

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB  
FACULDADE DE DIREITO**

**PAULO EMÍLIO DANTAS NAZARÉ**

**EFICÁCIA DAS RELAÇÕES JURÍDICAS DECORRENTES  
DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS REJEITADAS PELO  
CONGRESSO NACIONAL**

**BRASÍLIA  
DEZEMBRO, 2011**

**Paulo Emílio Dantas Nazaré**

**Eficácia das relações jurídicas decorrentes das medidas  
provisórias rejeitadas pelo Congresso Nacional**

Monografia apresentada a Faculdade de  
Direito da Universidade de Brasília (UnB),  
como requisito à obtenção do título de  
Bacharel em Direito.

**Orientador: Prof. Msc. Mamede Said Maia Filho**

**Brasília  
Dezembro, 2011**

Paulo Emílio Dantas Nazaré

Eficácia das relações jurídicas decorrentes das medidas provisórias rejeitadas pelo Congresso Nacional

Monografia apresentada a Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB), como requisito à obtenção do título de Bacharel em Direito, aprovado com conceito [    ].

**Brasília, DF, 7 de dezembro de 2011.**

---

Prof. Msc. Mamede Said Maia Filho

**Professor Orientador**

---

Prof. Dr. Menelick de Carvalho Netto

**Membro Titular da Banca Examinadora**

---

Dr. Leonardo Augusto de Andrade Barbosa

**Membro Titular da Banca Examinadora**

---

Ricardo Barretto de Andrade

**Membro Suplente da Banca Examinadora**

À minha mãe *Maria Emília Soares Dantas*,  
por todos os sacrifícios que ela fez  
para que eu aqui chegasse.

## AGRADECIMENTOS

A *Deus*, a quem tudo devo.

Aos meus pais *Paulino José de Nazaré Filho* e *Maria Emília Soares Dantas*, por todo incentivo e apoio material, psicológico e emocional. Sem a ousadia de minha mãe, que me levou para continuar meus estudos do Ensino Médio em Goiânia; minhas aprovações para o curso de Direito na Universidade de Brasília (UnB) e no Largo de São Francisco (USP) não teriam sido possíveis.

À minha vovó *Maria Soares Dantas*, figura sempre presente, pelos cuidados únicos para comigo que só uma avó poderia ter.

Ao meu tio e padrinho *Wanderley Soares Dantas*, por ter me dado a orientação para cursar Direito na Universidade de Brasília (UnB) e, posteriormente, por ter me convencido a prestar concursos. Sem sua visão não teria tido minhas duas maiores conquistas nessa área, as aprovações: (i) em 1º lugar diante de 42.988 candidatos, para o cargo de Técnico Judiciário do Superior Tribunal de Justiça (STJ); e (ii) para Técnico Legislativo, Área de Apoio Técnico ao Processo Legislativo, no Senado Federal.

À minha família, na pessoa do meu tio *Elson Dias Dantas Filho*, um grande incentivador desde minha infância. Lembro-me dos dias quando eu ainda era um menino que morava no Acre: ele fazia questão, em meio a sua agitada agenda, de me levar e buscar todos os dias na escola, oportunidades em que destacava a importância dos estudos para meu desenvolvimento pessoal e profissional.

Ao *Professor Mamede Said Maia Filho*, que por todos é tão estimado. Sem sua notável orientação, este trabalho não poderia ter sido concluído! Ademais, tenho a felicidade de com ele compartilhar uma característica rara: somos “acreanos”.

Ao *Dr. Leonardo Augusto de Andrade Barbosa*, pela paciência e dedicação, notas sempre presentes quando me ensinava suas lições sobre processo legislativo.

Ao *Professor Menelick de Carvalho Netto*, de quem tive o privilégio de ser monitor na disciplina de Direito Constitucional 1 na Universidade de Brasília (UnB). Com ele aprendi muito mais do que as normas inscritas na Constituição de 1988; aprendi como um constitucionalista deve pensar!

Ao *Professor Ricardo Barretto de Andrade*, que, no auge do vigor de sua juventude, conseguiu me estimular a refletir sobre a eficácia das medidas provisórias que abrem créditos extraordinários.

## RESUMO

Uma medida provisória surge como diploma normativo tão só pela manifestação unilateral do Chefe do Executivo, que a deve submeter ao Congresso Nacional logo após sua publicação no Diário Oficial da União. Ela tem vigência de 60 dias prorrogáveis, uma única vez, por igual período. Caso não seja aprovada nesse prazo, ela perde sua eficácia, sendo considerada “rejeitada por decurso de prazo”. Isso ocorrendo, as relações jurídicas dela decorrentes devem ser disciplinadas por um decreto legislativo a ser elaborado pelo Congresso Nacional. A praxe, todavia, é que esses decretos legislativos não sejam editados e que as relações jurídicas desenvolvidas durante a vigência da medida provisória continuem sendo regulamentadas por ela. É nesse contexto que surge a problemática da eficácia das medidas provisórias rejeitadas pelo Congresso Nacional, principalmente no que diz respeito à eficácia prospectiva. O que se questiona é: a manutenção da interpretação atual não estaria violando o princípio da separação dos poderes, na medida em que uma norma rejeitada pelos parlamentares continua em vigor? E mais, às vezes produzindo efeitos para o futuro, ou seja, tendo eficácia prospectiva.

**PALAVRAS-CHAVE:** medida provisória, perda de eficácia, decurso de prazo, eficácia prospectiva, separação dos poderes

## **ABSTRACT**

*A provisional executive act emerges as a legal diploma so only by unilateral manifestation of the Chief Executive, who must submit to Congress shortly after its publication in the Official Newspaper. It is valid for 60 days renewable once, for the same period. If not approved within that period, it loses its effectiveness, and is considered "rejected by lapse of time". If this occurs, the legal relations, arising from it, should be regulated by a congress resolution. However, in the practice, these congress resolutions are not edited and the legal relations developed during the effectiveness of provisional executive act continue to be regulated by it. It is in this context that the issue of legal effects of provisional executive act rejected by Congress arises, especially with regard to the prospective effectiveness. It is questioned: the maintenance of the current interpretation would not be violating the principle of separation of powers, the extent that a rule of law rejected by parliament remains in force? Moreover, sometimes, it produces effects for the future, that is, it has effectiveness prospective.*

**KEYWORDS:** *provisional executive act, loss of effectiveness, lapse of time, prospective effectiveness, separation of powers.*

# Sumário

Introdução.....	9
1 Uma breve retrospectiva história e o processo legislativo constitucional de tramitação das medidas provisórias .....	13
1.1 Percurso histórico: aproximações e diferenças entre o decreto-lei e as medidas provisórias....	14
1.2 Dos procedimentos legislativos atuais para apreciação das medidas provisórias pelo Congresso Nacional.....	20
1.2.1 Do envio da Mensagem do Presidente da República ao Presidente do Congresso comunicando a edição de uma medida provisória .....	20
1.2.2 Da Comissão Mista para emissão de parecer sobre a medida provisória .....	22
1.2.3 Das emendas oferecidas pelos congressistas ao texto enviado pelo Executivo .....	24
1.2.4 Da tramitação das medidas provisórias em cada Casa legislativa .....	26
2.3 A praxe contra as normas: a corriqueira não instalação das Comissões Mistas que deveriam ser operacionalizadas para apreciarem as medidas provisórias .....	27
2 A problemática da rejeição das medidas provisórias e o agravamento de suas consequências após o novo entendimento da Câmara dos Deputados em relação ao sobrestamento de pauta	32
2.1 Novo entendimento da Câmara dos Deputados acerca do sobrestamento de pauta pelas medidas provisórias .....	32
2.2 A discussão, no Supremo Tribunal Federal, sobre o novo entendimento acerca do sobrestamento de pauta pelas medidas provisórias .....	37
2.3 Reflexos desse entendimento sobre a problemática das medidas provisórias rejeitadas .....	43
3 Críticas sobre a eficácia das relações jurídicas decorrentes das medidas provisórias rejeitadas pelo Congresso Nacional.....	48
3.1 Considerações sob a ótica de um processo legislativo formulado como um discurso de justificação da validade das normas jurídicas .....	48
3.2 Considerações sob uma ótica estritamente jurídica .....	51
4 O caso ilustrativo da eficácia das medidas provisórias sobre abertura de crédito extraordinário .....	55
4.1 Conceito de orçamento público .....	55
4.2 Leis orçamentárias .....	56
4.3 Conceito e classificação de crédito adicional .....	56
4.4 Edição de medidas provisórias sobre créditos extraordinários .....	57
4.4.1 Aplicabilidade dos requisitos de imprevisibilidade e urgência .....	57
4.4.2 Notas acerca da eficácia das medidas provisórias sobre créditos extraordinários .....	57
4.4.3 Repercussões da mudança no rito de tramitação das medidas provisórias na elaboração e execução do orçamento público .....	58

4.5 Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a constitucionalidade, ou não, das medidas provisórias sobre créditos extraordinários .....	58
4.5.1 Posicionamento clássico.....	58
4.5.2 Entendimento atual.....	59
4.6 Ponderações sobre as medidas provisórias que abrem créditos extraordinários .....	61
5 Considerações finais: a necessidade do Supremo Tribunal Federal se manifestar pela inconstitucionalidade da eficácia prospectiva das relações jurídicas decorrentes das medidas provisórias rejeitadas pelo Congresso Nacional.....	62

## Introdução

No dia 10 de fevereiro de 2009, circulava em todos os meios de comunicação a notícia sobre a rejeição, na Câmara dos Deputados, da Medida Provisória nº 446, de 2008, que *dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social, regula os procedimentos de isenção de contribuição para a seguridade social, e dá outras providências*.

Essa medida provisória concedia benefícios a entidades filantrópicas e anistiava aquelas que estavam sob suspeita de irregularidades, permitindo que, mesmo se encontrando nessa situação, elas tivessem seus certificados renovados. Ilustrando esse caso, tem-se, por exemplo, trecho do artigo intitulado “Perdão bilionário”, dos jornalistas Lúcio Lambranhó e Eduardo Militão:

De nada adiantou a criação de uma força-tarefa composta por auditores da Receita Federal e do INSS, procuradores da República e policiais federais para investigar fraudes ligadas às entidades filantrópicas por mais de dois anos. E também deve ser jogada pela janela toda a apuração, incluindo as escutas telefônicas comprometedoras captadas pela Operação Fariseu da Polícia Federal (PF), que revelou ao país como agia um grupo que supostamente vendia pareceres a favor de entidades filantrópicas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

**Pois todo esse esforço de investigação, que poderia render pelo menos R\$ 2 bilhões aos cofres da Previdência Social, foi desprezado pelo governo federal.** Por meio da Medida Provisória (MP) 446/08, o governo deu anistia para todos os recursos contra irregularidades cometidas por entidades, a maior parte delas levantadas a partir de denúncias de auditores da Receita Federal e do INSS. (LAMBRANHO; MILITÃO, 2011, grifo nosso)

Indignados com tal previsão normativa, muitos críticos<sup>1</sup> batizaram-na de “MP da Pilantropia” e conseguiram que seus apelos ecoassem na mídia e na sociedade como

---

<sup>1</sup> As críticas partiam inclusive de integrantes do governo, como consta na reportagem da jornalista Lisandra Paraguassú, veiculada no jornal “O Estado de São Paulo”, *vide*: “O governo patrocinou esta semana uma anistia geral e irrestrita às instituições que tentam renovar seus certificados de filantropia. No final da Medida Provisória 446, editada na segunda-feira, há três artigos polêmicos, tornando automática a aprovação dos pedidos de renovação de certificados de filantropia até então pendentes no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), extinguindo todos os processos que questionavam renovações e concedendo pedidos que já haviam sido negados, mas vinham sendo contestados pelas entidades. Publicada sem alarde pelo governo, a MP retira do conselho a atribuição de conceder os Certificados de

um todo, conquistando adeptos em todos os segmentos sociais que viam a MP, no ambiente de agitação atingido, como um benefício a “bandidos e ladrões do dinheiro público”<sup>2</sup>.

Em uma sociedade que estava mergulhada em denúncias de escândalos em todas as esferas de governo, seja federal, estadual ou municipal, a reação dos contribuintes frente a qualquer iniciativa que aparentasse beneficiar aqueles que ostentavam mãos surrupiadoras do erário não poderia ser outra, a não ser de total indignação.

Nesse contexto de pressão da opinião pública veiculada na mídia e de incompreensão até mesmo da sociedade civil não organizada, no auge das discussões, o então presidente do Congresso Nacional, Senador Garibaldi Alves (PMDB/RN), atendeu aos clamores dos líderes oposicionistas e devolveu a referida medida provisória ao Executivo.

Perplexos diante desse ato de autonomia do Chefe do Legislativo, os governistas, representados na figura do Líder do Governo, Senador Romero Jucá (PMDB/AP), interpuseram, no Congresso Nacional, um recurso contra a referida decisão, o qual foi recebido com efeito suspensivo, permitindo assim que a citada medida provisória continuasse em vigor.

---

Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas) e repassa aos Ministérios da Educação, Saúde e Desenvolvimento Social a obrigação de conceder ou não o aval. A Operação Fariseu, da Polícia Federal, revelou em março que integrantes do conselho se ligaram a advogados de entidades para fraudar processos e obter certificados. A PF calculou que as fraudes teriam causado um prejuízo de R\$ 2 bilhões em impostos sonegados. Antes de destituir o conselho, no entanto, foi concedida a anistia. O artigo 39 da MP é o que pode trazer mais problemas aos cofres públicos. O texto diz que pedidos de renovação dos certificados que já houverem sido negados pelo conselho, mas estiverem sendo contestados pelas entidades - a grande maioria deles -, serão considerados aprovados a partir de agora. A medida provisória extingue ainda recursos que tenham sido apresentados pelo próprio governo federal contra entidades certificadas pelo conselho, mas sob investigação. ‘ABSURDO’ Os recursos, normalmente, são estruturados com base em informações da Receita Federal e do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que apontam irregularidades das instituições. A partir de agora, no entanto, essas investigações estão sendo desconsideradas. “Uma anistia nesse caso é um absurdo e extremamente temerária. Acredito que o governo não atinou para o enorme problema que está sendo criado”, disse a senadora Lúcia Vânia (PSDB-GO), integrante da CPI das ONGs, que investiga, entre outros temas, a ação das filantrópicas. “Se tem um lado bom, que é passar para os ministérios a atribuição de conceder os certificados, essa anistia é um absurdo.” Dentro do próprio governo houve enormes resistências à MP. Pelo menos um dos ministérios envolvidos no processo era contrário à anistia e chegou a apresentar uma conta ainda maior que a da PF sobre os prováveis prejuízos: cerca de R\$ 5 bilhões em impostos sonegados por entidades que não deveriam ser consideradas filantrópicas. No entanto, um dos ministros envolvidos - então próximo de se tornar candidato a prefeito nas eleições - teria pressionado, ajudando a vitória da tese da anistia. As pastas de Educação e Desenvolvimento Social prometem recadastrar, o mais rápido possível, todas as entidades filantrópicas existentes no País. A expectativa dos dois ministérios é de que o número atual, de 5.630, caia consideravelmente”. (PARAGUASSÚ, 2011)

<sup>2</sup> Termos utilizados pelo jornalista Reinaldo Azevedo, voz da direita conservadora brasileira no artigo “MP da Filantropia: Garibaldi faz a coisa certa”. Para exemplificar o grau de agitação atingido, transcreve-se o seguinte trecho: E isso é mesmo a cara dos petralhas: sob o pretexto de combater uma fraude, legaliza-se a bandalheira. É a anistia ampla, geral e irrestrita para a filantropia, para os laráprios, para os ladrões do dinheiro público. Quer dizer que se destitui o conselho porque estaria havendo fraudes e, como punição, concede-se anistia a todas as entidades, inclusive àquelas que teriam motivado a ação da PF? Mas atenção! As suspeitas partiam também de outros órgãos — todos eles oficiais. Observem que os dados que poderiam resultar no descredenciamento das tais filantrópicas eram fornecidos, entre outros, por Receita Federal e INSS. A MP de Apedeutakoba diz que o governo de Apedeutakoba não deve ser levado a sério. Trata-se de uma MP imoral e também inconstitucional. (AZEVEDO, 2011)

Alvíssaras! Em 10 de fevereiro de 2009, os brasileiros em geral foram dormir tranquilos, afinal a “MP da Filantropia”, como bradavam alguns: “um verdadeiro assalto ao bolso dos contribuintes”, havia sido rejeitada pelos deputados em votação simbólica no Plenário da respectiva casa legislativa.

Entretanto, durou pouco a alegria sentida pelos contribuintes por aparentemente terem seus bolsos mais protegidos contra as indevidas investidas de contraventores, que rotineiramente avançavam ilicitamente sobre os cofres da União, veneranda e indefesa viúva.

A razão para o desencantamento foi simples! A medida provisória foi rejeitada, todavia, os efeitos por ela produzidos durante sua vigência ficaram mantidos para as relações jurídicas que nesse período foram constituídas, pois não houve a edição de um decreto legislativo regulando diferentemente tais efeitos, nos termos do art. 62, § 11, da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 62. ....

§ 11. Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

Sendo assim, como a maioria governista não tinha interesse, por razões de ordem política, em aprovar o citado decreto legislativo para retirar a validade das renovações de certificados de filantropia concedidos, todas as entidades filantrópicas sob suspeita que já tivessem renovado sua certificação, assim permaneceriam, apesar da rejeição da “MP da Filantropia” pelo Congresso Nacional.

É aqui que questionamentos, em todos os sentidos, começam a pulular!

De que forma pode se explicar à sociedade que os representantes que ela elegeu para a função de legislar não tiveram poder para, com o resultado de sua deliberação pela rejeição da proposta legislativa, pôr fim aos efeitos jurídicos gerados pela norma repelida?

Como pode um ato legislativo de iniciativa exclusiva do Presidente da República e que, por isso, tem natureza precária e provisória, continuar produzindo efeitos no mundo jurídico mesmo após sua rejeição pelo Congresso Nacional, órgão constitucionalmente investido do poder ordinário para legislar?

E o mais grave: como uma medida provisória, apesar de ter sido rejeitada pelo Poder Legislativo, poderia continuar produzindo efeitos para o futuro, ou seja, ter eficácia prospectiva? Seria isso constitucional ou não?

Caminhando para o caso concreto apresentado, com a rejeição da “MP da Filantropia”, seria constitucional que as 7.000 (sete mil) renovações de certificados de filantropia concedidas no período de vigência dessa medida provisória tivessem sua validade preservada e continuassem produzindo efeitos, como a garantia de benefícios fiscais às entidades por ela beneficiadas?

Este trabalho se propõe a fazer um estudo sobre esses questionamentos, ou seja, sobre a eficácia das relações jurídicas decorrentes das medidas provisórias rejeitadas pelo Congresso Nacional.

Antes disso, far-se-á, no capítulo 2, uma abordagem histórica sobre o instituto das medidas provisórias em contraposição com seu precursor, o decreto-lei, e uma apresentação crítica do atual processo legislativo referente à sua tramitação nas casas legislativas.

Após essa caminhada teórica, nos capítulos 3 e 4 serão abordadas as questões sobre a eficácia das relações jurídicas decorrentes das medidas provisórias rejeitadas pelo Congresso Nacional, mormente a eficácia prospectiva, e o novo entendimento, na Câmara dos Deputados, acerca do sobrestamento de pauta pelas medidas provisórias com seus reflexos.

Para finalizar, no capítulo 5 se recorrerá a um caso específico que é bem ilustrativo da problemática levantada no decorrer do presente trabalho, o das medidas provisórias sobre abertura de créditos extraordinários e os efeitos que se manifestam quando as mesmas são rejeitadas pelo Congresso Nacional.

## **1 Uma breve retrospectiva história e o processo legislativo constitucional de tramitação das medidas provisórias**

A Constituição de 1988 prevê em seu art. 62, *caput*, a possibilidade de o Presidente da República, em caso de relevância e urgência, fazer uso do poder legislativo excepcional, limitado e temporário de edição de atos normativos com força de lei e vigência imediata a partir de sua publicação. Tal dispositivo dispõe, *in verbis*:

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)

Diz-se que, nesses casos, o poder para legislar conferido pelo constituinte ao Chefe do Executivo é excepcional, pelo fato do mesmo comando normativo que o instituiu condicionar seu uso à ocorrência de certas condições fáticas que darão concretude aos requisitos constitucionais de relevância e urgência.

Tal poder também é limitado, haja vista que o Executivo não pode editar medidas de urgência sobre determinadas matérias, as quais passaram a ser elencadas expressamente no texto constitucional após a Emenda Constitucional nº 32, de 2001. Vide o § 1º do art. 62:

**§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:** (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

I - relativa a: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

b) direito penal, processual penal e processual civil; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

II - que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

III - reservada a lei complementar; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001) (grifo nosso)

Por fim, o Presidente da República só poderá exercer o poder para legislar que lhe é conferido em caráter temporário, pois é necessária a submissão das medidas provisórias à apreciação do Congresso Nacional no prazo máximo de sessenta dias, prorrogável por igual período. Decorrido esse lapso temporal, a medida provisória será considerada rejeitada por decurso de prazo.

Em suma, o constituinte, ao estabelecer a configuração político-institucional brasileira, atribuiu poderes para legislar não só ao Congresso Nacional, mas também ao Chefe do Executivo. Contudo, este legisla em caráter excepcional, limitado e temporário, enquanto aquele o faz de modo ordinário, ilimitado e de duração indeterminada.

Antes de se adentrar na interface das normas constitucionais com as previstas no Regimento Comum do Congresso Nacional, será feita agora uma breve retrospectiva história sobre o instituto das medidas provisórias.

### **1.1 Percurso histórico: aproximações e diferenças entre o decreto-lei e as medidas provisórias**

Perscrutando-se as ordens constitucionais precedentes, tem-se que o antecedente histórico das medidas provisórias foi o decreto-lei das Constituições de 1967 e 1969.

É bom lembrar que, sob a vigência da Constituição de 1946, com a renúncia de Jânio Quadros e a possível posse de João Goulart, tachado de comunista pela ala política mais conservadora, o nível de tensão do ambiente político disparou. O imaginário da nação passou a ser acossado pelo fantasma do comunismo, que se espalhava pela Europa, Ásia e inclusive já tinha alcançado as Américas.

Frente a esse quadro, a elite sócio-econômica nacional passou ou a conspirar contra o não confiável poder instituído ou a ser conivente com tais investidas. Assim, não tardou muito para que as Forças Armadas, em 1964, dessem um golpe institucional e se

instalassem no comando estatal, sob o pretexto de protegerem a pátria contra os males comunistas que se avizinhavam.

Inicialmente, ao se instalarem no Palácio do Planalto, os militares não outorgaram um novo diploma constitucional, mantendo vigente a Constituição de 1946, com modificações<sup>3</sup>, a qual representava um grande avanço na garantia dos direitos individuais e dos ideais democráticos. Sublinhe-se que ela sequer permitia a edição de atos normativos com força de lei pelo Presidente da República, tendo sido uma reprodução fiel do ideário clássico da tripartição de poderes do Barão de Montesquieu.

Essa contraditória convivência de um regime ditatorial com uma Constituição democrática e progressista era bem ilustrativa do embate estabelecido por Lassale<sup>4</sup> entre a Constituição real (os fatores reais de poder<sup>5</sup>) e a Constituição formal (o pedaço de papel)<sup>6</sup>.

É bom lembrar que em uma ordem autocrática a força sempre tende a ter primazia sobre o direito. Pouco importa o que está escrito, pois acima das normas

---

<sup>3</sup> Em novembro de 1966, as emendas à Constituição de 1946 chegaram a 21.

<sup>4</sup> Vale ressaltar que Lassalle determina a existência de dois tipos de Constituição: (a) uma Constituição real e efetiva e (b) uma Constituição escrita, a que ele denomina “folha de papel”. A Constituição real consiste na força ativa que obrigará as leis a serem do modo que são e não de outro modo, o que, para Lassalle, corresponde aos fatores reais do poder. Esses, ao serem reunidos numa folha de papel, passam a representar o direito, as instituições jurídicas, ou melhor, os fatores jurídicos de um país. (LASSALE, 1998)

<sup>5</sup> Em sua obra, Lassalle, fazendo referência a Prússia do seu tempo, estabeleceu como fatores reais do poder: a monarquia, a aristocracia, a grande burguesia, a pequena burguesia, a classe operária e, dentro de certos limites, a consciência coletiva e a cultura geral da Nação. Há a ressalva de que o instrumento do poder político do rei está organizado, o exército, enquanto o poder do povo, mesmo sendo infinitamente maior, está desorganizado. “É verdade que os canhões adquirem-se com o dinheiro fornecido pelo povo; certo também que se constroem e se aperfeiçoam graças às ciências que se desenvolvem no seio da sociedade civil: à física, à técnica, etc. Somente o fato de sua existência demonstra como é grande o poder da sociedade civil, até onde chegaram os progressos das ciências, das artes técnicas, dos métodos de fabricação e do trabalho humano. Mas aqui calha a frase de Virgílio: *Sie vos non vobis!* Tu, povo, fabrica-os e paga-os, mas não para ti! Como os canhões são fabricados sempre para o poder organizado e somente para ele, a nação sabe que essas máquinas de destruição e de morte, testemunhas latentes de todo o seu poder, a metralharão infalivelmente se se revoltar. Estas razões explicam por que uma força organizada pode sustentar-se anos a fio, sufocando o poder, muito mais forte, porém desorganizado, do país”. (LASSALE, 1998, p. 36-37, grifo nosso)

<sup>6</sup> Para chegar a essa conclusão, ele recorre ao exercício mental de supor a ocorrência de um grande incêndio que queimasse todos os arquivos do Estado e todas as bibliotecas públicas e particulares. O sinistro destruiria todos os exemplares do país, em que se pudessem encontrar a legislação nacional. A partir desse quadro, ao se elaborarem as novas leis, a essência da Constituição ficaria evidente, como sendo nada mais, nada menos, que a soma dos fatores reais do poder que regem uma nação. Na óptica de Lassalle, os elementos reais do poder explicariam até a aspiração moderna de possuir uma constituição escrita, pois com o progresso da indústria e do comércio, a sociedade burguesa se desenvolve ao ponto de impossibilitar que o príncipe, mesmo fazendo uso do seu exército permanente, submetesse ao seu livre dispor a nova potência política independente, a burguesia. Essa limita o exercício do poder do monarca, que se vê obrigado a pôr por escrito a Constituição.

constitucionais está a vontade suprema dos detentores do poder, manejada, no caso da ditadura brasileira, pela via dos Atos Institucionais<sup>7</sup>.

Entretanto, como não poderia deixar de ser, todo regime ditatorial busca dar uma aparência democrática aos seus atos de conteúdo autoritário. Foi por isso que os militares recorreram ao manejo de duas ordens jurídicas distintas: uma de feição liberal estampada nos textos constitucionais, que assegurava os direitos e garantias fundamentais; e uma com digitais atentatórias aos direitos humanos e à democracia, representada nos Atos Institucionais.

O historiador Boris Fausto evidencia essa contradição de um governo autocrático que buscava aparentar ter fundamentos democráticos. Em suas palavras:

O AI-1 foi baixado a 9 de abril de 1964, pelos comandantes do Exército, da Marinha e da Aeronáutica. **Formalmente, manteve a Constituição de 1946** com várias modificações, assim como o funcionamento do Congresso. Este último aspecto seria uma das características do regime militar. **Embora o poder real se deslocasse para outras esferas e os princípios básicos da democracia fossem violados, o regime quase nunca assumiu expressamente sua feição autoritária.** Exceto por pequenos períodos de tempo, o Congresso continuou funcionando e as normas que atingiam os direitos dos cidadãos foram apresentadas como temporárias. O próprio AI-1 limitou sua vigência até 31 de janeiro de 1966. (FAUSTO, 2000, p. 465-466, grifo nosso)

Em sua saga para concentrar cada vez mais poderes em suas mãos, os militares chegaram à conclusão de que era necessário agilizar o processo de tramitação dos projetos de interesse do Executivo, para assim governarem sem a necessidade constante de diálogo e convencimento do Congresso Nacional acerca da urgência em se aprovar uma matéria. Para isso instituíram no Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964, que:

Art. 4º. O Presidente da República poderá enviar ao Congresso Nacional projetos de lei sobre qualquer matéria, os quais deverão ser apreciados dentro de trinta (30) dias, a contar do seu recebimento na Câmara dos Deputados, e de igual prazo no Senado Federal; caso contrário, serão tidos como aprovados.

Parágrafo único - O Presidente da República, se julgar urgente a medida, poderá solicitar que a apreciação do projeto se faça, em trinta (30) dias, em sessão conjunta do Congresso Nacional, na forma prevista neste artigo.

---

<sup>7</sup> Os Atos Institucionais, sob as lentes da teoria de Kelsen, chegavam a ser a fonte de validade da própria Constituição, na medida em que os diplomas constitucionais de 1967 e 1969 foram instituídos por eles.

Contudo, não bastava ao Executivo enviar projetos para serem aprovados num prazo limitado. Mister se fazia que a ele fosse conferido o poder de editar atos normativos que produzissem efeitos imediatos, a depender tão-só da publicação no Diário Oficial.

Argumentos para isso não faltavam! Afinal, o Brasil do século XX era um país interligado com o mundo, que precisava de instrumentos normativos ágeis e de pronta atuação para fazer frente às crises econômicas que poderiam assolar o sistema financeiro a qualquer momento.

Ademais, as medidas governamentais de incentivo, manutenção e proteção dos negócios domésticos não poderiam ficar na dependência do debate parlamentar, demorado por natureza. Elas deveriam ser prontamente emanadas de centros técnicos, capitaneados não por representantes do povo, mas sim por intelectuais e homens que entendessem o funcionamento do mercado. Esses não seriam encontrados no Legislativo. Eles estariam no Executivo e, por isso, lá deveria ser o berço das normas jurídicas em questão.

Além dessas considerações, os militares estavam cientes de que uma das causas motivadoras do golpe de 1964 foi a falta de legitimidade do Congresso Nacional, visto pela sociedade como o único responsável pela defasagem das instituições legais do país, pois, aos olhos da nação, as inovações jurídicas demandadas não ocorriam única e exclusivamente devido a sua mora em legislar.

Faltavam mecanismos para serem usados nas crises, que poderiam abalar o poder instituído. Logo, o resultado não poderia ser diferente: as Forças Armadas encontraram o espaço necessário para se investirem no comando estatal.

Como se vê pelos argumentos ventilados acima, os motivos legítimos para justificar os fins nada legítimos estavam postos à mesa. Surge assim a figura do decreto-lei na Constituição de 1967, que dispunha:

Art 58 - O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não resulte aumento de despesa, poderá expedir decretos com força de lei sobre as seguintes matérias:

I - segurança nacional;

II - finanças públicas.

Parágrafo único - Publicado, o texto, que terá vigência imediata, o Congresso Nacional o aprovará ou rejeitará, dentro de sessenta dias, não podendo emendá-lo; se, nesse prazo, não houver deliberação o texto será tido como aprovado.

Quando da aplicação do dispositivo acima transcrito, surgiram alguns questionamentos da doutrina e da jurisprudência. Primeiro, as matérias tributárias estariam inclusas nas de finanças públicas? Poderia o Executivo instituir e majorar tributos através de

decretos-lei? Segundo, caso o decreto-lei fosse rejeitado, qual seria a eficácia dos atos já consumados e dos que ainda não se consumaram?

Para pôr fim a essas discussões, os militares promoveram alterações na disciplina dos decretos-lei na Constituição de 1969, incluindo as matérias tributárias nas de finanças públicas e estabelecendo a validade dos atos praticados durante sua vigência, mesmo quando o decreto-lei fosse rejeitado. Assim ficou:

Art. 55. O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não haja aumento de despesa, poderá expedir decretos-leis sobre as seguintes matérias:

I - segurança nacional;

II - finanças públicas, **inclusive normas tributárias**; e

III - criação de cargos públicos e fixação de vencimentos.

§ 1º - Publicado o texto, que terá vigência imediata, o decreto-lei será submetido pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, que o aprovará ou rejeitará, dentro de sessenta dias a contar do seu recebimento, não podendo emendá-lo, se, nesse prazo, não houver deliberação, aplicar-se-á o disposto no § 3º do art. 51. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 22, de 1982)

§ 2º **A rejeição do decreto-lei não implicará a nulidade dos atos praticados durante a sua vigência.** (grifo nosso)

Estabelecidas essas noções sobre os decretos-lei, conclui-se que, apesar das semelhanças, há significativas diferenças entre eles e as medidas provisórias.

Em um primeiro momento, tem-se que: enquanto as medidas provisórias estão inscritas no contexto de uma ordem constitucional democrática que confere ao Executivo, conforme exige o mundo globalizado, medidas de urgência para o enfrentamento de crises; os decretos-lei foram um instituto a serviço de um regime autocrático, em que os fatores reais de poder se sobrepujam à lei formal.

Resumindo, sob o atual paradigma constitucional, as medidas provisórias gozam de legitimidade democrática, diferentemente do que ocorria com os decretos-lei.

Em um segundo momento, como diferenças entre os dois atos normativos supracitados podem ser listadas:

- a edição de decreto-lei, além dos pressupostos de urgência e interesse público relevante, tinha como condição de validade o requisito do não aumento de despesa, o que não é compartilhado pelas medidas provisórias;
- enquanto a Constituição de 1969 fixava exhaustivamente o que poderia ser conteúdo dos decretos-lei; no que se refere às medidas provisórias, após a Emenda Constitucional nº 32, o que há é a previsão de quais temas não podem constituir seu conteúdo material;

- o decreto-lei, quando não apreciado no prazo previsto, era considerado aprovado por decurso de prazo; a lógica das medidas provisórias é inversa, sem apreciação do Congresso Nacional nos 60 (sessenta) dias, prorrogáveis por igual período, elas perderão sua eficácia;
- diferentemente das medidas provisórias, o decreto-lei não era suscetível de receber emendas parlamentares; e
- quando era rejeitado, o decreto-lei tinha sua eficácia desconstituída *ex nunc*; quanto à medida provisória rejeitada, cabe ao Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas dela decorrentes. Se ele não o fizer, elas permanecerão com força normativa em relação às citadas relações jurídicas.

Para encerrar este tópico, cabe se fazer um questionamento que salta aos olhos: ao recorrer às figuras do decreto-lei ou da medida provisória, a Constituição não estaria flexibilizando o postulado básico da separação de poderes?

Em resposta, o que há é um choque com o postulado liberal da separação dos poderes nos moldes de Montesquieu, o qual não deve ser o parâmetro em um Estado Democrático de Direito, haja vista a necessidade de uma produção legislativa mais técnica e voltada para a regulação imediata de fatos presentes.

Esse entendimento é muito bem sustentado por Flávio Dino e Wadih Damous, *in verbis*:

Na verdade, o tradicional princípio da separação dos poderes está a desafiar o seu redimensionamento no Estado contemporâneo. O esquema teórico arquitetado por Montesquieu, ou difundido em seu nome, se vê envolvido por moldura social e política diversa daquela que foi objeto de considerações do barão de la Brède, pelas quais, devido ao caráter estamentário da sociedade da época, a cada classe era conferida hegemonia sobre cada um dos três poderes soberanos.

A teoria da divisão dos poderes acabou chegando à posteridade como doutrina de rígida separação de funções, segundo a qual o Legislativo só legisla e o Executivo só executa. Por óbvio, a partir do momento em que o Executivo passou a exercer funções legislativas por força de implacável evolução histórica, já estudada, não houve como evitarem-se as perplexidades geradas pelo fato, logo inquinado de violador daquele vetusto princípio.

(...) a postura reverencial do séc. XVIII não é mais a melhor maneira de analisar o princípio em exame. A separação de poderes, de um quadrante moderno, há de ser vista, antes, como técnica e princípio de organização dos poderes do Estado, ao invés de classificada como categoria científica, embora continue sendo um poderoso instrumento de proteção das liberdades individuais. **Estatuída como preceito constitucional, o cânone da separação se dirá violado, não pelo mero exercício da função legislativa por parte do Governo, mas se, de fato, esta atividade atingir o núcleo essencial da apontada função traduzindo auto-atribuição de competência legislativa fora das hipóteses previstas na Constituição.** (DAMOUS; DINO, 2005, p. 39-45, grifo nosso)

No mesmo sentido, posiciona-se Clève:

Montesquieu criou para sua época um sistema de equilíbrio do poder (que não corresponde necessariamente a um sistema de equilíbrio entre os poderes), oferecendo as bases para a constituição de um governo misto, moderado pela ação das forças sociais dinamizadoras do tecido societário. A missão atual dos juristas é a de adaptar a ideia de Montesquieu à realidade constitucional de nosso tempo. Nesse sentido, **aceita-se aparelhar o Executivo, sim, para que possa, afinal, responder às crescentes e exigentes demandas sociais. Mas cumpre, por outro lado, aprimorar os mecanismos de controle de sua ação, para o fim de torná-los mais intensos, seguros e eficazes.** (CLÈVE, 2011, p. 43, grifo nosso)

Passa-se a partir deste instante a uma abordagem sobre o processo legislativo de tramitação das medidas provisórias.

## **1.2 Dos procedimentos legislativos atuais para apreciação das medidas provisórias pelo Congresso Nacional**

### ***1.2.1 Do envio da Mensagem do Presidente da República ao Presidente do Congresso comunicando a edição de uma medida provisória***

Da análise puramente literal do art. 62, da Constituição Federal, de plano se extrai um questionamento acerca do momento em que o Presidente da República deve comunicar o Congresso Nacional sobre a edição de uma medida provisória.

O mencionado dispositivo alude expressamente que a submissão de tais atos normativos ao Congresso Nacional deve ser imediata. Mas, em termos temporais, o que seria admissível como imediato?

Para início do debate, a ideia de imediatidade poderia ser carregada semanticamente com o conteúdo daquilo que se dá num átimo, sem se verificar um lapso de tempo considerável. Ou seja, atendida estaria a exigência de submissão imediata da medida provisória ao Congresso Nacional quando essa se desse em um, dois ou três dias.

Tal entendimento, todavia, não merece acolhida. Carece de sustentação lógica o critério de fixar um limite para o que é imediato através do número de dias aceitáveis. Por que seria admissível o envio de uma mensagem do Presidente da República ao Presidente do Congresso Nacional comunicando a edição de uma medida provisória em três dias e não em quatro ou cinco dias a partir da publicação? Qual elemento daria a qualidade de imediatidade para dois ou três dias, mas não daria para quatro ou cinco dias?

Outro entendimento que também deve ser repellido é aquele que sustenta a definição subjetiva pelo próprio Congresso Nacional do que é imediato. Sendo assim, o Executivo estaria cumprindo a exigência constitucional de submissão imediata da medida provisória ao Legislativo, caso não houvesse nenhuma manifestação desse último protestando contra a mora no envio da mensagem do Presidente da República, independentemente do tempo que se levasse para a consumação de tal ato.

Caso se admitisse a formulação acima, em não poucos casos seria possível a ocorrência de choques entre os Poderes instituídos na definição do que seria imediato. Isso violaria a própria ideia de civilização como produto de um pacto social, no qual os cidadãos renunciam a parcela de suas liberdades em prol da garantia de segurança pelo ente estatal. A razão para essa afirmação reside na insegurança que seria gerada na vida dos cidadãos que seriam atingidos por uma medida provisória editada monocraticamente pelo Presidente da República e objeto causador de controvérsias entre os Poderes, que deveriam ser arranjos de maneira a disseminarem segurança ao povo, e não o contrário.

Afastados os dois posicionamentos acima colacionados, sobressai como mais defensável aquele que impõe como exigência de imediatidade que o Presidente do Congresso Nacional receba a mensagem comunicando sobre a edição de uma medida provisória no mesmo dia em que esse ato normativo for publicado no Diário Oficial da União. Afinal, diferente não poderia ser frente ao caráter excepcionalíssimo do poder para legislar do Chefe do Executivo unilateralmente (embora provisoriamente) em tais casos. As pessoas não

podem ter suas vidas invadidas por um ato governamental com força de lei sem que seus representantes sejam o tão breve possível comunicados.

Por fim, faz-se o registro de que o legislador pátrio, no art. 2º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002-CN, disciplinou neste sentido, *in verbis*:

Art. 2º. ....  
 §1º No dia da publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União, o seu texto será enviado ao Congresso Nacional, acompanhado da respectiva Mensagem e de documento expondo a motivação do ato.

### **1.2.2 Da Comissão Mista para emissão de parecer sobre a medida provisória**

Recebendo a mensagem dando conta da edição de uma medida provisória que foi publicada no Diário Oficial da União naquele mesmo dia, o Presidente do Congresso deve determinar a produção de avulsos da matéria a serem disponibilizados a todos os congressistas. Neste documento constarão o texto original enviado pela Casa Civil da Presidência da República, a mensagem com a exposição de motivos, a cópia da publicação no Diário Oficial da União e a legislação citada. Vale transcrever o art. 2º, *caput*, da Resolução nº 2-CN, que dispõe:

Art. 2º. Nas 48 (quarenta e oito) horas que se seguirem à publicação, no Diário Oficial da União, de Medida Provisória adotada pelo Presidente da República, a Presidência da Mesa do Congresso Nacional fará distribuir avulsos da matéria e designará Comissão Mista para emitir parecer sobre ela.

Conforme se extrai da leitura do dispositivo acima, tem-se ainda que o Presidente do Congresso designará uma Comissão Mista para se pronunciar sobre a matéria. Esse colegiado será integrado por igual número de Senadores e de Deputados, 12 cada, obedecida, tanto quanto possível, a proporcionalidade dos partidos ou blocos parlamentares.

Aqui é interessante destacar que há uma previsão na Resolução em questão que garante, nas Comissões Mistas, uma vaga a mais, para cada casa legislativa, destinada às bancadas minoritárias que não alcançam, no cálculo da proporcionalidade partidária, número suficiente para participar do Colegiado.

Art. 2º. ....

§3º O número de membros da Comissão Mista estabelecido no §2º é acrescido de mais uma vaga na composição destinada a cada uma das Casas do Congresso Nacional, que será preenchida em rodízio, exclusivamente, pelas bancadas minoritárias que não alcancem, no cálculo da proporcionalidade partidária, número suficiente para participar da Comissão (Res. Nº 2, de 2000-CN).

Tal previsão normativa é bastante meritória, haja vista que o processo de formação das regras de direito deve consistir em um procedimento discursivo aberto e equitativo, com a participação de todos aqueles atores que possam vir a ser alcançados pelo âmbito de aplicação do comando normativo.

Em outras palavras, os sujeitos destinatários das normas jurídicas devem influir na produção das mesmas. E mais, a participação deles não pode ser desproporcional em razão de uma concentração de elementos materiais, intelectuais ou simbólicos. Frise-se que todos os envolvidos devem ter assegurado, em um contexto livre de coerção, o direito de influenciar os rumos adotados no momento de produção das leis, ou pelo menos acreditarem que assim está sendo<sup>8</sup>.

Tendo se preocupado em garantir a participação, pelo menos formal, das bancadas minoritárias nas Comissões Mistas para apreciação das medidas provisórias, o legislador seguiu o mesmo caminho adotado, sem vacilação, pelo constituinte de 1988, o que fica bem visível quando do estudo das imunidades e garantias parlamentares.

Para exemplificar, a Constituição da República de 1988, ao assegurar a liberdade de o parlamentar emitir juízos e considerações sem se preocupar em sofrer quaisquer constrangimentos pelas palavras que proferir no exercício do seu mandato está, nada mais, nada menos, do que permitindo a criação de um contexto livre de coerção para o desenvolvimento de um procedimento discursivo aberto e equitativo.

Outra norma constitucional ilustrativa da tentativa do constituinte de promover uma maior abertura à participação de todos os atores sociais no processo legislativo é a que institui a iniciativa popular de projetos de lei ordinária. Vale lembrar que, na sociedade plural contemporânea, há a disseminação de diversas organizações econômicas, sociais, profissionais e grupais minoritárias. Dessas, muitas são desprovidas até de representatividade econômica e política frente às instituições estatais tradicionais e, com a iniciativa popular de projetos de lei ordinária, passaram a ter viabilizada a possibilidade de se

---

<sup>8</sup> É desse paradigma que emerge o Parlamento como instituição democrática da mais elevada relevância para a concretude do ideal de participação de todos os cidadãos na produção dos atos normativos.

integrar ao procedimento discursivo de gênese das normas jurídicas que vigerão para seus atores.

Em suma, no art. 2º, § 3º, da Resolução nº 1, de 2002-CN, o legislador infraconstitucional caminhou de mãos dadas com o constituinte, buscando garantir a concretização de um processo legislativo plural, democrático e aberto.

Para esgotar a temática da constituição de Comissão Mista, tem-se ainda que os Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados devem ler em Plenário uma fala comunicando a composição desse colegiado e informando o calendário de tramitação com os prazos para emendas, apreciação na Comissão Mista, deliberação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, além da data para o sobrestamento da pauta.

### ***1.2.3 Das emendas oferecidas pelos congressistas ao texto enviado pelo Executivo***

As medidas provisórias podem ser objeto de emendas parlamentares, haja vista que não há nenhum óbice constitucional a isso, diferentemente do que ocorria com os decretos-lei.

Nesse sentido, o art. 4º, *caput*, da Resolução nº 1, de 2002-CN, dispõe que poderão ser oferecidas emendas nos seis primeiros dias que se seguirem à publicação da medida provisória no Diário Oficial da União. Esse é o único prazo de que todos os parlamentares, indistintamente, dispõem para sugerirem alterações na matéria. Ultrapassado esse momento na tramitação da medida provisória, apenas os relatores na Comissão Especial ou em cada Casa legislativa poderão oferecer emendas ao texto enviado pelo Executivo. Vide o art. 4º, § 1º:

Art. 4º. Nos 6 (seis) primeiros dias que se seguirem à publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União, poderão a ela ser oferecidas emendas, que deverão ser protocolizadas na Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal.

§1º Somente poderão ser oferecidas emendas às Medidas Provisórias perante a Comissão Mista, na forma deste artigo.

No que tange às emendas parlamentares às medidas provisórias, duas disposições da Resolução nº 1, de 2002-CN, devem ser destacadas: art. 4º, §§ 3º e 4º.

O § 3º diz respeito à possibilidade do autor de um projeto em tramitação em qualquer das Casas do Congresso Nacional solicitar que ele tramite, sob a forma de emenda, em conjunto com medida provisória apresentada sobre o mesmo tema. Esse mecanismo é uma

forma de reconhecer o trabalho desenvolvido pelo parlamentar, que teve a iniciativa de um dado projeto antes mesmo da edição de um ato normativo pelo Executivo sobre a mesma temática.

Já o § 4º trata da vedação para se oferecer emendas que versem sobre matéria estranha àquela tratada na medida provisória. São as conhecidas, no ambiente parlamentar, como “emendas de aluguel”, cabendo ao Presidente da Comissão Mista o indeferimento liminar das mesmas.

Contudo, como se verá a seguir, referidas Comissões Mistas raríssimas vezes foram instaladas. Conseqüentemente, diante do descontrole da multiplicação de “emendas de aluguel” não rejeitadas liminarmente pelo Presidente do Colegiado supracitado, pois esses sequer foram instalados, a Presidência da Câmara dos Deputados teve que adotar uma saída para esse problema. Assim se fez com a decisão proferida na Questão de Ordem nº 478, de 2009.

Em suma, para contornar o problema da multiplicação das emendas oferecidas às medidas provisórias e que com essas não guardam nenhuma relação, quando defronte de “emendas de aluguel”, o Presidente da Câmara dos Deputados dá o seguinte despacho:

Com fundamento no art. 4º, § 4º, da Resolução nº 1/2002-CN, c.c. art. 125 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, indefiro liminarmente as Emendas nºs (...), apresentadas à Medida Provisória nº (...), por versarem sobre matéria estranha, tudo em conformidade com a decisão desta Presidência proferida à Questão de Ordem nº 478/2009.

Da leitura do excerto acima, observa-se a aplicação não só do disposto na Resolução nº 1, de 2002-CN, como também, subsidiariamente, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, na parte que dispõe:

Art. 125. **O Presidente da Câmara** ou de Comissão **tem a faculdade de recusar emenda** formulada de modo inconveniente, ou **que verse sobre assunto estranho ao projeto em discussão** ou contrarie prescrição regimental. No caso de reclamação ou recurso, será consultado o respectivo Plenário, sem discussão nem encaminhamento de votação, a qual se fará pelo processo simbólico. (grifo nosso)

Por fim, merece registro o fato de que comumente o Presidente da Câmara deixa de exercer seu poder-dever de recusar emendas sobre matéria estranha àquela tratada na medida provisória. Tal se dá por razões meramente políticas, quais sejam: (i) um pedido de um parlamentar para que determinada matéria de interesse da sua base eleitoral “pegue carona” com a medida provisória, haja vista que ela está submetida a um rito especial, bem mais célere; (ii) solicitação do governo ou de líderes parlamentares para que determinada matéria seja incluída na medida provisória, via emendas, para assim tramitar rapidamente pelo Congresso Nacional, sendo aprovada longe do clamor popular; (iii) razões diversas, algumas não tão nobres, como a de injetar no texto original enviado pelo Chefe do Executivo algum dispositivo que encontraria fortes resistências no Senado, mas que, apresentado juntamente com a medida provisória com prazo prestes a esgotar, será aprovado pelos senadores, mesmo contra a vontade da maioria, sob pena de a medida provisória inteira cair por decurso de prazo.

#### ***1.2.4 Da tramitação das medidas provisórias em cada Casa legislativa***

Esgotado o prazo para exame das medidas provisórias nas Comissões Mistas criadas para apreciá-las, elas passam ao exame da Câmara dos Deputados e, posteriormente, se aprovadas, seguem ao Senado Federal.

Em cada uma dessas casas legislativas, elas serão discutidas e votadas, após a deliberação parlamentar sobre o atendimento dos pressupostos insculpidos no art. 62, *caput*, da Constituição Federal, quais sejam: relevância e urgência.

No caso de não serem apreciadas até o quadragésimo quinto dia, as medidas provisórias passam a sobrestar a pauta do Plenário da Casa onde estiverem tramitando até que seja ultimada sua votação, conforme o art. 62, § 6º, da Lei Maior, *in verbis*:

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, subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

Ultrapassados os 60 dias de tramitação da medida provisória, o Presidente da Mesa do Congresso Nacional editará um ato prorrogando sua vigência por igual prazo,

uma única vez. Se mesmo após os 120 dias sob exame do Congresso Nacional a apreciação da medida provisória não for concluída, ela será considerada rejeitada por decurso de prazo.

### **2.3 A praxe contra as normas: a corriqueira não instalação das Comissões Mistas que deveriam ser operacionalizadas para apreciarem as medidas provisórias**

Desde a Emenda Constitucional nº 32, de 2001, que alterou o rito de tramitação das medidas provisórias, elas deixaram de ser apreciadas em sessão conjunta do Congresso Nacional para o serem separadamente em cada Casa Legislativa, após a passagem por uma Comissão Mista de Deputados e Senadores, conforme o disposto no art. 62, § 9º, da Constituição Federal, posteriormente, regulamentado na Resolução nº 1, de 2002-CN.

Segundo tais normas, a Comissão Mista deverá examinar a medida provisória e sobre ela emitir parecer, antes da apreciação do Plenário de cada uma das Casas legislativas, em sessão separada. Esse colegiado será instalado no prazo de vinte e quatro horas após a designação de seus membros pelo Presidente da Mesa do Congresso Nacional.

Na ocasião da reunião de instalação serão eleitos o Presidente e o Vice-Presidente do Colegiado, que deverão pertencer a Casas diferentes. Deve-se ainda, nos termos do art. 3º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002-CN, observar o rodízio entre Deputados e Senadores para o exercício da Presidência das Comissões Mistas constituídas para apreciar medidas provisórias.

Após a instalação da Comissão Mista e a eleição dos Presidentes e dos Vices-Presidentes, o próximo passo é a designação pelo Presidente de um Relator para a matéria entre os membros do Colegiado em questão que sejam da Casa legislativa diversa da sua. Ademais, o Presidente designará um Relator Revisor para exercer as funções de relatoria na Casa legislativa diversa da do Relator da medida provisória.

Dessa forma o procedimento de tramitação das medidas provisórias deveria se desenvolver. A prática, todavia, é bem diferente! Após mais de 10 anos da publicação da Emenda Constitucional nº 32, de 2001, as Comissões Mistas para apreciação das medidas provisórias foram instaladas tão só duas vezes. Compulsando as atas das reuniões de instalação dessas comissões, o que se encontra, por exemplo, é:

#### TERMO DE REUNIÃO

Convocada Reunião de Instalação para o dia cinco do mês de outubro do ano de dois mil e onze, quarta-feira, às dezessete horas, na sala dezenove, Ala Senador Alexandre Costa, Senado Federal, da Comissão Mista destinada a

examinar e emitir parecer sobre a MEDIDA PROVISÓRIA nº 546, adotada em 29 de setembro de 2011, e publicada no dia 30, do mesmo mês e ano, que “Dispõe sobre a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no exercício de 2011, com o objetivo de fomentar as exportações do País, altera a Lei nº 12.409, de 25 de maio de 2011, e dá outras providências.”, com a presença do Senhor Senador Antônio Carlos Valadares, **a reunião não foi realizada por falta de quorum.**

Para constar, foi lavrado o presente Termo, que vai assinado por mim, Sergio da Fonseca Braga (matrícula 10173), Diretor da Subsecretaria de Apoio às Comissões Mistas.

Sala das Comissões, 05 de outubro de 2011. (grifo nosso)

Contra a ocorrência sistemática de omissão legislativa na instalação das Comissões Mistas para apreciação das medidas provisórias, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) protocolou no Supremo Tribunal Federal o Mandado de Segurança sob nº 24851-DF.

Inicialmente, em 2 maio de 2004, o Ministro-Relator Joaquim Barbosa indeferiu o pedido de liminar para que a Corte sustasse a tramitação da Medida Provisória nº 152, de 2003, e determinasse que a mesma fosse previamente submetida à Comissão Mista do Congresso Nacional. O argumento utilizado pelo Ministro foi o da descaracterização do *periculum in mora* devido à demora do impetrante para ajuizar o *mandamus*, em relação à data em que ocorreu o ato impugnado.

Posteriormente, o Ministro-Relator reiterou o entendimento assentado pela Corte de que, com a conversão da medida provisória em lei, o mandado de segurança teria sido prejudicado, pois o atendimento de seu pedido teria efeito não mais preventivo, e sim repressivo, visando à anulação de uma lei. Assim, o mandado de segurança estaria sendo instrumento de controle de constitucionalidade repressivo, o que não é admitido pela jurisprudência do Supremo. Transcreve-se a decisão:

Trata-se de mandado de segurança impetrado em 25.03.2004 pelo PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA-PSDB, em petição subscrita por advogado constituído e pelos deputados BISMARCK COSTA LIMA PINHEIRO MAIA e RONALDO DIMAS NOGUEIRA PEREIRA, contra ato da MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. **O ato atacado consiste no encaminhamento da Medida Provisória 152, de 23.12.2003, à votação pelo plenário da Câmara sem ter havido a apreciação da medida pela Comissão Mista do Congresso Nacional a que se refere o § 9º do art. 62**

**da Constituição federal.** Antes de apreciar o pedido de liminar, solicitei informações, em de 30.03.2004 (fls. 91). À luz delas (fls. 92-102), tendo os autos retornado conclusos ao gabinete em 22.04.2004, indeferi o pedido de liminar (fls. 104-105) ressaltando que da documentação juntada pelo impetrante já constava informação acerca da tramitação da medida provisória, com referência expressa à designação de deputado federal para proferir parecer em nome da Comissão Mista do Congresso Nacional. Abriu-se vista ao procurador-geral da República, que opinou pela extinção do feito, por perda do objeto da impetração (fls. 112), visto que a medida provisória em questão fora convertida na Lei 10.852, de 29.03.2004. É o relatório. Decido. Examinado a preliminar da perda superveniente do objeto da impetração, entendendo irrelevante outra preliminar, referente à legitimidade do partido político para impetrar o mandado de segurança, pois o mandado de segurança é subscrito por deputado federal que, isoladamente, seria legitimado, segundo a jurisprudência desta Corte (MS 20.257, rel. min. Moreira Alves, Pleno, 08.10.1980; MS 21.648, rel. min. Ilmar Galvão, Pleno, 05.05.1993). **Acerca da prejudicialidade da presente impetração em virtude da conversão da medida provisória em lei, seria possível argumentar, sobretudo considerando que a impetração, de 25.03.2004, ocorreu dentro do prazo legal de 120 dias (já que o ato atacado é de 04.02.2004 - fls. 03), que a conversão da medida provisória em lei não prejudicaria a ação, pois a medida pleiteada passaria de preventiva a repressiva. Contudo, nesse ponto, observo que a jurisprudência da Corte rejeita esse entendimento em relação ao processo legislativo, visto que, nesses casos, a ação se transformaria em instrumento de controle de constitucionalidade, pois destinada a anular norma decorrente de processo legislativo que se alega viciado.** Nesse sentido, diversos mandados de segurança não foram conhecidos por esta Corte, por "perda superveniente de legitimação" dos impetrantes em virtude da conclusão do processo legislativo (MS 21.648, rel. min. Ilmar Galvão, Pleno, 05.05.1993; MS 22.442, rel. min. Sydney Sanches, DJ 16.08.1999; MS 23.334, rel. min. Moreira Alves, DJ 13.09.2002). Nos termos do entendimento citado, o mandado de segurança está inequivocamente prejudicado. Do exposto e com base no art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, nego seguimento ao presente mandado de segurança. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2005, grifo nosso)

Percebe-se, no julgado retro transcrito, que mais uma vez o Supremo Tribunal Federal recorreu à técnica da jurisprudência defensiva, evitando se posicionar sobre assuntos relacionados ao processo legislativo constitucional. Essa tem sido uma prática

corriqueira da Corte, que, ao invés de adentrar no debate sobre as questões controversas do processo legislativo, antes tem evitado julgá-las através de fórmulas como a questão *interna corporis* ou a ilegitimidade das partes.

Para ilustrar a jurisprudência defensiva do Supremo Tribunal Federal em relação ao rito de tramitação das proposições legislativas, destaca-se o que ficou assentado no julgamento do Agravo Regimental no Mandado de Segurança nº 26062-DF, em que o Tribunal por unanimidade assentou que a interpretação e a aplicação do Regimento Interno da Câmara dos Deputados constituem matéria *interna corporis*, insuscetível de apreciação pelo Poder Judiciário.

Contudo, o STF sabiamente maneja um mecanismo que, quando julga conveniente, permite à Corte analisar tais questões. Ele recorre à tese de que é possível o controle judicial do processo legislativo nas hipóteses em que houver violação direta das normas constitucionais que o disciplinam. Dessa maneira, por exemplo, o Tribunal se manifestou no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3146-DF, *in verbis*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PROCESSO LEGISLATIVO. MEDIDA PROVISÓRIA. TRANCAMENTO DE PAUTA. ART. 62, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Preliminar de prejudicialidade: dispositivo de norma cuja eficácia foi limitada até 31.12.2005. Inclusão em pauta do processo antes do exaurimento da eficácia da norma temporária impugnada. Julgamento posterior ao exaurimento. Circunstâncias do caso afastam a aplicação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a prejudicialidade da ação, visto que o requerente impugnou a norma em tempo adequado. Conhecimento da ação. **A Constituição federal, ao dispor regras sobre processo legislativo, permite o controle judicial da regularidade do processo. Exceção à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a impossibilidade de revisão jurisdicional em matéria interna corporis.** Precedente. Alegação de inconstitucionalidade formal: nulidade do processo legislativo em que foi aprovado projeto de lei enquanto pendente a leitura de medida provisória numa das Casas do Congresso Nacional, para os efeitos do sobrestamento a que se refere o art. 62, § 6º, da Constituição federal. Medida provisória que trancaria a pauta lida após a aprovação do projeto que resultou na lei atacada. Ausência de demonstração de abuso ante as circunstâncias do caso. Ação direta conhecida, mas julgada improcedente. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2006, grifo nosso)

Voltando ao âmbito parlamentar... Uma vez que as Comissões Mistas não são instaladas, as designações do Relator e do Relator Revisor para examinarem as medidas provisórias não são feitas nesses Colegiados, ficando o exercício dessa prerrogativa para o Presidente da Câmara dos Deputados e para o Presidente do Senado Federal, respectivamente, nos termos do art. 3º, § 6º, da Resolução nº 1, de 2002-CN:

Art. 3º. ....

§6º Quando a Medida Provisória estiver tramitando na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal, a substituição de Relator ou Relator Revisor, na hipótese de ausência, ou a designação desses, no caso de a Comissão Mista não haver exercido a prerrogativa de fazê-lo, será efetuada de acordo com as normas regimentais de cada Casa.

Como regra, é praxe o exercício da Presidência da Câmara dos Deputados por parlamentares aliados ao Governo. Como resultado dessa combinação, a designação dos relatores para as medidas provisórias, que, como visto acima, não tem se dado nas Comissões Mistas devido a não instalação das mesmas, só vem ocorrendo, em regra, após o sobrestamento da pauta dessa Casa legislativa.

Com as citadas omissões na prática de atos do processo legislativo constitucional ordinário de tramitação das medidas provisórias, o produto não poderia ser diferente... O Plenário da Câmara dos Deputados está diuturnamente com sua pauta sobrestada por medidas provisórias. Tentando contornar tal situação, a Presidência dessa casa legislativa resolveu adotar um novo entendimento sobre o assunto, que será exposto no capítulo a seguir.

## **2 A problemática da rejeição das medidas provisórias e o agravamento de suas consequências após o novo entendimento da Câmara dos Deputados em relação ao sobrestamento de pauta**

Continuamente, Deputados e Senadores esbravejam contra a perpetuação do atual excesso do Poder Executivo no desempenho de sua função atípica de legislar. Queixam-se os parlamentares que, nesse quadro de perversão, o Poder Executivo edita medidas provisórias com força de lei desde o momento da publicação, sem a necessidade de aquiescência parlamentar.

E mais, quando essas não são apreciadas pelas duas Casas legislativas dentro do prazo de 45 dias, “todas” as deliberações legislativas ficam sobrestadas. Em decorrência disso, os congressistas ficam impossibilitados de discutir e votar as matérias de interesse de suas bases eleitorais, para as quais teriam que prestar contas com seus mandatos em busca de novos votos de confiança nas eleições seguintes.

### **2.1 Novo entendimento da Câmara dos Deputados acerca do sobrestamento de pauta pelas medidas provisórias**

Na tentativa de amenizar tais efeitos sobre a agenda política do Congresso Nacional, em 2009, o então Presidente da Câmara, deputado Michel Temer (PMDB/SP), ouvidas as lideranças partidárias, em resposta a uma Questão de Ordem formulada pelo Deputado Régis de Oliveira (PMDB/SP), passou formalmente a adotar uma nova interpretação sobre o trancamento de pauta pelas medidas provisórias, que só se aplicaria aos projetos de lei ordinária.

A decisão retro mencionada está assim ementada:

Responde à questão de ordem do Deputado Régis de Oliveira com uma reformulação e ampliação da interpretação sobre quais são as matérias abrangidas pela expressão `deliberações legislativas' para os fins de sobrestamento da pauta por medida provisória nos termos da Constituição; entende que, sendo a medida provisória um instrumento que só pode dispor sobre temas atinentes a leis ordinárias, apenas os projetos de lei ordinária que tenham por objeto matéria passível de edição de medida provisória estariam por ela sobrestados; desta forma, considera não estarem sujeitas às regras de sobrestamento, além das propostas de emenda à Constituição, dos projetos de lei complementar, dos decretos legislativos e das resoluções - estas objeto inicial da questão de ordem - as matérias elencadas no inciso I do art. 62 da

Constituição Federal, as quais tampouco podem ser objeto de medidas provisórias; decide, ainda, que as medidas provisórias continuarão sobrestando as sessões deliberativas ordinárias da Câmara dos Deputados, mas não trancarão a pauta das sessões extraordinárias. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009)

A Presidência da Câmara, na exposição de motivos da sua decisão, ampara-se em dois argumentos, um de ordem política e outro de ordem jurídica.

O primeiro fundamento, o político, está fundado no desgaste sofrido pelos parlamentares perante a opinião pública, por não conseguirem deliberar sobre os projetos de interesse de suas bases eleitorais, uma vez que a pauta do Plenário se encontra permanentemente sobrestada pelas medidas provisórias. Recortando um fragmento da decisão, tem-se nas palavras do então Presidente da Câmara que:

O primeiro fundamento é de natureza meramente política. Os senhores sabem o quanto esta Casa tem sido criticada, porque praticamente paralisamos as votações em face das medidas provisórias. Basta registrar que temos 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 vierem a ser editadas de modo a trancar a pauta.

Portanto, se não encontrarmos uma solução, no caso, interpretativa do texto constitucional que nos permita o destrancamento da pauta, nós vamos passar, Deputadas e Deputados, praticamente esse ano sem conseguir levar adiante as propostas que tramitam por esta Casa que não sejam as medidas provisórias. Aqui, estou me cingindo a colocações de natureza política. Eu quero, portanto, dar uma resposta à sociedade brasileira, dizendo que nós encontramos, aqui, uma solução que vai nos permitir legislar. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009)

O segundo fundamento, o jurídico, está calcado na ideia de Estado Democrático de Direito, o qual tem como um dos seus pilares a teoria da separação de poderes, no sentido de que as funções executivas, legislativas e judicantes sejam distribuídas entre órgãos distintos. Na fundamentação da decisão, consta, *ipsis litteris*, que:

Fechada a explicação de natureza política, eu 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 uma afirmação de natureza genérica. (...)

Uma primeira é que esta Constituição - sabemos todos inaugurou, política e juridicamente, um estado democrático de direito. Não precisamos ressaltar que nasceu como fruto do combate ao autoritarismo. Não precisamos ressaltar que surgiu para debelar o centralismo. Não precisamos repisar que surgiu para igualar os poderes e, portanto, para impedir que um dos poderes tivesse uma atuação política e juridicamente superior à de outro poder, o que ocorria no período anterior à Constituinte de 1988. (...)

E, 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. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009)

Partindo da separação de poderes sob os moldes propostos pelo Barão de Montesquieu, a Presidência da Câmara sustenta que a função de legislar foi atribuída, na Constituição de 1988, ao Poder Legislativo, salvo poucas exceções. Consta na decisão sobre a Questão de Ordem em tela que:

Ao distribuir essas funções, a soberania popular, expressada na Constituinte, estabeleceu funções distintas para órgãos distintos. Para dizer uma obviedade, Executivo executa, Legislativo legisla e Judiciário julga.

Portanto, a função primacial, primeira, típica, identificadora de cada um dos poderes é esta: execução, legislação e jurisdição. (...) No caso do Legislativo, essa atividade foi entregue ao órgão do poder chamado Poder Legislativo. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009)

Sendo assim, a edição de medidas provisórias pelo Presidente da República é uma das hipóteses de exercício da função de legislar por um órgão diferente do Poder Legislativo, o que contraria os postulados da teoria da separação dos poderes de Montesquieu. Destarte, essa previsão normativa deve ser interpretada restritivamente, pois as exceções assim devem ser interpretadas. Replicando os termos adotados na decisão da Presidência da Câmara dos Deputados tem-se que:

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.

Então, volto a dizer: toda vez que há uma exceção, esta 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 de poder, para outro órgão de Governo, só pode ser interpretada restritivamente. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009)

A partir dessa conclusão, a Presidência da Câmara dos Deputados passou a conferir à expressão “deliberações legislativas” constante do art. 62, da Constituição Federal, um alcance mais restrito, abrangendo apenas a apreciação das leis ordinárias que pudessem ser objeto de medidas provisórias, *in verbis*:

Muito bem. Então, registrado que há uma exceção, nós 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. Mas, 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, por exemplo, declarar a guerra ou fazer a 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 os senhores o que significa o trancamento da pauta. Se hoje estourasse um conflito entre o 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 nós vamos poder apreciar esse decreto legislativo. Não é?

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. E 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, nestas matérias também, digo eu, não há trancamento da pauta.

Esta interpretação, como V. Exas. percebem, é uma interpretação do sistema constitucional. O sistema constitucional nos indica isso, sob pena de termos que dizer o seguinte: (...) a Constituinte de 1988 não produziu o Estado Democrático de Direito; a Constituinte de 1988 não produziu a igualdade entre os órgãos do Poder. A Constituinte de 1988 produziu um sistema de separação de Poderes, em que o Poder Executivo é mais relevante, é maior, politicamente, do que o Legislativo, tanto é maior que basta um gesto excepcional de natureza legislativa para paralisar as atividades do Poder Legislativo. Poderíamos até exagerar e dizer: na verdade o que se quis foi apenas o Poder Legislativo. Ou seja, se o Legislativo não examinou essa medida provisória, que nasceu do sacrossanto Poder Executivo, o Legislativo paralisa as suas atividades e passa naturalmente a ser chicoteado pela opinião pública.

Por isso que, ao dar esta interpretação, o que quero significar é que as medidas provisórias evidentemente continuarão na pauta das sessões ordinárias, e continuarão trancando a pauta das sessões ordinárias, não trancarão a pauta das sessões extraordinárias [...]. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009)

E qual a repercussão desse entendimento na seara judicial? É o que se verá a seguir.

## **2.2 A discussão, no Supremo Tribunal Federal, sobre o novo entendimento acerca do sobrestamento de pauta pelas medidas provisórias**

Conforme visto acima, interpretando o art. 62, § 6<sup>a</sup>, da Constituição Federal, o Presidente da Câmara dos Deputados anunciou que o esgotamento do prazo de 45 dias para deliberação faz com que essas passem a tramitar em regime de urgência, bloqueando a votação **apenas** dos projetos de lei ordinária que tenham por objeto matéria possível de ser disciplinada por medida provisória.

Com esse entendimento, os deputados ficaram livres para votar, em sessões extraordinárias, as Propostas de Emenda à Constituição, os Projetos de Lei Complementar, os Projetos de Decreto Legislativo e os Projetos de Resolução, além dos Projetos de Lei Ordinária que dispõem de matérias não passíveis de serem regulamentadas por medidas provisórias.

Inconformados com a nova interpretação dada pela Presidência da Câmara dos Deputados ao sobrestamento de pauta pelas medidas provisórias, em 18 de março de 2009, os líderes dos partidos opositores José Aníbal (PSDB), Ronaldo Caiado (DEM) e Fernando Coruja (PPS) bateram às portas do Supremo Tribunal Federal com o Mandado de Segurança nº 27931-DF.

No julgamento do pedido de concessão de liminar no mandado de segurança preventivo, o Ministro Relator Celso de Mello proferiu ímpares lições sobre o papel do Legislativo no arranjo institucional brasileiro e como tem sido suas relações com o Executivo. Sem a transcrição de parte considerável de seu brilhante voto, este trabalho ficaria incompleto. E é isso que se faz adiante, *in verbis*:

A COMPETÊNCIA EXTRAORDINÁRIA DE EDITAR MEDIDAS PROVISÓRIAS NÃO PODE LEGITIMAR PRÁTICAS DE CESARISMO GOVERNAMENTAL NEM INIBIR O EXERCÍCIO, PELO CONGRESSO NACIONAL, DE SUA FUNÇÃO PRIMÁRIA DE LEGISLAR.

Quero registrar, desde logo, uma vez mais, a minha extrema preocupação ' que já externara, em 1990, quando do julgamento da ADI 293-MC/DF, de que fui Relator - com o excesso de medidas provisórias que os sucessivos Presidentes da República têm editado, transformando a prática extraordinária

dessa competência normativa primária em exercício ordinário do poder de legislar, com grave comprometimento do postulado constitucional da separação de poderes. [...]

A decisão ora impugnada nesta sede mandamental, considerados os fundamentos que lhe dão suporte legitimador, reflete, aparentemente, a justa preocupação da autoridade apontada como coatora ' que associa, à sua condição de político ilustre, o perfil de constitucionalista eminente ' com o processo de progressivo (e perigoso) esvaziamento das funções legislativas, que devem residir, primariamente, como típica função da instituição parlamentar, no Congresso Nacional [...], em ordem a neutralizar ensaios de centralização orgânica capazes de submeter, ilegitimamente, o Parlamento à vontade unipessoal do Presidente da República, cuja hegemonia no processo legislativo tende, cada vez mais, a inibir o poder de agenda do Legislativo, degradando-o, enquanto instituição essencial ao regime democrático, à condição de aparelho estatal inteiramente subordinado aos desígnios do Executivo, precisamente em decorrência da prática imoderada do poder de editar medidas provisórias.

Na realidade, a deliberação ora questionada busca reequilibrar as relações institucionais entre a Presidência da República e o Congresso Nacional, fazendo-o mediante interpretação que destaca o caráter fundamental que assume, em nossa organização política, o princípio da divisão funcional do poder. [...]

Os dados pertinentes ao número de medidas provisórias editadas e reeditadas pelos vários Presidentes da República, desde 05 de outubro de 1988 até a presente data, evidenciam que o exercício compulsivo da competência extraordinária de editar medida provisória culminou por introduzir, no processo institucional brasileiro, verdadeiro cesarismo governamental em matéria legislativa, provocando graves distorções no modelo político e gerando sérias disfunções comprometedoras da integridade do princípio constitucional da separação de poderes.

Desse modo, e mesmo que o exercício (sempre excepcional) da atividade normativa primária pelo Poder Executivo possa justificar-se em situações absolutamente emergenciais, abrandando, em tais hipóteses, 'o monopólio legislativo dos Parlamentos' [...], ainda assim revelar-se-á profundamente inquietante - na perspectiva da experiência institucional brasileira - o progressivo controle hegemônico do aparelho de Estado, decorrente da

superposição da vontade unipessoal do Presidente da República, em função do exercício imoderado da competência extraordinária que lhe conferiu o art. 62 da Constituição.

A FÓRMULA INTERPRETATIVA ADOTADA PELO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS: UMA REAÇÃO LEGÍTIMA AO CONTROLE HEGEMÔNICO, PELO PRESIDENTE DA REPÚBLICA, DO PODER DE AGENDA DO CONGRESSO NACIONAL?

Todas essas circunstâncias e fatores ' que tão perigosamente minimizam a importância político-institucional do Poder Legislativo - parecem haver justificado a reação do Senhor Presidente da Câmara dos Deputados consubstanciada na decisão em causa.

Parece-me, ao menos em juízo de estrita deliberação, considerada a ratio subjacente à decisão ora impugnada, que a solução interpretativa dada pelo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados encerraria uma resposta jurídica qualitativamente superior àquela que busca sustentar ' e, mais grave, preservar ' virtual interdição das funções legislativas do Congresso Nacional.

Se é certo, de um lado, que o diálogo institucional entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo há de ser desenvolvido com observância dos marcos regulatórios que a própria Constituição da República define, não é menos exato, de outro, que a Lei Fundamental há de ser interpretada de modo compatível com o postulado da separação de poderes, em ordem a evitar exegeses que estabeleçam a preponderância institucional de um dos Poderes do Estado sobre os demais, notadamente se, de tal interpretação, puder resultar o comprometimento (ou, até mesmo, a esterilização) do normal exercício, pelos órgãos da soberania nacional, das funções típicas que lhes foram outorgadas.

Na realidade, a expansão do poder presidencial, em tema de desempenho da função (anômala) de legislar, além de viabilizar a possibilidade de uma preocupante ingerência do Chefe do Poder Executivo da União no tratamento unilateral de questões, que, historicamente, sempre pertenceram à esfera de atuação institucional dos corpos legislativos, introduz fator de desequilíbrio sistêmico que atinge, afeta e desconsidera a essência da ordem democrática, cujos fundamentos - apoiados em razões de garantia política e de segurança jurídica dos cidadãos - conferem justificação teórica ao princípio da reserva de Parlamento e ao postulado da separação de poderes.

A interpretação dada pelo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados ao § 6º do art. 62 da Constituição da República, ao contrário, apoiada em estrita construção de ordem jurídica, cujos fundamentos repousam no postulado da separação de poderes, teria, aparentemente, a virtude de fazer instaurar, no âmbito da Câmara dos Deputados, verdadeira práxis libertadora do desempenho, por essa Casa do Congresso Nacional, da função primária que, histórica e institucionalmente, sempre lhe pertenceu: a função de legislar. [...]

A deliberação emanada do Senhor Presidente da Câmara dos Deputados parece representar um sinal muito expressivo de reação institucional do Parlamento a uma situação de fato que se vem perpetuando no tempo e que culmina por frustrar o exercício, pelas Casas do Congresso Nacional, da função típica que lhes é inerente, qual seja, a função de legislar.

A construção jurídica formulada pelo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, além de propiciar o regular desenvolvimento dos trabalhos legislativos no Congresso Nacional, parece demonstrar reverência ao texto constitucional, pois - reconhecendo a subsistência do bloqueio da pauta daquela Casa legislativa quanto às proposições normativas que veiculem matéria passível de regulação por medidas provisórias (não compreendidas, unicamente, aquelas abrangidas pela cláusula de pré-exclusão inscrita no art. 62, § 1º, da Constituição, na redação dada pela EC nº 32/2001) - preserva, íntegro, o poder ordinário de legislar atribuído ao Parlamento.

Mais do que isso, a decisão em causa teria a virtude de devolver, à Câmara dos Deputados, o poder de agenda, que representa prerrogativa institucional das mais relevantes, capaz de permitir, a essa Casa do Parlamento brasileiro, o poder de selecionar e de apreciar, de modo inteiramente autônomo, as matérias que considere revestidas de importância política, social, cultural, econômica e jurídica para a vida do País, o que ensejará ' na visão e na perspectiva do Poder Legislativo (e não nas do Presidente da República) - a formulação e a concretização, pela instância parlamentar, de uma pauta temática própria, sem prejuízo da observância do bloqueio procedimental a que se refere o § 6º do art. 62 da Constituição, considerada, quanto a essa obstrução ritual, a interpretação que lhe deu o Senhor Presidente da Câmara dos Deputados. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2009)

O Senado Federal, diante da iminência de se aprovar o Projeto “Ficha Limpa” para atender aos clamores da opinião pública, seguiu pontualmente a mesma toada!

Em 2010, uma Questão de Ordem formulada pelo então Líder do Partido da Social Democracia Brasileira, Senador Arthur Virgílio (PSDB/AM), foi encaminhada à Mesa do Senado Federal, solicitando que a Presidência da referida casa legislativa passasse a adotar a mesma interpretação da Câmara dos Deputados em relação ao trancamento de pauta pelas medidas provisórias, nos seguintes termos:

A Câmara dos Deputados se tem posicionado de maneira mais ampla que o Senado Federal e tem aplicado a interpretação de que as medidas provisórias e os projetos de lei em regime de urgência somente sobrestam a pauta em relação aos projetos de lei ordinária, ou seja, qualquer outra proposição legislativa não sofre essa paralisação e pode, portanto, ser votada, normalmente.

O caso mais recente foi o Projeto de Lei Complementar nº 168, de 1993, já conhecido nacionalmente até por ser de iniciativa popular, contando com mais de quatro milhões de assinaturas a lhe corroborar os termos, mais conhecido como Ficha Limpa, que já foi votado naquela Casa, mesmo quando havia medidas provisórias já em regime de urgência sobrestando a pauta.

Nesse sentido, no escopo de se dar uma uniformização de interpretação sobre o trâmite das medidas provisórias e projetos de lei de urgência constitucional, venho solicitar a esta Presidência que adote o mesmo procedimento da Câmara dos Deputados e coloque na pauta para votação esses projetos, independentemente da existência de proposições em regime de urgência presente no Senado Federal.

Contrariando o posicionamento clássico da Presidência da Casa sobre a questão do trancamento de pauta por medidas provisórias, o Senador Marconi Perillo (PSDB/GO), 1º Vice-Presidente à época, que no momento estava no exercício da Presidência do Senado Federal, respondeu positivamente às formulações da Questão de Ordem supracitada, permitindo dessa forma que os projetos de lei que tenham por objeto matéria não passível de ser disciplinada por medida provisória fossem apreciados não só quando as deliberações estivessem sobrestadas por medidas provisórias, mas também quando o sobrestamento for causado por projetos de lei que tramitam em regime de urgência constitucional (art. 64, § 1º, da Constituição Federal).

Vale lembrar que no caso do projeto “Ficha Limpa”, a pauta do Plenário estava sobrestada pelos projetos do Pré Sal, que tramitavam em regime de urgência constitucional por solicitação do Presidente da República com o prazo de 45 dias para apreciação já esgotado, nos moldes do art. do art. 64, § 1º, da CF, que assim dispõe:

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 § 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)

Foi através da formulação dessas mutações hermenêuticas que os Senadores conseguiram aprovar o projeto “Ficha Limpa” em 19.05.2010, apesar de a pauta estar trancada.

Após essa votação, as lideranças político-partidárias acordaram apreciar outros projetos de lei e propostas de emenda à Constituição com a pauta do Plenário do Senado sobrestada por medidas provisórias. Entretanto, esses foram casos pontuais, movidos por interesses políticos de ocasião, que não refletem o atual entendimento do Senado sobre a matéria.

Diferentemente, a Câmara dos Deputados tem o entendimento oficial de que as medidas provisórias não impedem a deliberação, em sessões extraordinárias, de outras matérias que não podem ser disciplinadas através desses atos normativos, amenizando assim a ingerência do Poder Executivo na formulação da agenda política do Congresso Nacional.

Não obstante o efeito benéfico de diminuir a interferência do Executivo na agenda do Legislativo, o novo entendimento acerca do sobrestamento de pauta pelas medidas provisórias agrava controversas situações geradas quando da rejeição pelo Congresso Nacional de tais atos normativos incluídos na ordem jurídica nacional por iniciativa do Presidente da República. É o que se discutirá no próximo item.

### 2.3 Reflexos desse entendimento sobre a problemática das medidas provisórias rejeitadas

O novo posicionamento oficial da Câmara dos Deputados sobre o sobrestamento de pauta pelas medidas provisórias provoca significativos reflexos no arranjo institucional brasileiro.

Uma vez que, para aprovarem outras matérias de seu interesse, os deputados não se veem mais premidos pela necessidade de deliberar sobre todas as medidas provisórias que estão trancando a pauta do Plenário, a pressão para que essas sejam objeto de apreciação parlamentar ficou bem reduzida.

Destarte, a rejeição de medidas provisórias por decurso de prazo tende a se tornar uma situação cada vez mais comum, tendo em vista que os deputados não se manifestam sobre muitas delas porque sabem que os efeitos imediatos já estão consolidados, independentemente de sua aprovação no Congresso Nacional.

Sessão legislativa	MPs aprovadas	MPs rejeitadas	MPs que perderam a eficácia por decurso de prazo
2008	44	4	1
2009	21	0	1
2010	22	0	1
De 02/02 a 31/10/2011	31	1	2

Para se ter uma ideia, no período de 02 de fevereiro de 2011 a 31 de outubro de 2011, dois projetos de lei de conversão aprovados pela Câmara dos Deputados deixaram de ser apreciados pelo Senado Federal no prazo para sua votação. E qual a explicação para isso?

Uma dessas matérias foi o Projeto de Lei de Conversão nº 11, de 2011, proveniente da Medida Provisória nº 521, de 2010, que *altera as Leis nºs 6.932, de 7 de julho de 1981, que dispõe sobre as atividades do médico-residente, e 10.480, de 2 de julho de 2002; e prorroga o prazo de pagamento da Gratificação de Representação de Gabinete e da Gratificação Temporária para os servidores ou empregados requisitados pela Advocacia-Geral da União*, o qual perdeu sua eficácia à meia noite do dia 2 de junho de 2011.

A outra matéria rejeitada por decurso de prazo foi o Projeto de Lei de Conversão nº 14, de 2011, proveniente da Medida Provisória nº 520, de 2010, que *autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - EBSEH; altera a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009; e dá outras providências*.

Na sessão plenária do dia 1º de junho de 2011, no centro do debate, estava a questão do Projeto de Lei de Conversão nº 13, de 2011, proveniente da Medida Provisória nº

517, de 2010, que *dispõe sobre a incidência do imposto sobre a renda nas operações que especifica, altera as Leis n°s 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 11.478, de 29 de maio de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, institui o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Usinas Nucleares - RENUCLEAR, dispõe sobre medidas tributárias relacionadas ao Plano Nacional de Banda Larga, altera a legislação relativa à isenção do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante - AFRMM, dispõe sobre a extinção do Fundo Nacional de Desenvolvimento, e dá outras providências.*

Os senadores discutiam sobre a multiplicidade de temas abordados na mencionada medida provisória, agravada pela impossibilidade política do Senado Federal apresentar emendas ao texto recebido da Câmara dos Deputados, haja vista que seu prazo de tramitação no Congresso Nacional se encerrava naquele mesmo dia e, conseqüentemente, não daria tempo dela retornar àquela Casa para ter as novas emendas apreciadas.

A indignação compartilhada em Plenário fica visível no discurso proferido pelo Senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP):

**O SR. ALOYSIO NUNES FERREIRA** (Bloco/PSDB – SP. Para encaminhar. Sem revisão do orador.) – Sr<sup>a</sup> Presidente, Sr<sup>as</sup> e Srs. Senadores, diz a ilustre Presidente da sessão de hoje que todos compartilhamos de um desconforto muito grande quanto a esta maneira pela qual os direitos do Congresso de se pronunciar, de deliberar em nome do povo sobre as leis que lhe são submetidas vêm sendo burlados, atropelados, pela forma como se editam medidas provisórias. (...)

Os fins não justificam os meios, sobretudo porque o respeito à Constituição, o respeito às leis é um fim a ser preservado nele mesmo. E essa medida provisória é um verdadeiro escárnio à Constituição brasileira. A Constituição brasileira estabelece uma hierarquia entre as leis. E é uma lei complementar, a Lei Complementar n° 95, que diz com toda clareza: no interesse da clareza da legislação, no interesse daqueles aos quais se destinam as leis é que uma mesma lei não pode conter mais de um objeto. E, uma vez fixado o objeto de uma lei, ele não pode conter disposições estranhas a esse objeto.

Ora, vejam V. Ex<sup>as</sup> do que trata a MP n° 517. Trata de tudo. É como se fosse a cartola de um mágico, de onde fôssemos extraindo coisas: benefícios fiscais, disposição ambiental, prorrogação de dívidas, Fies, crédito estudantil, prorrogação do Fundo de Reserva de Reversão, até mesmo o estímulo a

empresas que vão investir na indústria nuclear. Quer dizer, tudo. É uma salada, é uma sopa de letras, algo absolutamente inextricável. É impossível que o Senado analise criticamente, no tempo que tem e de cambulhada, cada um dos itens que contém essa medida provisória, itens importantíssimos sobre os quais seria possível inclusive manifestar a nossa aprovação com uma ou outra modificação que tornasse a providência mais adequada aos fins a que ela se destina.

Como se percebe da leitura do trecho acima, os senadores lamentavam a forma como a medida provisória foi editada, versando sobre os mais distintos temas. Esse problema foi agravado ainda mais na Câmara dos Deputados, após a incorporação de algumas emendas parlamentares. No final, o resultado foi que a referida medida provisória continha mais de 30 temas, muitos sem afinidade temática alguma com os demais.

Diante dessa “colcha de retalhos”, aos senadores seria possível a apresentação de emendas supressivas, para assim retirarem algumas disposições alienígenas do texto objeto de deliberação. Contudo, nem isso era possível! O prazo para apreciação da medida provisória pelo Congresso Nacional se esgotava naquele mesmo dia. Se ela fosse emendada teria que retornar à Câmara dos Deputados, o que não seria completamente inviável no avançar das horas.

Dessa forma, restavam aos senadores duas opções: ou aprovar a medida provisória “Frankenstein” na íntegra ou rejeitá-la, privando a sociedade das medidas benéficas nela contidas. Eles estavam em um beco sem saída!

No fim das contas, a maioria governista conseguiu aprovar esta medida, todavia a discussão se prolongou até meia noite, e as outras duas que estavam na pauta e também perdiam eficácia naquele dia foram rejeitadas por decurso de prazo.

Agora, é chegada a hora de refletir... Por que se alcançou tal estágio de impasse?

A resposta a essa indagação está no assunto abordado nos subitens anteriores. Os deputados deixaram de lado as medidas provisórias elencadas acima, apreciando-as apenas no final do prazo constitucional de 120 dias. Afinal, mesmo durante o período em que elas estavam trancando a pauta do Plenário, com o novo entendimento da Presidência da Câmara dos Deputados sobre o assunto, eles ficaram livres para, em sessões extraordinárias, votarem boa parte das proposições legislativas de seu interesse.

Com isso, os senadores normalmente ficam com um prazo reduzidíssimo para se manifestarem sobre as medidas provisórias, além de politicamente inviabilizados de

oferecerem emendas devido à exiguidade de tempo, que impossibilita o retorno da matéria à Câmara dos Deputados. O juízo deles passa a ser somente o sim, aprovando sem ressalvas; ou o não, rejeitando na íntegra.

Ademais, essa prática se tornou tão corriqueira a ponto de levar o Presidente do Senado Federal, Senador José Sarney, pressionado pelas lideranças da Casa, a apresentar, como primeiro signatário, a Proposta de Emenda à Constituição nº 11, de 2011, que *altera o procedimento de apreciação das medidas provisórias pelo Congresso Nacional*.

Originalmente, essa proposição fixava um prazo de cinquenta e cinco dias para que a Câmara dos Deputados concluísse a deliberação sobre a medida provisória. Ultrapassado esse período, independentemente da matéria ter sido aprovada ou não, ela seguiria ao Senado Federal, que teria igual prazo para apreciá-la. Depois disso, a medida provisória voltaria à Câmara, onde seria apreciada juntamente com as emendas a ela incorporadas pelos senadores.

Seguindo esse caminho, a problemática da impossibilidade da apresentação de emendas pelos senadores estaria superada, haja vista que eles passariam a ter o tempo necessário para discutirem, emendarem e votarem as medidas provisórias submetidas a sua apreciação.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 11, de 2011, foi relatada na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania pelo Senador Aécio Neves (PSDB/MG), tendo sido aprovada na forma do substitutivo oferecido.

As mudanças produzidas em relação ao texto original apresentado foram: (i) a Câmara dos Deputados passaria a dispor de oitenta dias para apreciar a medida provisória, sendo que a partir do septuagésimo dia ela passaria a trancar a pauta do Plenário da respectiva Casa; (ii) caso a Câmara dos Deputados não a apreciasse em tal prazo, a medida provisória seria considerada rejeitada e enviada a arquivo; (iii) caso fosse aprovada pelos deputados, ela seguiria ao Senado Federal, que teria 30 dias para deliberar, tendo sua pauta de votações trancada a partir do vigésimo dia de tramitação da medida provisória; (iv) se fosse emendada pelos senadores, a medida provisória retornaria a Câmara, que teria 10 dias para se pronunciar sobre as emendas do Senado Federal.

Esse substitutivo, construído após negociações entabuladas entre a base governista e a oposição, foi aprovado no Plenário do Senado Federal pela unanimidade dos presentes. Atualmente, está parado na Câmara dos Deputados, onde sequer foi relatado na comissão competente, frente à oposição dos deputados, que querem impedir a mudança do *status quo* favorável àquela Casa.

Cabe esperar para saber qual será o desenrolar dos próximos capítulos dessa trama legislativa...

### 3 Críticas sobre a eficácia das relações jurídicas decorrentes das medidas provisórias rejeitadas pelo Congresso Nacional

#### 3.1 Considerações sob a ótica de um processo legislativo formulado como um discurso de justificação da validade das normas jurídicas

O processo legislativo pode ser concebido, sob a ótica da teoria discursiva do direito e da democracia desenvolvida por Jürgen Habermas, como um discurso de justificação que confere validade às normas jurídicas. E, considerando tal perspectiva, o atual rito de tramitação das medidas provisórias carece da legitimidade democrática e constitucional que lhe seria exigível.

Ademais, a ideia do discurso de justificação da validade de uma norma jurídica<sup>9</sup> está diretamente intrincada com a formulação de um processo legislativo

---

<sup>9</sup> Para bem compreender em que consiste a ideia do discurso de justificação da validade de uma norma jurídica, que é diferente de um discurso de aplicação, é necessário que se apresente a formulação proposta por Günther para a interpretação e aplicação dos comandos normativos. Antes disso, como a teoria de Günther propõe uma crítica ao uso do método de ponderação, apresentado por Alexy, para a resolução de conflitos entre direitos, mister se faz uma breve abordagem da concepção deste último autor acerca da interpretação e aplicação das normas jurídicas. Para a resolução de conflitos entre os direitos fundamentais, Alexy sustenta que o método a ser empregado pelo aplicador do direito deve ser o da ponderação (ALEXY, 2003). Deve-se avaliar em que medida cada direito contraposto tem de ser aplicado ao caso concreto, de forma a se ter uma otimização máxima dos princípios. Vale a pena fornecer um exemplo. Os jovens integrantes de uma banda de rock, na tentativa de se tornarem mais populares, decidem tocar suas músicas em uma movimentada rua de Brasília, que fica nas redondezas de um hospital de grande circulação. Vale ressaltar que há inúmeras placas exigindo silêncio aos transeuntes dessa região. Frente à situação narrada, os responsáveis pelo hospital decidem recorrer ao Poder Judiciário local para impedir que os jovens continuem a se reunir no local e lá expressarem suas habilidades musicais. Ao se deparar com a indagação de se seria justa a proibição de manifestações artísticas nas proximidades de hospitais, para Alexy, o jurista deveria pensar da seguinte forma: (i) a Constituição garante a todos o direito fundamental de liberdade de expressão artística, intelectual e de pensamento; (ii) o direito a uma vida digna também é conferido pela ordem constitucional aos doentes que estão em repouso hospitalar; (iii) diante de uma situação fática em que esses dois direitos são colidentes, o aplicador do direito utilizará o método da ponderação para conferir um valor superior ao direito à vida, considerando que o direito constitucional de liberdade de expressão deve ser preservado em todas suas expressões, a não ser (i) quando representar risco de vida para os que deveriam estar submetidos a um quadro de repouso físico e mental ou (ii) quando afrontarem a ordem pública, impedindo, por exemplo, trânsito de veículos automotores em uma região central. Entretanto, para Habermas, a formulação teórica de Alexy é passível de críticas, pois a ponderação dos direitos os reduz ao nível de metas, políticas e valores. Eles perdem, assim, o caráter normativo que lhes é característico. Nas palavras do constitucionalista: *“For if in cases of collision all reasons can assume the character of policy arguments, then the fire wall erected in legal discourse by a deontological understanding of legal norms and principles collapses”* (ALEXY, 2003, p.134). Habermas entende ainda que não há padrões racionais para que se efetue a ponderação dos direitos em situações de conflito, *in verbis*: *“Because there are no rational standards here, weighing takes place either arbitrarily or unreflectively, according to customary standards and hierarchies”* (ALEXY, 2003, p.134). Por fim, outra objeção levantada é a de que a ponderação de valores leva as normas legais a deixarem de ser definidas por conceitos como certo e errado, correto e incorreto, para serem definidas por conceitos como adequado ou inadequado dentro de uma ordem concreta de valores. Igual a Habermas, é contra o uso do método de ponderação para a resolução de conflitos entre direitos que Günther se posiciona. Para ele, não há de se falar em colisão de direitos fundamentais e de uma ponderação em que um direito deverá ser resguardado em detrimento de outro. Na aplicação do direito, o método empregado pelo juiz deverá ser um que considere o momento de justificação da validade da norma e o seu momento de aplicação. O constitucionalista alemão entende que no caso acima narrado, por exemplo, não há uma colisão do direito fundamental de liberdade de expressão artística, intelectual e de pensamento com o direito à vida. Isso não ocorre justamente pelo fato do direito de liberdade de expressão não ser aplicado ao caso. Ele é uma salvaguarda justificável,

constitucional que seja a reflexão de um procedimento discursivo aberto a todos os atores sociais de maneira equitativa e livre de qualquer coerção.

Leonardo Barbosa, em seu primoroso estudo sobre o tema, bem leciona sobre a questão da racionalidade comunicativa, ponto central na teoria habermasiana que não está ligado a resultados, mas aos procedimentos que geram resultados. Esses são considerados racionais na medida em que sejam, em contextos comunicativos suficientemente livres de coerção, passíveis de justificação. Em suas palavras:

O conceito de racionalidade comunicativa apela à racionalidade inerente aos procedimentos discursivos que tematizam pretensões de validade tornadas problemáticas. O que garante a aceitabilidade racional das conclusões obtidas por meio da argumentação são as condições epistêmicas do procedimento discursivo. Tais condições devem reproduzir de maneira suficientemente aproximada (de acordo com a percepção dos participantes do discurso) as características inerentes à comunicação orientada ao entendimento (situação ideal de fala), permitindo uma troca de razões livre e aberta entre os sujeitos que interagem. (BARBOSA, 2010, p. 114)

Contudo, sob a ótica do papel desempenhado pelo discurso e pela busca do consenso através do duelo argumentativo aberto, plural e inclusivo, o rito de tramitação das medidas provisórias está longe de consistir em um discurso de justificação legitimamente democrático da validade dessas normas.

Primeiro, a sua formulação no plano constitucional e regimental, quando preocupada em garantir a participação de todos os atores sociais na formulação da norma jurídica, é solenemente desrespeitada. A regra geral inserta no *caput* do art. 62 da Constituição Federal deixa de ser aplicada em prol dos parágrafos enunciadores da exceção a exceção.

Para ilustrar, as Comissões Mistas foram concebidas para ser um palco aberto às minorias, onde o debate parlamentar se desenvolveria de forma plural e profunda. Ademais, nelas haveria a possibilidade dos participantes sustentarem opiniões diferentes em um procedimento regimentalmente regrado e, através da força do argumento, imporem

---

estabelecida mediante um processo legislativo adequado, devendo, pois, ser observado pelo Estado e pelos particulares. Contudo, não resiste ao momento de aplicação da norma para o caso em concreto, pois o contexto fático que lhe conferiu legitimidade no seu processo de elaboração legislativa era muito distinto. Sendo assim, a norma que garante a liberdade de expressão artística não deve ser aplicada num quadro em que se possa expor a riscos consideráveis a vida de outras pessoas, sendo que seu exercício poderia se dar de inúmeras formas não tão lesivas. Como o direito de liberdade de expressão não é aplicável ao caso acima, não se poderia falar em colisão de direitos e, conseqüentemente, desnecessário se faz o recurso à ponderação.

consensualmente suas “verdades”. Entretanto, como já se viu acima, elas sequer são instaladas!

Conforme Habermas:

A ferida que uma exigência de verdade tornada problemática na prática cotidiana escancara deve ser curada nos discursos que, ou através de evidências “concludentes” ou através de argumentos “convincentes” podem ser finalizados de uma vez por todas. As exigências de verdade nos discursos não se deixam solucionar definitivamente; entretanto, é somente através de argumentos que nos deixamos convencer da verdade de afirmações problemáticas. Convicente é o que pode ser aceito como racional. A aceitabilidade racional depende de um procedimento que não protege “nossos” argumentos contra ninguém nem contra nada. **O processo de argumentação como tal deve permanecer aberto para todas as objeções relevantes e para todos os aperfeiçoamentos das circunstâncias epistêmicas.** (HABERMAS, 2002, p. 59, grifo nosso)

No lugar das comissões previstas no texto constitucional, entram em cena relatores escolhidos de afogadilho, que irão apresentar relatórios de última hora, após negociações com o Governo e as lideranças partidárias. Aos demais parlamentares, apesar do esforço homérico de alguns, restará desempenhar o papel de seguir as lideranças, sem nem saberem todo o conteúdo do que estão a apreciar.

Debates, discussões, pluralidade de atores políticos na tessitura da norma... Esses fundamentos do discurso de justificação da validade das normas jurídicas, sob os moldes das teorias de Habermas e Günther, são noções que não conseguem migrar do pedaço de papel para o plano da realidade fática acerca da tramitação das medidas provisórias. As condições propostas pela formulação discursiva habermasiana não conferem, como se extrai da citação de Habermas:

**A formalidade “deliberativa” funciona como uma fonte de legitimidade se o arranjo comunicativo é suficientemente inclusivo e livre [unrestrained] para atender certas condições epistêmicas, quais sejam, garantir que todas as questões relevantes encontrem espaço na agenda e que sejam submetidas a uma consideração justa e competente – ambas com base nas melhores informações disponíveis e à luz de combinações pró e contra pertinentes e esclarecedoras. Sob estas condições ideais, um voto majoritário falível e reversível é percebido como interrupção de um discurso, devido tão somente a exigências práticas. O voto goza, então, de**

**uma presunção de aceitabilidade racional, sem, entretanto, impor à minoria qualquer mudança de pensamento. Enquanto a maior tem sua vontade implementada, a minoria retém a oportunidade de alterar, em outra oportunidade, a opinião até então prevalente.** (HABERMAS, 2003, p. 191-192, grifo nosso)

Em segundo lugar, o que confere legitimidade democrática ao caráter coercitivo e impositivo de uma norma jurídica é a ideia de que o povo como um todo está participando discursivamente do processo de construção das regras que a ele serão aplicadas, por meio dos seus representantes eleitos. Contudo, no caso das medidas provisórias, editadas por um ato unilateral do Presidente da República, quando presentes, em seu juízo, os pressupostos de relevância e urgência, como ficaria essa questão?

Se alguma dúvida ainda houver sobre a falta de legitimidade democrática do processo legislativo de tramitação das medidas provisórias, vale a pena colecionar mais uma derradeira aberração fática, com reflexos jurídicos, acerca dessa matéria.

Como seria admissível que uma medida provisória, após ser rejeitada pelo Congresso Nacional por decurso de prazo, sem nem ter sido objeto de discussão parlamentar, produza efeitos para o futuro? O que conferiria validade social ao caráter coercitivo e impositivo de suas disposições normativas?

### **3.2 Considerações sob uma ótica estritamente jurídica**

No que tange à (in)constitucionalidade da eficácia prospectiva das medidas provisórias rejeitadas pelo Congresso Nacional, ou seja, quando elas continuam produzindo efeitos para o futuro, poderiam ser levantadas distintas considerações jurídicas.

Como ainda não há uma discussão doutrinária sobre a questão da eficácia prospectiva das relações jurídicas decorrentes das medidas provisórias rejeitadas, proceder-se-á abaixo a algumas elucubrações.

Uma primeira ponderação a que seria possível se recorrer é a de que as medidas provisórias só adquirem validade definitiva após a ratificação parlamentar. Sendo assim, quando elas são rejeitadas ou perdem eficácia por decurso de prazo, as suas disposições normativas são atingidas no plano da validade, sendo assim consideradas nulas e, conseqüentemente, não produzindo efeitos jurídicos.

Dessa forma, uma vez não obtida aprovação parlamentar, a medida provisória não produziria efeito algum; afinal, ela seria um ato normativo desprovido de validade, logo, nulo.

Contudo, essa tese é de difícil sustentação. Vale ressaltar que, na hipótese da medida provisória ser rejeitada pelo Congresso Nacional, a própria Constituição Federal estabelece que as relações jurídicas dela decorrentes devem ser disciplinadas por um decreto legislativo. E mais, caso esse não seja editado, essas continuarão sendo disciplinadas pelas disposições da medida provisória não mais vigente, *in verbis*:

Art. 62. ....

§ 11. Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

Mesmo assim, na réplica, os partidários dessa primeira formulação teórica poderiam argumentar que é inquestionável a possibilidade de se impugnar normas insertas no texto constitucional pelo poder constituinte derivado. E frente a essa possibilidade, o art. 62, § 11, da CF, deveria ser considerado inconstitucional.

Entretanto, ele seria inconstitucional por violar o quê? A cláusula pétrea da separação dos poderes? Não! Defender isso seria ir longe demais. Mais fácil seria visualizar, na desconsideração dos efeitos jurídicos produzidos por uma medida provisória, um atentado à cláusula pétrea do direito adquirido e do ato jurídico perfeito.

Pensando bem, o sentimento de segurança jurídica dos sujeitos das relações jurídicas submetidas à disciplina de alguma medida provisória estaria sendo profundamente ameaçado. Afinal, haveria o risco de os efeitos jurídicos produzidos pela medida provisória serem posteriormente desconsiderados, sob o argumento de que ela perdeu sua eficácia por decurso de prazo.

Exemplificando, a situação passaria a ser a seguinte: uma medida provisória que abre créditos extraordinários para ajudar as vítimas de enchentes em determinados Estados gravemente atingidos por temporais é rejeitada pelo Congresso Nacional. Pois bem, adotando-se a tese em questão, todos os efeitos jurídicos por ela produzidos devem ser considerados nulos, pois a rejeição parlamentar atinge o próprio plano de validade da norma, tornando-a nula. Assim, os contratos firmados pelo Poder Executivo com particulares para a

prestação de serviços, tais como a reconstrução das áreas atingidas e a distribuição de alimentos às vítimas, deveriam ser revogados, pois teriam se baseado em previsão normativa desprovida de validade. Como se vê, restaria profundamente abalada a segurança jurídica dos sujeitos das relações jurídicas decorrentes das medidas provisórias rejeitadas.

Afastada essa tese, no que se refere à eficácia das medidas provisórias, outra poderia ser levantada sustentando a constitucionalidade do art. 62, § 11, da CF, todavia, restringindo a produção de efeitos jurídicos para o futuro.

Abrindo um breve parêntese, a problemática da eficácia prospectiva é muito presente quando um ato jurídico perfeito, após adquirir todas as condicionantes necessárias para o seu aperfeiçoamento, fica produzindo efeitos no futuro. Isso fica bem visível no ato de aposentadoria. Quando preenchidos todos os requisitos para seu aperfeiçoamento, ele passa a ser considerado como um ato jurídico perfeito, com base no qual serão pagos os proventos mensais futuramente. Daí decorre o efeito prospectivo!

Voltando ao tema abordado, daria para se sustentar que, quando uma medida provisória é rejeitada e um decreto legislativo não é editado para regular as relações jurídicas dela decorrentes, os fatos pretéritos continuam sendo regulados pelos enunciados normativos da medida provisória. Pelo menos, assim tem que ser para que a segurança jurídica esteja resguardada e, conseqüentemente, a cláusula pétrea do direito adquirido e do ato jurídico perfeito.

Já no que tange à regulação dos efeitos prospectivos gerados por uma medida provisória rejeitada, esses deveriam ser afastados pelo Supremo Tribunal Federal, por violarem diretamente o princípio da representação parlamentar na função de legislar e indiretamente a cláusula pétrea da separação de poderes, através da interpretação conforme à Constituição do art. 62, § 11, da CF.

Em atinência às lições do constitucionalista Gilmar Ferreira Mendes, tem-se que:

Segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a interpretação conforme à Constituição conhece limites. Eles resultam tanto da expressão literal da lei quanto da chamada *vontade do legislador*. A interpretação conforme à Constituição é, por isso, apenas admissível se não configurar violência contra a expressão literal do texto e não alterar o significado do texto normativo, com mudança radical da própria concepção original do legislador.

A prática demonstra que o Tribunal não confere maior significado à chamada *intenção do legislador*, ou evita investigá-la, se a interpretação conforme à Constituição se mostra possível dentro dos limites da expressão literal do texto. (BRANCO; COELHO; MENDES, 2008, p. 1.255)

Logo, por não violar expressão literal do texto e até mesmo por não alterar radicalmente a concepção original do legislador, cabível seria a aplicação ao caso concreto da interpretação conforme à Constituição do art. 62, § 11, da CF, para que a expressão “relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência” tenha seu alcance limitado aos fatos já consumados até o presente e sem eficácia prospectiva. Esse é o entendimento que melhor se acopla à sistemática constitucional brasileira, mormente no que se refere à organização dos poderes e à divisão da função de legislar entre eles.

## **4 O caso ilustrativo da eficácia das medidas provisórias sobre abertura de crédito extraordinário**

Uma discussão específica que se deve sobressaltar é sobre a constitucionalidade, ou não, da abertura de créditos extraordinários mediante medidas provisórias editadas pelo governo sem a observância dos requisitos do art. 167, § 3º, da Constituição Federal, quais sejam, imprevisibilidade e urgência. Discussão essa que ganha relevo com as considerações acerca da irreversibilidade dos efeitos jurídicos produzidos durante a vigência de tais medidas provisórias.

As discussões passarão pelo plano do processo legislativo e de suas alterações recentes, além de perpassarem pela jurisprudência clássica e pela atual do Supremo Tribunal Federal sobre o tema.

Antes de adentrar propriamente na abordagem do tema delimitado, a prudência recomenda que sejam apresentados alguns conceitos básicos, cujo conhecimento será imprescindível para a compreensão das reflexões lançadas no decorrer deste trabalho.

Os conceitos que serão esmiuçados são os de orçamento público, leis orçamentárias e créditos adicionais. Passa-se agora a eles.

### **4.1 Conceito de orçamento público**

Classicamente o orçamento público era compreendido como uma peça contábil em que são previstas as receitas e autorizadas as despesas do Estado. Logo, era um mero documento financeiro ou contábil, que não se preocupava nem com planos governamentais nem com a concretização dos interesses efetivos da população.

Sendo desprovido de objetivos de política econômica e social, o orçamento era uma peça de ficção, uma lei que corriqueiramente não se cumpria. Regis Fernandes de Oliveira destaca em sua obra “Curso de Direito Financeiro” a necessidade que daí decorria de se repensar o conceito de orçamento público, *in verbis*:

Como tal, era o que se denomina de peça de ficção, ou seja, uma lei para não ser cumprida. Irrelevante, pois, a previsão legal, uma vez que o dirigente poderia atendê-la, caso lhe aprouvesse, ou deixar de executá-la, em obediência a interesses escusos ou menos nobres. Cumpria-se a previsão orçamentária na dependência das conveniências políticas, ou deixava-se de cumpri-la ao sabor de interesses políticos. Urgia, pois, alterar o conceito, uma

vez que o orçamento atendia apenas ao governante de plantão, e não aos reais interesses da população. (OLIVEIRA, 2010, p. 345)

Na concepção moderna, a idéia de orçamento público sofre uma reorientação, deixando de ser um mero reflexo de um documento financeiro ou contábil para ser também um programa de governo, ou seja, um instrumento de intervenção do Estado na economia e na sociedade, em que são estabelecidos pelos representantes dos contribuintes os objetivos norteadores da atividade governamental. Assume, pois, um caráter político.

#### **4.2 Leis orçamentárias**

A Constituição da República Federativa do Brasil dispõe que existirão três leis orçamentárias: o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentária e o orçamento anual.

O plano plurianual estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Assim, a lei que o institui define um planejamento de médio prazo das atividades governamentais. A sua vigência é de quatro anos, iniciando no segundo ano de um governo e terminando no fim do primeiro ano do próximo, como forma de se evitar uma descontinuidade das ações governamentais,

A lei de diretrizes orçamentárias é aquela que compreenderá as metas e prioridades da administração pública, fazendo uma ponte entre os programas previstos no plano plurianual, ao qual deve observar, e a lei de orçamento anual, que deve estar vinculada às previsões da LDO. É uma lei anual.

O orçamento anual compreende o orçamento fiscal, de investimento e da seguridade social. É nesta lei que são previstas as receitas e autorizadas as despesas para o exercício financeiro. A lei que institui o orçamento deve ser compatível com o PPA e com a LDO.

#### **4.3 Conceito e classificação de crédito adicional**

A autorização de crédito adicional se faz necessária quando a previsão orçamentária for insuficiente ou não houver previsão para atender a qualquer despesa.

Conforme o disposto no art. 41 da Lei 4.320/64, o crédito adicional pode ser de três espécies: suplementar, especial e extraordinário. O crédito suplementar é aquele destinado a reforço de dotação orçamentária. O especial destina-se a cobrir despesas para as quais não haja nem dotação orçamentária específica. Já o extraordinário é direcionado a

despesas urgentes e imprevistas, em casos de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

É vedada a abertura de créditos suplementares ou especiais através de medidas provisórias, haja vista o disposto no art. 62, § 1º, d, da Constituição Federal. Na mesma alínea, os créditos extraordinários são excepcionados expressamente dessa vedação.

#### **4.4 Edição de medidas provisórias sobre créditos extraordinários**

Vistos os conceitos acima, passa-se a analisar a questão da edição de medidas provisórias sobre créditos extraordinários, seus requisitos e seus limites.

##### ***4.4.1 Aplicabilidade dos requisitos de imprevisibilidade e urgência***

A Constituição Federal, no art. 167, § 3º combinado com o art. 62, § 1º, I, d, permite a edição de medidas provisórias sobre créditos extraordinários somente quando for para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

Ocorre, todavia, que tem sido corriqueira a prática de o Presidente da República editar medidas provisórias abrindo “créditos extraordinários” para o atendimento de despesas que não têm a marca de imprevisibilidade e urgência. Dessa forma, além de interferir na agenda parlamentar, ele provoca um desequilíbrio nas relações entre os poderes, retirando do Congresso o seu poder-dever constitucional de autorizar as despesas a serem efetuadas por todos os poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

##### ***4.4.2 Notas acerca da eficácia das medidas provisórias sobre créditos extraordinários***

Quando o Presidente da República edita uma medida provisória abrindo créditos extraordinários, ele pode desde já efetuar as despesas correspondentes, haja vista a imediata eficácia normativa das MPs após a publicação. Logo, mesmo se ela for rejeitada pelo Congresso Nacional, os gastos já efetuados serão, em regra, irreversíveis.

Com o entendimento atual da Presidência da Câmara dos Deputados de que as medidas provisórias sobrestam somente a deliberação de projetos de lei ordinária que disciplinam matérias que possam ser objeto de MPs, a situação retratada acima tem sido acentuada.

#### ***4.4.3 Repercussões da mudança no rito de tramitação das medidas provisórias na elaboração e execução do orçamento público***

Como não são mais todas as votações de Plenário que ficam trancadas quando há na pauta uma medida provisória com o prazo de 45 dias excedido, a disposição dos parlamentares para deliberar de imediato sobre tais atos normativos ficou reduzida.

Em outras palavras: se outras matérias politicamente relevantes podem ser votadas mesmo com a existência de medidas provisórias sobrestando a pauta das sessões deliberativas ordinárias das Casas legislativas, os congressistas não precisarão votar as MPs enviadas pelo Executivo com tanta urgência.

Dessa forma, as medidas provisórias passam a ficar por mais tempo na pauta do Plenário, o que acarreta problemas maiores quando elas são rejeitadas, pois, neste momento, as despesas nelas previstas já foram quase todas executadas pelo governo, configurando uma situação de difícil reversibilidade.

Com isso, a vontade da sociedade espelhada no querer dos seus representantes de rejeitarem a abertura de créditos extraordinários para determinada finalidade fica diminuída frente à atuação unipessoal do Presidente da República.

Em um contexto como esse, mister se faz, mais do que nunca, refletir sobre o controle judicial de tais atos normativos, que tamanho impacto exercem no cotidiano da coletividade.

### **4.5 Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a constitucionalidade, ou não, das medidas provisórias sobre créditos extraordinários**

#### ***4.5.1 Posicionamento clássico***

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tinha se firmado no sentido de que as peças orçamentárias, em especial o orçamento anual, não poderiam ser objeto do controle abstrato de constitucionalidade.

A fundamentação era de que sem os caracteres da generalidade e da abstração, o orçamento não deveria ser enquadrado como um ato normativo passível de impugnação por ação direta de inconstitucionalidade. Vale a pena transcrever um trecho do julgamento da ADI 203-1/DF, de 1990, relatada pelo Ministro Celso de Melo, *in verbis*:

A ação direta de inconstitucionalidade não é sede adequada para o controle da validade jurídico-constitucional de atos concretos, destituídos de qualquer normatividade. Não se tipificam como normativos os atos estatais desvestidos

de qualquer coeficiente de abstração, generalidade e impessoalidade. Precedentes do STF. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 1990)

Destarte, quando se deparavam com ações diretas de inconstitucionalidade impugnando leis orçamentárias, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, de regra, negavam provimento.

#### ***4.5.2 Entendimento atual***

O julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.048-DF marcou uma mudança na orientação jurisprudencial do STF sobre o tema. O objeto dessa ação era a Medida Provisória nº 405/2007, que abria créditos extraordinários em favor de diversos órgãos do Poder Executivo e da Justiça Eleitoral.

O relator do caso, Ministro Gilmar Mendes, sustentou que uma medida provisória só pode dispor sobre abertura de créditos extraordinários quando as despesas a serem atendidas tiverem o carimbo de imprevisibilidade e urgência, insculpidos no art. 167, § 3º, da Constituição Federal. Sobre isso o citado magistrado leciona que:

O Supremo Tribunal Federal concedeu medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade, censurando a edição de medida provisória que criava crédito orçamentário, em desarmonia com os pressupostos para tanto disciplinados no art. 167, § 3º, da Constituição Federal. Disse o Tribunal:

“Além dos requisitos de relevância e urgência (art. 62), a Constituição exige que a abertura do crédito extraordinário seja feita apenas para atender a despesas imprevisíveis e urgentes. Ao contrário do que ocorre em relação aos requisitos de relevância e urgência (art. 62), que se submetem a uma ampla margem de discricionariedade por parte do Presidente da República, os requisitos de imprevisibilidade e urgência (art. 167, § 3º) recebem densificação normativa da Constituição. Os conteúdos semânticos das expressões “guerra”, “comoção interna” e “calamidade pública” constituem vetores para interpretação/aplicação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea *d*, da Constituição”. (BRANCO; COELHO; MENDES, 2008, p. 929)

De início, percebe-se que o Supremo Tribunal Federal mudou seu posicionamento acerca do não cabimento da análise da validade constitucional das normas orçamentárias. Passou-se a entender que, embora o orçamento seja uma lei de efeitos

concretos, possível é sua submissão ao controle concentrado de constitucionalidade por envolver um tema ou controvérsia constitucional suscitada em abstrato. Reproduz-se a seguir trecho do voto do Relator, Ministro Gilmar Mendes, na decisão em medida cautelar na ADI 4.048-DF, *in verbis*:

EMENTA: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 405, DE 18.12.2007. ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS.

[...]

II. CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS ORÇAMENTÁRIAS. REVISÃO DE JURISPRUDÊNCIA. O Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto. Possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2008).

Quanto ao mérito, da leitura e análise dos dispositivos da MP 405/2007 decorre a conclusão de que os créditos extraordinários por ela abertos destinavam-se a cobrir despesas correntes, ou seja, direcionadas para a manutenção da máquina administrativa. Conforme a explanação de Álvaro Ayres de Oliveira Júnior:

A despesa corrente direciona-se para a manutenção dos serviços público que, nada mais pode ser entendido, como aquelas despesas realizadas para a manutenção da máquina administrativa, sem qualquer perspectiva de retorno, de contrapartida, ou seja, dentro de um conceito didático, é como as despesas que realizamos no dia a dia para nossa própria manutenção, isto é, os gastos que realizamos com creme dental, sabonete, entre outros materiais de higiene pessoal. Em tese, são despesas improdutivas, pois em nada crescem o patrimônio. Destinam-se, única e exclusivamente, à manutenção, sem qualquer retorno atrelado ao campo semântico da contrapartida patrimonial. (OLIVEIRA JÚNIOR, 2010, p. 88-89).

Logo, sendo os créditos extraordinários em questão direcionados a prover despesas correntes, nada imprevisíveis, o Tribunal decidiu que não seria cabível a edição de

medida provisória para a abertura dos mesmos. Vale lembrar que as despesas extraordinárias são aquelas jamais imaginadas, como as decorrentes de severas intempéries naturais.

#### **4.6 Ponderações sobre as medidas provisórias que abrem créditos extraordinários**

Por tudo que foi exposto, chega-se à conclusão de que a abertura de créditos extraordinários através de medidas provisórias só pode se dar quando houver a verificação de dois requisitos: imprevisibilidade e urgência.

Enquanto, como regra, uma MP necessita tão só dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, submetidos a uma ampla margem de discricionariedade do Presidente da República, aquelas que versam sobre créditos extraordinários devem conter as digitais de despesas imprevisíveis e urgentes, tais quais as decorrentes de guerra, comoção interna e calamidade pública.

No contexto atual, em que as Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal interpretam que as MPs sobrestam a pauta das sessões deliberativas ordinárias apenas em relação a projetos de lei ordinária que disciplinam matérias que podem ser objeto de medidas provisórias, mister se faz um maior controle judicial acerca da observância dos pressupostos constitucionais.

Por fim, destaca-se que, caso assim não seja, o equilíbrio entre os poderes restará abalado e a representatividade popular esvaziada de significado, haja vista que as despesas foram efetuadas em caráter irreversível, sem terem respaldo parlamentar para tal.

Só há um caminho para o reencontro dos contribuintes com seus representantes, e este certamente passa pela obediência aos comandos inscritos na Constituição.

## 5 Considerações finais: a necessidade do Supremo Tribunal Federal se manifestar pela inconstitucionalidade da eficácia prospectiva das relações jurídicas decorrentes das medidas provisórias rejeitadas pelo Congresso Nacional

A Constituição Federal brasileira disciplina que as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante a vigência de medida provisória rejeitada pelo Congresso Nacional continuam reguladas por ela, quando não for editado o decreto legislativo a que se refere o art. 62, § 3º, da CF, até sessenta dias após a rejeição ou a perda de eficácia da medida provisória.

Essa previsão constitucional acaba criando problemas na seara jurídica, com destaque para a eficácia prospectiva de tais relações jurídicas, conforme visto no decorrer deste trabalho.

Avaliando o direito comparado, vê-se que a Constituição italiana disciplina a eficácia dos *decreti-legge* de forma distinta. Lá, quando não convertidos em lei dentro de 60 dias, os “decretos-lei” perdem eficácia desde o início de sua vigência. Todos os efeitos por eles produzidos são apagados do mundo jurídico, pois se entende que eles ficam a carecer de base legal, sendo, portanto, ilícitos.

O art. 77 da Constituição da República italiana apresenta uma opção para solucionar o problema da nulidade de todos os efeitos gerados pelos decretos-lei não convertidos em lei, *in verbis*:

*Art. 77. Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria.*

*Quando, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni.*

*I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.<sup>10</sup> (ITÁLIA, 2011, grifo nosso)*

<sup>10</sup> Art. 77. O Governo não pode, sem delegação das casas legislativas, editar decretos com força de lei ordinária.

Quando, em casos extraordinários de necessidade e de urgência, o Governo, sob sua responsabilidade, adota decretos-lei, ele deve apresentá-los no mesmo dia às casas legislativas para sua conversão em lei. Se o Congresso estiver em recesso, ele será convocado e deverá se reunir dentro de cinco dias.

Pois bem, até aqui se está diante de uma solução semelhante à adotada pelo constituinte brasileiro, ou seja, a possibilidade de ser editada uma norma jurídica pelo Legislativo, regulando as relações jurídicas surgidas com base nos “decretos-lei” não convertidos em lei.

Entretanto, no sistema parlamentarista italiano, há ainda outros instrumentos que passam pela responsabilidade jurídica do Governo, em suas variadas manifestações:

- responsabilidade penal dos ministros que respondem singularmente por eventuais crimes cometidos com a edição do *decreto-legge*;
- responsabilidade civil por danos causados a terceiros, nos termos do art. 2.043 do Código Civil italiano, pelo qual os ministros respondem solidariamente; e
- responsabilidade “administrativa-contábil” solidária dos ministros que votaram favoravelmente ao *decreto-legge* perante o Estado pelos prejuízos causados ao erário, em virtude dos danos que o ente estatal teve que ressarcir aos terceiros, quando presente a responsabilidade civil do administrador público.

No Brasil, considerando-se o contexto da adoção do regime presidencialista de governo, tais instrumentos não são previstos no ordenamento nacional. Daí, diante da impossibilidade de responsabilização do Estado por terceiros prejudicados com a perda de eficácia de medida provisória rejeitada por decurso de prazo, o constituinte previu que as relações jurídicas dela decorrentes continuariam sendo reguladas por ela, caso não houvesse a edição de decreto legislativo dispendo diferentemente.

A fórmula expressa no art. 62, § 11, da CF, foi a maneira encontrada pelo constituinte derivado para preservar a segurança jurídica dos atos já consumados frente à impossibilidade de responsabilização estatal pelos danos causados no exercício de sua função legislativa.

Contudo, limites a esse entendimento vigente devem ser estabelecidos. O mais adequado seria que o Supremo Tribunal Federal conferisse ao referido dispositivo constitucional uma interpretação conforme à Constituição.

---

Os decretos-lei perdem eficácia desde o início de sua vigência, caso não sejam convertidos em lei ordinária dentro de sessenta dias após sua publicação. As casas legislativas, todavia, podem regular por lei as relações jurídicas decorrentes dos decretos não convertidos. (tradução nossa)

Do contrário, seria necessário admitir aberrações como as que são descritas a seguir.

Primeiro, que um ato legislativo unilateral do Presidente da República, com natureza precária e provisória, continuaria produzindo efeitos no mundo jurídico mesmo após sua rejeição pelo Congresso Nacional, órgão constitucionalmente investido do poder ordinário para legislar.

Segundo, que uma medida provisória rejeitada pelo Congresso Nacional continuaria produzindo efeitos reiterados para o futuro, como é caso da “MP da Filantropia”, em que 7.000 (sete mil) renovações de certificados de filantropia concedidas no período de vigência dessa medida provisória serviram de garantia para benefícios fiscais às entidades por ela beneficiadas por até mais cinco anos.

Admitir essas deformações jurídicas seria violar frontalmente a sistemática constitucional brasileira! E mais, na maioria das vezes, em prol de interesses nada republicanos.

## REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. *Constitutional rights, balancing, and rationality*. **Ratio Juris**, vol. 16, n. 2, jun. 2003.
- AZEVEDO, Reinaldo. **MP da Piantropia: Garibaldi faz a coisa certa**. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/geral/mp-piantropia-garibaldi-faz-coisa-certa>>. Acesso em: 29 de outubro de 2011.
- BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **Processo legislativo e democracia: parlamento, esfera pública e jurisdição constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n<sup>os</sup> 1/92 a 67/2010, pelo Decreto n<sup>o</sup> 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n<sup>os</sup> 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2011.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Questão de Ordem n<sup>o</sup> 478, de 2009**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/plenario/qordem>>. Acesso em: 25 de agosto de 2011.
- CASSEB, Paulo Adib. **Processo legislativo: atuação das comissões permanentes e temporárias**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Atividade legislativa do poder executivo**. 3<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 4<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- DAMOUS, Wadih; DINO, Flávio. **Medidas Provisórias no Brasil: origem, evolução e novo regime constitucional**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005.
- DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. 2<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 8<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Fundação para o Desenvolvimento da Educação, 2000.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O Poder Constituinte**. 5<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. 2<sup>a</sup>. ed. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v. 1, 2010.
- \_\_\_\_\_. *On law and disagreement: some comments on "interpretative pluralism"*. **Ratio Juris**, Oxford, v. 16, n. 2, p. 187-194, jun. 2003.

ITÁLIA. *Costituzione della Repubblica Italiana*. Disponível em: <<http://www.senato.it/istituzione/29375/articolato.htm>>. Acesso em: 17 de setembro de 2011.

LAMBRANHO, Lúcio; MILITÃO, Eduardo. **Perdão bilionário para filantrópicas**. Disponível em: <<http://portal.pps.org.br/helper/printData/105295>>. Acesso em: 30 de outubro de 2011.

LASSALE, Ferdinand. **A essência da Constituição**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998.

MONTESQUIEU. **Do Espírito das Leis**. Tradução de Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2007.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

OLIVEIRA JÚNIOR, Álvaro Ayres de. **Medida provisória e crédito extraordinário: excesso de democracia ou crime de responsabilidade?** Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010.

OST, François. **O tempo do direito**. Tradução de Élcio Fernandes. Bauru, SP: Edusc, 2005.

PARAGUASSÚ, Lisandra. **MP disfarça anistia irrestrita a filantrópicas**. O Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,mp-disfarca-anistia-irrestrita-a-filantropicas,276275,0.htm>>. Acesso em: 30 de outubro de 2011.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 22ª. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

WALDRON, Jeremy. **A dignidade da legislação**. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

### Jurisprudência:

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 203 AgR/DF**. Ação direta de inconstitucionalidade. Emenda congressional a proposta orçamentária do Poder Executivo. Ato concreto. [...] Não se tipificam como normativos os atos estatais desvestidos de qualquer coeficiente de abstração, generalidade e impessoalidade. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. A recusa do controle em tese da constitucionalidade de emenda congressional, consistente em mera transferência de recursos de uma dotação para outra, dentro da proposta orçamentária do governo federal, não traduz a impossibilidade de verificação de sua legitimidade pelo Poder Judiciário, sempre cabível pela via do controle incidental. Agravante: União Nacional dos Auditores Fiscais do Tesouro Nacional – UNAFISCO. Agravado: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Celso de Melo, Tribunal Pleno, julgado em 22 de março de 1990. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24.SCLA.+E+203.NUME.%29+OU+%28ADI.ACMS.+ADJ2+203.ACMS.%29&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 25 de agosto de 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3146/DF**. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE

FORMAL. PROCESSO LEGISLATIVO. MEDIDA PROVISÓRIA. TRANCAMENTO DE PAUTA. ART. 62, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. [...] A Constituição federal, ao dispor regras sobre processo legislativo, permite o controle judicial da regularidade do processo. Exceção à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a impossibilidade de revisão jurisdicional em matéria *interna corporis*. Precedente. Alegação de inconstitucionalidade formal: nulidade do processo legislativo em que foi aprovado projeto de lei enquanto pendente a leitura de medida provisória numa das Casas do Congresso Nacional, para os efeitos do sobrestamento a que se refere o art. 62, § 6º, da Constituição federal. Medida provisória que trancaria a pauta lida após a aprovação do projeto que resultou na lei atacada. Ausência de demonstração de abuso ante as circunstâncias do caso. Ação direta conhecida, mas julgada improcedente. Requerente: Partido da Frente Liberal (PFL). Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgado em 11 de maio de 2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+3146%2ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+3146%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 29 de agosto de 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4048 MC/DF**. ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS. [...] II. CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS ORÇAMENTÁRIAS. REVISÃO DE JURISPRUDÊNCIA. [...] III. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS PARA ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. Interpretação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea "d", da Constituição. Além dos requisitos de relevância e urgência (art. 62), a Constituição exige que a abertura do crédito extraordinário seja feita apenas para atender a despesas imprevisíveis e urgentes. Ao contrário do que ocorre em relação aos requisitos de relevância e urgência (art. 62), que se submetem a uma ampla margem de discricionariedade por parte do Presidente da República, os requisitos de imprevisibilidade e urgência (art. 167, § 3º) recebem densificação normativa da Constituição. Os conteúdos semânticos das expressões "guerra", "comoção interna" e "calamidade pública" constituem vetores para a interpretação/aplicação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea "d", da Constituição. Requerente: Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Requerido: Presidente da República. Relator: Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 14 de maio de 2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%284048.NUME.+OU+4048.ACMS.%29&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 25 de agosto de 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MI 24851/DF**. Prejudicialidade da presente impetração em virtude da conversão da medida provisória em lei, seria possível argumentar, sobretudo considerando que a impetração, de 25.03.2004, ocorreu dentro do prazo legal de 120 dias (já que o ato atacado é de 04.02.2004 - fls. 03), que a conversão da medida provisória em lei não prejudicaria a ação, pois a medida pleiteada passaria de preventiva a repressiva. Contudo, nesse ponto, observo que a jurisprudência da Corte rejeita esse entendimento em relação ao processo legislativo, visto que, nesses casos, a ação se transformaria em instrumento de controle de constitucionalidade, pois destinada a anular norma decorrente de processo legislativo que se alega viciado. Impetrante: Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Impetrado: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Joaquim Barbosa, julgado em 28 de março de 2005. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS%24.SCLA.+E+24851.NUME.%29&base=baseMonocraticas>>. Acesso em: 25 de agosto de 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MI 26062 AgR/DF**. Agravo Regimental em Mandado de Segurança. 2. Oferecimento de denúncia por qualquer cidadão imputando crime de responsabilidade ao Presidente da República (artigo 218 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados). 3. Impossibilidade de interposição de recurso contra decisão que negou seguimento à denúncia. Ausência de previsão legal (Lei 1.079/50). 4. A interpretação e a aplicação do Regimento Interno da Câmara dos Deputados constituem matéria interna corporis, insuscetível de apreciação pelo Poder Judiciário. 5. Agravo regimental improvido. Agravante: Luís Carlos Crema. Agravado: Presidência da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 10 de março de 2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%2826062.NUME.+OU+26062.ACMS.%29&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 25 de agosto de 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MI 27931 MC/DF**. Trata-se de mandado de segurança preventivo, com pedido de liminar, impetrado por ilustres membros do Congresso Nacional contra decisão do Senhor Presidente da Câmara dos Deputados que '(...) formalizou, perante o Plenário da Câmara dos Deputados, seu entendimento no sentido de que o sobrestamento das deliberações legislativas ' previsto no § 6º do art. 62 da Constituição Federal 'só se aplicaria, supostamente, aos projetos de lei ordinária'. [...] a decisão em causa teria a virtude de devolver, à Câmara dos Deputados, o poder de agenda, que representa prerrogativa institucional das mais relevantes, capaz de permitir, a essa Casa do Parlamento brasileiro, o poder de selecionar e de apreciar, de modo inteiramente autônomo, as matérias que considere revestidas de importância política, social, cultural, econômica e jurídica para a vida do País, o que ensejará ' na visão e na perspectiva do Poder Legislativo (e não nas do Presidente da República) - a formulação e a concretização, pela instância parlamentar, de uma pauta temática própria, sem prejuízo da observância do bloqueio procedimental a que se refere o § 6º do art. 62 da Constituição, considerada, quanto a essa obstrução ritual, a interpretação que lhe deu o Senhor Presidente da Câmara dos Deputados. Sendo assim, em face das razões expostas, e sem prejuízo de ulterior reexame da controvérsia em questão, indefiro o pedido de medida cautelar. Impetrantes: Carlos Fernando Coruja Agustini, Ronaldo Ramos Caiado e José Aníbal Peres de Pontes. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Celso de Mello, julgado em 27/03/2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS%24.SCLA.+E+27931.NUME.%29&base=baseMonocraticas>>. Acesso em: 2 de setembro de 2011.