias para tanto se revelou inexequível, e a tarefa a cargo das comissões passou a ser desempenhada por relatores em Plenário, com concentração unipessoal de poderes e nítido prejuízo à colegialidade e ao debate; (ii) o trancamento de pauta, dada a sua amplitude, passou a prejudicar o regular funcionamento das Casas legislativas; (iii) a inexistência de limites temporais para cada fase da tramitação (parecer da comissão mista e apreciação pelas Casas) criou condições para que a maior parte do prazo de apreciação das medidas provisórias transcorresse na Câmara dos Deputados, praticamente inviabilizando qualquer exame mais detido dessas proposições pelo Senado Federal, que se via constrangido a aprovar os textos na forma como provinham da Câmara, rejeitar as medidas provisórias ou, no caso de apresentação de emenda, potencializar o risco de vê-las caducar; (iv) o uso oportunista do poder de emendamento, para se lograr a aprovação mais expedita de determinadas matérias que nada tinham a ver com o objeto das medidas provisórias, tornou-se uma prática legislativa comum, o que, além de tumultuar esse processo legislativo abreviado, levava à aprovação de normas sem a devida discussão.

Para dar solução aos problemas identificados, o Senado Federal aprovou, em 2011, a PEC nº 11, do mesmo ano, a qual estabelecia, entre outras





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Jaime Bagattoli

previsões: (i) prazos de 80 e 30 dias, respectivamente, para as deliberações da Câmara dos Deputados e do Senado Federal sobre as medidas provisórias, e de 10 dias para a apreciação, pela Câmara, de eventuais emendas aprovadas pelo Senado, importando perda de eficácia da medida o vencimento de qualquer desses prazos sem deliberação; (ii) a supressão do exame da matéria por comissão mista, cabendo à Comissão de Constituição e Justiça de cada Casa, antes de votação em Plenário, opinar sobre o atendimento dos pressupostos constitucionais pela medida provisória; (iii) a aplicação do regime de urgência, com sobrestamento de pauta, somente após decorridos 70 dias de tramitação da medida na Câmara e 20 dias no Senado; (iv) o interdito à veiculação, na medida provisória, de matéria estranha a seu objeto, bem como à apresentação de emendas com tais características.

Em sua tramitação na Câmara dos Deputados, a proposta sofreu alterações, vindo a ser aprovada em 2019 como PEC nº 70, de 2011, que: (i) manteve a figura da comissão mista, incumbida de examinar a medida provisória, antes de sua apreciação pelos plenários das Casas; (ii) estabeleceu a perda da eficácia da medida provisória como consequência da *inertia deliberandi*: da Comissão Mista, no prazo de 40 dias; da Câmara dos Deputados, no prazo de 40 dias; do Senado Federal, no prazo de 30 dias; da Câmara dos Deputados, no prazo de 10 dias, relativamente a emendas aprovadas pelo Senado; (iii) previu o sobrestamento de pauta apenas nos últimos 10 dias de tramitação da medida provisória em cada Casa e nos 10 dias destinados ao exame, pela Câmara, de emendas aprovadas pelo Senado; (iv) excluiu do sobrestamento de pauta proposições que veiculem matéria sobre a qual é vedado editar medida provisória (incorporando, pois, ao Texto Constitucional a chamada “Doutrina Temer”); (v) resolveu ambiguidade no § 10 do art. 62 da Constituição, para esclarecer que matéria constante de medida provisória rejeitada ou caduca não pode constar de nova medida provisória editada no mesmo ano da rejeição ou perda de eficácia da anterior; (vi) vedou a veiculação, em medida provisória ou projeto de lei de conversão, de matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão.

Em seu retorno ao Senado, a proposta passou a tramitar como PEC nº 91, de 2019. O parecer sobre a matéria, proferido em Plenário, em substituição à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, concluiu pela apresentação de emenda de redação que, basicamente: (i) promoveu





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Jaime Bagattoli

reordenação interna, renumerações e desmembramentos de alguns dos dispositivos acrescentados no art. 62 da Constituição; (ii) substituiu, no texto, algarismos pela sua grafia por extenso; (iii) substituiu, no dispositivo que trata da deliberação da Câmara sobre emendas do Senado, o verbo “aprovar” por “apreciar”; (iv) deixou de prever, como consequência do exaurimento, sem deliberação, do prazo da comissão mista, a perda de eficácia da medida provisória; (v) modificou o termo inicial do regime de urgência em cada Casa, que passou a ser a partir do 30º e do 20º dia de tramitação, respectivamente, e não mais após o 30º e o 20º dia.

A emenda foi aprovada pelo Plenário do Senado e a PEC foi encaminhada diretamente à promulgação, já que esta Casa considerou meramente redacionais as alterações promovidas. O juízo da Câmara dos Deputados, no entanto, foi diverso, e aquela Casa se recusou a promulgar a Emenda Constitucional. Nos termos do art. 60, § 3º, da Carta Magna, a promulgação de Emenda Constitucional se faz pelas Mesas das duas Casas do Congresso Nacional.

É certo que boa parte das modificações promovidas pelo Senado no texto da Câmara foram meramente redacionais e se justificavam tecnicamente, dispensando o reexame da matéria pela outra Casa do Congresso Nacional. Devemos convir, contudo, que a versão da PEC aprovada pela Câmara era clara no sentido de estabelecer que as medidas provisórias perderiam a eficácia quando não apreciadas pela comissão mista no prazo de 40 dias. Ao deslocar essa previsão de prazo do § 3º para o § 9º do art. 62 da Constituição, a emenda do Senado reiterou a competência atual da comissão mista de emitir parecer sobre a medida provisória, acrescentando o prazo de 40 dias para tal, mas sem fixar consequência para a inércia daquele colegiado.

Ademais, no caso do regime de urgência, dizer que ele terá início se as Casas não se manifestarem, respectivamente, em até 30 e em até 20 dias é diferente de dizer que ele começará a partir do 30º e do 20º dia de tramitação em cada Casa, respectivamente. Na primeira dicção, o início efetivo do regime de urgência se dá no 31º dia de tramitação na Câmara e no 21º dia de tramitação no Senado.

Emendas de redação são aquelas nas quais a mudança do enunciado linguístico não vem acompanhada de uma mudança no sentido da





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Jaime Bagattoli

norma, em seu âmbito material, pessoal, temporal ou espacial (cf. STF, Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 3, DJ de 09.05.2003). Esse não é o caso das modificações antes mencionadas, que efetivamente importam mudança no sentido da proposição jurídica.

O uso do termo “apreciadas” em lugar de “aprovadas”, para se referir às emendas do Senado Federal examinadas pela Câmara dos Deputados, também comporta uma variação de sentido. Nesse caso, porém, é evidente o erro material no texto da Câmara, pois é totalmente estranho ao modelo de processo legislativo bicameral brasileiro que a Casa iniciadora não possa rejeitar emendas da Casa revisora ou que tal rejeição implique a da própria proposição principal sobre a qual a Casa iniciadora já emitiu juízo de aprovação. Caso a PEC fosse aprovada dessa forma, certamente o dispositivo seria objeto de interpretação corretiva, de modo a se harmonizar aos demais preceitos constitucionais do processo legislativo bicameral.

Desde junho de 2019 (há mais de quatro anos, portanto), a PEC nº 91, de 2019, encontra-se pendente de promulgação, em face da discordância das Casas do Congresso Nacional quanto às alterações promovidas pelo Senado Federal. O atual regime de tramitação de medidas provisórias penaliza em maior grau o próprio Senado, uma vez que tais proposições continuam chegando a esta Casa quando já aplicável a regra de sobrestamento de pauta e restando poucos dias para sua perda de eficácia. Exemplo recente e eloquente disso temos na Medida Provisória nº 1.154, de 2023, que chegou ao Senado no último dia de seu prazo de vigência.

Ainda que se possa discutir a conveniência da hipótese de perda de eficácia da medida provisória por inércia da comissão mista em emitir seu parecer, o texto aprovado pela Câmara dos Deputados se revela muito superior à atual disciplina da matéria. Sob esse pressuposto, e dado o impasse na tramitação da PEC nº 91, de 2019, cremos ser hora de submeter a questão novamente às duas Casas, mediante a apresentação de nova proposta de Emenda à Constituição, que, mantendo o sentido do texto aprovado pela Câmara dos Deputados, limite-se a promover ajustes de redação e a corrigir evidentes equívocos, como o uso do verbo “aprovar” para referir-se à decisão da Câmara dos Deputados sobre as emendas do Senado.





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Jaime Bagattoli

Na certeza de que os nobres Pares comungam do sentimento de que urge uma reforma no processo legislativo das medidas provisórias, solicitamos o seu apoio para a aprovação da presente proposta.

Sala das Sessões,

**JAIME BAGATTOLI**  
Senador da República