



**SENADO FEDERAL**  
**Instituto Legislativo Brasileiro – ILB**

**DAIANE ROSS SANTOS ARAÚJO**

**A ATUAÇÃO DOS TRÊS PODERES NO COMBATE AO  
“CONTRABANDO LEGISLATIVO” EM MEDIDAS PROVISÓRIAS**

Brasília  
2016



**DAIANE ROSS SANTOS ARAÚJO**

**A ATUAÇÃO DOS TRÊS PODERES NO COMBATE AO “CONTRABANDO  
LEGISLATIVO” EM MEDIDAS PROVISÓRIAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Direito Legislativo realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro como requisito parcial para obtenção do título de especialista em Direito Legislativo.

Área de Concentração: Processo Legislativo/ Direito Legislativo

Orientador: Prof. Me. Paulo Fernando Mohn e Souza

Brasília

2016

**Daiane Ross Santos Araújo**

**A ATUAÇÃO DOS TRÊS PODERES NO COMBATE AO “CONTRABANDO  
LEGISLATIVO” EM MEDIDAS PROVISÓRIAS**

Monografia apresentada ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Legislativo.

Orientador: Prof. Me. Paulo Fernando Mohn e Souza

Brasília, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

**Banca Examinadora**

\_\_\_\_\_  
Prof. Me. Paulo Fernando Mohn e Souza  
Orientador

\_\_\_\_\_  
Prof. Me. Victor Aguiar Jardim de Amorim  
Avaliador

Dedico este trabalho aos meus filhos, razões da minha vida.

À **Júlia**, a princesa mais doce que Deus poderia me dar. Presente valioso e único...

Ao **Rafa**, que antecipou sua chegada para participar ativamente do nascimento deste trabalho. Pelas sonequinhas embaladas pelos anjos de Deus que me permitiram dedicar ao estudo. Pela compreensão das inúmeras horas que o estudo roubou ao nosso convívio maternal.

E ao papai dos meus filhos, **Marcelo**, dedico essa vitória que não seria possível sem a sua parceria. O amor pela nossa família jamais poderá ser traduzido em palavras...

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a **Deus** pelo dom da vida, pelas dádivas alcançadas no caminho percorrido; por ter me concedido a oportunidade de estudar, crescer profissionalmente e enxergar novos horizontes e caminhos;

Agradeço a **Jesus**, exemplo Maior, e **Nossa Senhora**, mãe das mães, minha fé na proteção divina; agradeço por Seu colo sempre acolhedor, meus refúgios de todas as horas;

Agradeço ao **Marcelo**, meu eterno namorado, meu amor, companheiro e porto seguro sempre ao meu lado; obrigada por cuidar tão bem dos nossos filhos, concretização do nosso amor; a minha gratidão a você certamente não caberia nessas linhas...

Agradeço à minha filha **Júlia**, presente de Deus, razão dos meus dias, amor verdadeiro e incomparável! Minha amiguinha, minha princesa, o meu amor por você é infinito, sem medida. Obrigada por compreender que a mamãe tinha que fazer esse deverzinho para a escola...

Agradeço ao meu filho **Rafael**, um príncipe que nasceu no curso desta obra. Presente de Deus em nossas vidas! O caminho não foi fácil, mas a serenidade e a doçura do seu olhar certamente pareciam me compreender. A sua presença diária e intensa trouxe alegria e luz aos dias mais exaustivos. Um amor que me conquista mais e mais a cada dia! Entre mamadas e soninhos, você cresceu junto com este trabalho.

Agradeço a todos os **familiares** e **amigos** que participaram de maneira indireta, mas certamente não menos decisiva, na concretização deste sonho;

Aos **professores** e **amigos do curso**, o convívio com vocês e troca de experiências foram, certamente, muito valiosos. Neste curso, fiz amigos e não apenas colegas. Obrigada pela parceria e união desta turma, pelas boas risadas que tornaram essa trajetória muito mais leve.

Ao meu orientador, **Prof. Paulo Mohn**, pela paciência, dedicação e olhar crítico que me conduziu ao aperfeiçoamento desta obra; por ter sido peça fundamental em minha formação no Direito Legislativo, em especial no estudo aprofundado das medidas provisórias.

Ao **Senado Federal**, por ter me proporcionado a oportunidade de realizar esse curso, acreditar no meu potencial e investir na formação legislativa de qualidade.

## RESUMO

O presente trabalho busca analisar a atuação dos três Poderes da República no combate ao contrabando legislativo em medidas provisórias. A Constituição de 1988, a despeito de dotar o Executivo de um grande poder de agenda por meio da adoção de medidas provisórias, conferiu ao Congresso Nacional a prerrogativa de deliberar diretamente sobre elas no processo de sua conversão em lei. Dessa deliberação podem resultar os chamados Projetos de Lei de Conversão, verdadeiras janelas de oportunidade legislativa aos congressistas para fazerem mudanças incrementais no texto das medidas provisórias editadas pelo Executivo. Ocorre que, ao longo deste processo de tramitação e negociação, matérias estranhas podem ser inseridas no texto da medida provisória por meio de emendas parlamentares conhecidas como “jabutis”, cujo conteúdo temático revela-se alheio ao objeto original, vindo a configurar o contrabando legislativo da norma. O trabalho visa discutir as formas de atuação dos Poderes em garantir a observância do pressuposto da pertinência temática como requisito de validade das emendas parlamentares apresentadas no fluxo decisório de conversão em lei das medidas provisórias. O estudo realizado contempla o entendimento do Supremo Tribunal Federal exarado no julgamento da ADI 5.127/DF, ocorrido em outubro de 2015, de que não é compatível com a Constituição da República a apresentação de emendas parlamentares sem relação de pertinência temática com medida provisória submetida à apreciação do Congresso Nacional. Em seguida, será feita uma análise do impacto direto dessa jurisprudência nos padrões decisórios que emanam das duas Casas do Congresso Nacional, principalmente em relação às deliberações advindas das Comissões Mistas e dos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Ademais, visa identificar como se dá a atuação do Presidente da República, sob a perspectiva de *veto player* do processo decisório ao qual ele mesmo deu início, que, por meio do seu poder de veto, exerce a prerrogativa de reagir aos atos legislativos que desfiguram a norma de urgência, buscando garantir a qualidade na elaboração das leis do país.

**Palavras-chave:** Direito Constitucional. Emenda Parlamentar. Medida Provisória. Pertinência Temática. Processo Legislativo.

## ABSTRACT

This work aims to analyze the three Governmental Powers on fighting off legislative smuggling actions in provisional measures deliberations. The Brazilian Constitution, despite stating the executive power mostly independent to issue provisional measures, gives The Chamber of Deputies the prerogative of interfering in bills deliberations. The opportunity on the deliberation for the congressman to interfere in the subject of the provisional measure is during the *Projetos de Lei de Conversão*. It is when they are able to make changes on the text of the provisional measure that was previously reviewed by the executive power. This is when the act of legislative smuggling occurs: foreign subjects, named *jabutis*, to those of the original provisional measure are included through parliamentary amendments during its deliberations and negotiations. The purpose of this research is to go through the three Governmental Powers means of guaranteeing the thematic relevance of the parliamentary amendments as a requirement to be part of the provisional measures in the deliberations of the bill. It is taken into consideration by this work the ADI 5.127/DF issued by the Federal Senate on October 2015, which finds legal relief in the Brazilian Constitution, determines that submitting parliamentary amendments with foreign subjects to the provisional measures in deliberation in the Congress is unacceptable. Following these considerations throughout this work, a survey is conducted on the decisive patterns that are emitted by the Federal Senate and The Chamber of Deputies, with special attention on the decisions taken on the Mixed Committee and on the House Floor of the Federal Senate and the Chamber of Deputies. Furthermore, this study also analyzes Brazil's President role as a *veto player* of decisive processes started by him. The President can either prohibit or approve the legislative acts that diverge from the urgency of the norms guaranteeing the quality of Brazil's laws elaboration.

**Keywords:** Constitutional Law. Parliamentary Amendment. Provisional Measure. Thematic Relevance. Legislative Process.



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

### ABREVIATURAS

Art.                      Artigo

### SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CD	Câmara dos Deputados
CF	Constituição Federal
CN	Congresso Nacional
EC	Emenda Constitucional
LC	Lei Complementar
MP	Medida Provisória
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PLV	Projeto de Lei de Conversão
SF	Senado Federal
STF	Supremo Tribunal Federal

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	9
2. O INSTITUTO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS.....	12
2.1. Previsão na Constituição de 1988.....	12
2.2. A mudança institucional advinda com a EC Nº 32/2001.....	17
3. O DIREITO DE EMENDAR.....	21
3.1. Limitações ao exercício do poder de emendar.....	23
3.2. A pertinência temática e o “contrabando legislativo”.....	26
3.3. Natureza do pressuposto de pertinência temática das emendas às medidas provisórias.....	29
4. A ATUAÇÃO DO JUDICIÁRIO.....	34
4.1. A jurisprudência do STF acerca da pertinência temática de emendas parlamentares.....	35
4.2. A ADI Nº 5.127/DF.....	40
5. A ATUAÇÃO DO LEGISLATIVO.....	48
5.1. Dimensão legislativa tripartite no combate aos “jabutis”.....	48
5.1.1. Limites impostos no âmbito das Comissões Mistas.....	48
5.1.2. Atuação da Câmara dos Deputados.....	56
5.1.3. Atuação do Senado Federal.....	58
6. OS VETOS DO EXECUTIVO.....	64
7. CONCLUSÃO.....	69
8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	71
9. ANEXO.....	73

## 1. INTRODUÇÃO

Este trabalho trata das formas de atuação dos três Poderes da República na garantia da observância do devido processo legislativo das medidas provisórias, especificamente no que se refere ao emendamento das normas de urgência pelos parlamentares.

As medidas provisórias, inseridas no ordenamento jurídico brasileiro com a Constituição Federal de 1988 em substituição aos antigos decretos-leis, representam o principal recurso legislativo delegado ao Presidente da República para agir em situações de relevância e urgência e implementar a agenda política do Governo. No entanto, essa prerrogativa não representa uma atuação isolada do Chefe do Executivo, visto que depende, por expressa previsão constitucional, da deliberação do Congresso Nacional para que se torne lei em definitivo.

O advento da nova Carta Política trouxe duas importantes novidades, ao substituir o decreto-lei ditatorial pela medida provisória. A primeira refere-se à inversão do decurso de prazo, posto que a não apreciação da norma no prazo legal passou a representar, tacitamente, a sua rejeição e não a sua aprovação, como acontecia anteriormente; e a segunda, é referente à possibilidade de os congressistas apresentarem emendas às MPs, expressamente proibidas no regime anterior, e que dão origem aos chamados projetos de lei de conversão.

A Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, instituiu mudanças no rito de tramitação dessas matérias, especificamente quanto à proibição de reedições, o sobrestamento das pautas das Casas Legislativas depois de 45 dias da edição da medida provisória, e o alargamento do prazo de tramitação de 30 para 60 dias prorrogáveis por mais 60 dias, criando-se a possibilidade de um debate real sobre a matéria.

Para serem legítimas, as medidas provisórias hão de atender aos pressupostos formais, materiais e ainda às regras de procedimento exigidas pelo art. 62 da Carta Magna, com a redação oferecida pela EC nº 32/2001. Os formais são a relevância e a urgência; os materiais dizem respeito às matérias que podem ser por elas regulamentadas. Dispõe o texto constitucional, ainda, que a deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias

depende, obrigatoriamente, de um juízo prévio sobre o atendimento dos pressupostos constitucionais.<sup>1,2</sup>

A ordem constitucional conta com vários mecanismos constitucionais de freios e contrapesos que permitem a participação efetiva dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo no trâmite das medidas provisórias, inclusive a possibilidade de veto presidencial ao texto modificado pelo Congresso Nacional e a interpretação jurisprudencial acerca dos dispositivos constitucionais que disciplinam a matéria.

O alvo desta análise são as medidas provisórias amparadas no novo regramento constitucional, em que se busca identificar a atuação dos Poderes da República na garantia do devido processo legislativo das matérias de urgência, especificamente quanto ao abuso na apresentação de emendas parlamentares maculadas pela inobservância da relação de afinidade e pertinência temática dessas com o teor da norma originária.

Com isso, este trabalho visa, primeiramente, discutir os aspectos gerais das medidas provisórias, perpassando desde a concepção inicial da Constituição de 1988 às mudanças advindas com a EC nº 32/2001. Em seguida, faz-se uma análise no que tange ao direito de emendar garantido aos parlamentares, inerente à função legislativa, além de se evidenciar a prática caracterizada como contrabando legislativo e discutir quanto à natureza jurídica do pressuposto da pertinência temática das emendas apresentadas.

Na sequência, detalha-se a jurisprudência exarada pelo Supremo Tribunal Federal quanto à observância da garantia da pertinência temática entre as emendas parlamentares e o objeto originário das normas submetidas ao Congresso Nacional, que serviram como precedente para a decisão na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.127/DF, em que a Corte Maior firmou entendimento quanto à inconstitucionalidade da inserção, em projeto de lei de conversão, de emenda parlamentar cujo conteúdo temático seja estranho ao objeto inicial da medida provisória.

---

<sup>1</sup> Conforme preceitua o § 5º do art. 62 da CF/88 (incluída pela EC nº 32/2001): “A *deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de **juízo prévio** sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais*”. (grifo nosso).

<sup>2</sup> O STF, no julgamento da ADI nº 4.029 (DOU de 16/03/2012), decidiu que a Comissão Mista deve, **obrigatoriamente**, emitir parecer antes de a matéria ser submetida aos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (art. 62, § 9º, CF: “*Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional*”). (grifo nosso).

Além disso, este estudo faz uma análise acerca da atuação do Poder Legislativo no combate ao contrabando legislativo, desde a instância da Comissão Mista, o crivo inicial, até as deliberações ocorridas no âmbito dos Plenários das Casas do Congresso Nacional, inclusive quanto à influência da supracitada decisão do STF nas deliberações advindas dessas instâncias em limitar o transbordamento da temática das medidas provisórias.

Isto porque, apesar de a Constituição não ter expressamente disposto no art. 62 a impossibilidade de se extrapolar a temática da MP, não quer dizer que o exercício da faculdade de emendar pelo Congresso Nacional seja incondicionado.

Por fim, cabe analisar se o exercício do poder de veto pelo Presidente da República destina-se a combater as emendas “jabutis” submetidas à sanção nos textos dos projetos de lei de conversão ou se há omissão do Chefe do Executivo nesse sentido.

## 2. O INSTITUTO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS

### 2.1. Previsão na Constituição de 1988

Sucedâneas dos decretos-lei do regime autoritário brasileiro, as medidas provisórias (MPs) foram o instrumento idealizado pelos constituintes de 1988 para possibilitar ao chefe do Executivo a adoção de atos normativos dotados do atributo de urgência em tal grau que não poderiam, sob pena de perda de eficácia, seguirem o trâmite do processo legislativo ordinário, normalmente demorado e sujeito a percalços regimentais. A inspiração para a previsão deste instrumento de governabilidade na Constituição Federal de 1988 (CF/88) deu-se através da influência externa do *decreto-legge*<sup>3</sup> italiano, previsto na Constituição Italiana de 1947.

Para Szklarowsky (1991, p. 29), originariamente, as MPs atendiam, de um lado, à necessidade da previsão de um instrumento legislativo ágil posto à disposição do chefe do Executivo e, de outro, ao imperativo de criar um substituto para o velho decreto-lei ditatorial que melhor preservasse a separação de Poderes da República do Brasil.

A tendência de se delegar poderes aos Executivos nas democracias modernas faz parte daquilo que Fabiano Santos (2003 apud CUNHA, 2011, p. 20) chamou de “sistema presidencialista racionalizado”. O conceito refere-se à adoção, pelo próprio Legislativo, de regras restritivas à atuação dos legisladores (estabelecendo áreas de iniciativa exclusiva do Executivo ou conferindo-lhe poderes unilaterais) com o objetivo de evitar problemas de coordenação, delegar certas áreas e poderes ao Presidente e com isso facilitar o exercício do governo. Tal tendência seria, portanto, uma resposta à morosidade do Legislativo em tempos em que se exige rapidez dos governos, mas teria, como outra face, a possibilidade de restringir a atuação do Legislativo, tornando-o submisso ao Executivo.

---

<sup>3</sup> Previsto no texto original da Constituição Italiana, de 27 de dezembro de 1947: “**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.*” (Tradução Livre: “O Governo não pode, sem delegação das Câmaras, promulgar decretos que tenham valor de lei ordinária. Nos casos extraordinários de necessidade e de urgência, o Governo poderá adotar, sob sua responsabilidade, medidas provisórias com força de lei. Deve, contudo, apresentá-las no mesmo dia para apreciação das Câmaras que, mesmo dissolvidas, são convocadas e devem reunir-se dentro de cinco dias. Os decretos perdem eficácia desde o início, se não forem convertidos em lei no prazo de sessenta dias a partir de sua publicação. As câmaras podem, todavia, regulamentar com lei as relações jurídicas surgidas com base nos decretos não convertidos”).

O texto constitucional originário de 1988 previa que tais normas teriam curta duração e de fato serviriam apenas como um instrumento excepcional de legislação pelo Poder Executivo, a regular situações de relevância<sup>4</sup> e urgência<sup>5</sup> que não pudessem aguardar o processo legislativo comum. O art. 62 impunha ao Presidente da República submeter de imediato a medida provisória para apreciação do Congresso Nacional (CN), *in verbis*:

**Art. 62.** Em caso de relevância e<sup>6</sup> urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.

Parágrafo único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes. (grifo nosso). (NICOLAU, 2009, p. 130).

É certo que os novos ventos democráticos não iriam cancelar um mecanismo que amesquinhasse o papel do Parlamento. Para Barbeitas (2002, p. 3), na tentativa de compatibilizar a necessidade de o Executivo dispor de um instrumento normativo célere com o indispensável controle direto do Legislativo previu o constituinte que as MPs teriam o prazo de vigência de trinta dias e perderiam a eficácia, desde a edição (efeitos *ex tunc*<sup>7,8</sup>), se não fossem convertidas em lei naquele prazo.

Para o autor, até como reação ao nefasto decurso de prazo, o constituinte não distinguiu se a não conversão adviria da manifestação expressa do Legislativo ou do seu silêncio: previu, tão-só, a consequência, ou seja, a não conversão da medida provisória no trintídio subsequente à sua publicação. Para Cunha (2012, p. 15), a inversão do decurso de prazo em relação aos decretos-leis

---

<sup>4</sup> Chiesa (2002, p. 40) define bem o que vem a ser **relevância**, estabelecendo que “as medidas provisórias são atos normativos que não se confundem com as leis, embora possuam eficácia de lei. Logo, o interesse disciplinado há de ser tão importante que justifique excepcionar a regra segundo a qual somente as leis podem inovar a ordem jurídica criando direitos e obrigações”.

<sup>5</sup> O caráter **urgente** deve ser entendido como algo que não pode aguardar o decurso do tempo, pois, ao contrário, o benefício pretendido será inalcançável ou consumir-se-á o dano que se pretendia evitar.

<sup>6</sup> Diferentemente da Constituição Brasileira de 1967, em que os pressupostos de validade do decreto-lei eram apresentados alternadamente, conforme dispunha o seu art. 58: “em casos de urgência **ou** de interesse público relevante”.

<sup>7</sup> Nos *decretos-legge* italianos, a perda de eficácia possui efeitos *ex tunc*, assim como no modelo brasileiro, caso não sejam convertidos em lei no prazo legal (que na Constituição Italiana é de sessenta dias).

<sup>8</sup> Tal disciplina representou uma inovação, visto que na ordem constitucional anterior, do regime ditatorial, a rejeição dos Decretos-Leis possuía efeitos *ex nunc*, ou seja, não implicava a nulidade dos atos praticados durante a sua vigência (previsão do art. 55, § 2º, da EC nº 1/69).

(cuja rejeição possuía efeitos *ex nunc*), na prática, tornou a MP um instrumento perfeitamente compatível com a ordem democrática.

Ao analisar as medidas provisórias, Cavalcante Filho (2012, p. 187) classifica as previstas na redação original de 1988 como de *primeira geração*<sup>9</sup> e destaca o fato de que tais normas poderiam ser editadas pelo Presidente da República acerca de quaisquer matérias, pois, em tese, não havia limitações materiais expressas, como também não há na Constituição Italiana de 1947<sup>10</sup>.

Em virtude do prazo exíguo, o Supremo Tribunal Federal (STF), Corte Máxima Brasileira, entendeu<sup>11</sup>, na época, que as MPs poderiam ser reeditadas pelo Presidente da República, sem limite de vezes, dentro do prazo legal, prorrogando-se, com isso, o prazo constitucional e impedindo-a de perder a eficácia. (CAVALCANTE FILHO, 2012, p. 187). De acordo com Abramovay (2012, p. 68), essa interpretação aproximava a MP do antigo decreto-lei do regime ditatorial antecessor, que poderia ser revogado pelo CN, mas tinha caráter permanente no caso de silêncio do parlamento. Com isso, as MPs de primeira geração poderiam ser consideradas como leis permanentes<sup>12</sup>, um verdadeiro “contínuo legislativo”<sup>13</sup>, caso o Congresso não saísse da inércia política e se manifestasse expressamente sobre elas.

Amorim Neto e Tafner (2003 apud CUNHA, 2012, p. 17) destacam que as MPs que não tratavam de assuntos relevantes para o CN desafogavam a sua pauta na medida em que não necessitavam de apreciação. Cabe observar que os autores fazem uma ressalva, pois caso o Executivo não tenha se coordenado com a maioria parlamentar por um acordo de coalizão, o uso das MPs poderia abrir caminho para a oposição, gerando conflitos entre os poderes.

Uma interpretação que destaca eventuais vantagens da reedição para o Congresso é dada por Pereira, Rennó e Power (2007 apud CUNHA, 2012, p. 18). Esses autores destacam que o horizonte indefinido de reedições fazia com que o

---

<sup>9</sup> O autor considera como de *primeira geração* as MPs cuja disciplina jurídica esteve sob o manto das previsões constitucionais originárias, até a promulgação da Emenda Constitucional nº 32/2001.

<sup>10</sup> Somente em 1988 foi publicada na Itália a *Legge* nº 400 que previu, de forma explícita, limitações materiais ao poder de decretar a urgência por parte do Governo.

<sup>11</sup> É o que dispõe a Súmula nº 651 do STF: “A medida provisória não apreciada pelo Congresso Nacional podia, até a EC 32/2001, ser reeditada dentro do seu prazo de eficácia de trinta dias, mantidos os efeitos de lei desde a primeira edição”.

<sup>12</sup> Desde que o Executivo as republicasse no Diário Oficial da União antes da perda de sua eficácia.

<sup>13</sup> Como exemplo, tem-se o caso da Medida Provisória n.º 2.096, de 25 de janeiro de 2001, que foi reeditada oitenta e nove vezes, criando uma continuidade normativa – paradoxalmente fragmentária e instável – que se estendeu por quase sete anos.



Congresso não apreciasse as MPs, aumentando o poder de barganha dos congressistas com o Executivo. A possibilidade de alteração de pontos controversos das MPs na reedição seria, nesse sentido, fruto de um processo de acomodação de interesses dos congressistas à agenda política nacional feita através de MPs.

De acordo com Nicolau (2009, p. 122-123), a CF/88 foi omissa e não previu qualquer limitação material explícita à edição de medidas provisórias, podendo o Executivo, numa primeira análise, abordar por essa espécie normativa qualquer assunto de sua competência. O autor destaca, ainda, que é neste ponto que reside o maior argumento empregado pelos que sustentam ser o regramento original das MPs a espécie normativa primária mais sujeita aos abusos do Executivo.

Cunha (2012, p. 15) destaca, ainda, outra novidade introduzida pela CF/88 quanto ao poder do Presidente editar MPs, que é a possibilidade de os congressistas apresentarem **emendas** ao texto publicado, o que dá origem aos chamados **projetos de lei de conversão (PLVs)**. Essa possibilidade representou um ganho expressivo de poder para o Legislativo na delegação ao Executivo. Ou seja, o constituinte tentou antecipar possíveis situações de usurpação e de ações unilaterais permitindo o emendamento de MPs pelos parlamentares. Essa possibilidade foi uma forma encontrada para evitar situações do tipo “pegar ou largar” pelo CN, caracterizando-se como um avanço significativo na possibilidade de monitoramento do Executivo por parte do Legislativo, em comparação ao regime político anterior.

Comparativamente, vale ressaltar que, inicialmente, o texto originário da Constituição Federal de 1967, redigida sob o regime ditatorial, disciplinava que os decretos-leis teriam vigência imediata e que o Congresso Nacional os aprovariam ou os rejeitariam, dentro de 60 (sessenta) dias, **não podendo emendá-los**; e se, nesse prazo, não houvesse deliberação, o texto seria tido como aprovado *in totum*<sup>14</sup>. Trata-se da conhecida aprovação por decurso de prazo (aprovação tácita) (NICOLAU, 2009, p. 130).

Quanto aos preceitos introduzidos pela Constituição Cidadã de 1988, além de **admitir-se a apresentação de emendas** à MP, ocorre a rejeição tácita<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Tradução: *no todo, na totalidade*. Ou seja, no caso dos decretos-leis, da forma como proposto inicialmente (fonte: <http://www.dicionariodelatim.com.br>).

<sup>15</sup> Esta previsão constava tanto do texto original de 1988 (art. 62, parágrafo único: “*as medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes*”), quanto das alterações introduzidas pela EC nº 32/2001 (art. 62, § 3º: “*as medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§*

por decurso de prazo, de tal modo que a sua não-conversão em lei pelo Congresso Nacional tinha o condão de rejeição. Diante da inércia do Poder Legislativo (hipótese que se verificou ser a mais comum na prática legislativa) no curto prazo de 30 dias, a MP simplesmente perdia a eficácia (sendo considerada como rejeitada tacitamente), por expressa disposição constitucional (NICOLAU, 2009, p. 130). Após esse prazo, o Parlamento deveria normatizar, por meio da edição de um decreto legislativo<sup>16</sup>, as relações jurídicas nascidas sob a égide da MP (DANTAS, 1997, p. 75).

Promulgada a Constituição, logo em janeiro de 1989 os congressistas perceberam a necessidade de uma norma regimental que disciplinasse especificamente acerca da tramitação das MPs no Congresso Nacional, que culminou com a aprovação, em maio do mesmo ano, da Resolução nº 1, de 1989-CN<sup>17</sup>. Parte integrante do Regimento Comum do Congresso Nacional, a norma tratava, dentre outras disposições, da distribuição de avulsos da matéria aos congressistas, da **vedação à apresentação de emenda** que versasse sobre **matéria estranha** àquela tratada na MP, e da designação de uma comissão mista, formada por sete senadores e sete deputados<sup>18</sup>, destinada a oferecer os pareceres de admissibilidade e de mérito (ABREU JUNIOR, 2002, p. 39).

Para Amaral Junior (2012, p. 105), o exacerbado uso da decretação de urgência, principalmente em relação à prática das reedições, provocou sérios abalos no Estado Democrático de Direito, e motivou o debate de diversas proposições normativas no CN. Muitas das sugestões colhidas durante os debates parlamentares foram compiladas, resultando na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 472, de 1997 (nº 1, de 1995, no Senado Federal<sup>19</sup>). Debatida amplamente ao longo de quatro anos na Câmara dos Deputados, inclusive com a ativa participação do Poder Executivo, a proposta foi aprovada e promulgada, resultando na Emenda Constitucional nº 32, de 2001, que promoveu grandes avanços no que tange à tramitação das medidas provisórias nas duas Casas do Congresso Nacional.

---

11 e 12 **perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes**").

<sup>16</sup> Redação original da CF/88: art. 62, parágrafo único. "As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes".

<sup>17</sup> Atualmente a Resolução nº 1, de 1989-CN encontra-se revogada pela Resolução nº 1, de 2002-CN, que, entretanto, apenas para os efeitos de seu art. 20 (MPs anteriores à EC nº 32/2001), prorrogou a vigência da Resolução nº 1, de 1989-CN.

<sup>18</sup> Redação dada pela Resolução nº 2/89-CN.

<sup>19</sup> Cujo 1º signatário foi o Senador Espiridião Amin (PPB/SC).

## 2.2. A mudança institucional advinda com a EC Nº 32/2001

A edição da Emenda Constitucional nº 32, promulgada em 11 de setembro de 2001 (EC nº 32/2001), consagrou importantes inovações ao instituto das medidas provisórias, tais como: delimitação das matérias compatíveis com o instituto; mudanças no prazo de apreciação pelo Congresso Nacional; previsão legal da impossibilidade da reedição imediata das medidas provisórias; sobrestamento da pauta das Casas legislativas após quarenta e cinco dias da edição; e exigência do pronunciamento prévio e expresso do Congresso Nacional sobre os pressupostos de urgência e relevância como condição para a deliberação (BIERMANN, 2002).

Uma questão que convém analisar refere-se ao tempo de eficácia, uma vez que, no Brasil, até a EC nº 32/2001, o prazo era de 30 (trinta) dias, tendo sido ampliado para 60 (sessenta) dias (a fim de equiparar-se com a fonte do instituto italiano<sup>20</sup>), e permitindo-se ainda uma única prorrogação por igual período, totalizando 120 (cento e vinte) dias<sup>21</sup> de eficácia (MARANHO, 2006). A ampliação do prazo deu-se em virtude dos fortes abusos observados desde a promulgação da Constituição, em que se operou a figura da reedição de MPs devido ao exíguo prazo para análise e deliberação acerca da matéria por parte do Parlamento.

Tal alargamento do prazo se deu pelo entendimento de que o interregno de 30 dias era insuficiente para o pronunciamento parlamentar, o que ocasionava, na prática, a necessidade de se lançar mão da reedição, provocadora de acerbos ataques doutrinários (BIERMANN, 2002). Tal normatização visou impedir o exagero na reedição dessas matérias, expedidas excepcionalmente pelo Chefe do Executivo, ressaltando-se, contudo, que a vedação quanto à reedição de MP rejeitada ou que tenha perdido eficácia se refere apenas à mesma sessão legislativa<sup>22</sup> (MARANHO, 2003, p. 92).

No tocante às relações jurídicas entabuladas sob a égide de medidas provisórias não convertidas em lei, a EC nº 32/2001 avançou significativa e positivamente no sentido de conferir maior segurança jurídica, ao prever<sup>23</sup> que caso

---

<sup>20</sup> Conforme previsão do art. 77 da Constituição Italiana de 1947: “Os decretos perdem eficácia desde o início, se não forem convertidos em lei no prazo de **sessenta dias** a partir de sua publicação” (trecho destacado)

<sup>21</sup> De acordo com o § 4º do art. 62 da CF/88 (incluído pela EC nº 32/2001), o prazo de tramitação da MP contar-se-á da publicação da matéria, suspendendo-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional.

<sup>22</sup> Inteligência do § 10 do art. 62, da CF/88, que dispõe que “é vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo”.

<sup>23</sup> É o que dispõe o § 11 do art. 62 da CF/88 (com a redação dada pela EC nº 32/2001): “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

o CN não discipline expressamente no prazo de 60 dias, por meio de decreto legislativo, as relações concretas estabelecidas sob o manto de medidas provisórias rejeitadas ou que perderam eficácia, tornam-se definitivas, por elas regendo-se (CHIESA, 2002, p. 75).

Para Amaral Júnior (2012, p. 225), de todos os avanços da EC nº 32/2001, o mais significativo é a autoproteção com que dotou a ordem constitucional brasileira contra a exacerbação na edição e reedição de MPs, em especial pelo engenhoso esquema de prazos. Como observa, o novo modelo impõe prazos inexoráveis à tramitação parlamentar da MP, o que força ou a votação (aprovando, modificando ou rejeitando) ou a caducidade da decretação de urgência por decurso de prazo.

Atacados antigos problemas, entretanto, novos surgiram. Entre eles, o sobrestamento da pauta deliberativa do CN intensificou as alegações de um virtual controle da agenda legislativa pelo Presidente da República. Isto porque, conforme o disposto no artigo 62, § 6º<sup>24</sup>, da Carta da República, se a MP não for apreciada em até 45 (quarenta e cinco) dias<sup>25</sup> contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, sobrestando todas as demais deliberações<sup>26</sup> nas respectivas casas<sup>27</sup> do CN, até que se ultime a votação da medida provisória que não fora apreciada em tempo hábil (MARANHÃO, 2003, p. 93).

É imperioso destacar que o mecanismo do trancamento de pauta mostra-se coerente com a necessidade de dinâmica apreciação da Medida Provisória que, em última instância, tem como requisitos a relevância na satisfação

---

*relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas”.*

<sup>24</sup> Reza o art. 62, § 6º, da Carta da República de 1988, com a redação que lhe deu a EC nº 32/2001: “se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequentemente, em cada uma das casas do congresso nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da casa em que estiver tramitando”.

<sup>25</sup> Note-se que tal procedimento vai de encontro ao art. 64, §2º, CF, que disciplina as leis de iniciativa do Presidente da República em caráter de urgência e que tem o mesmo prazo de apreciação, quarenta e cinco dias. A principal diferença nos dois procedimentos reside no fato de que na hipótese do referido art. 64, apesar das demais votações ficarem sobrestadas até que se aprecie a lei, há expressa ressalva de não ficarem sobrestadas, na respectiva Casa, as demais deliberações legislativas com prazo constitucional determinado.

<sup>26</sup> Em um posicionamento ímpar, que ficou conhecido como *Doutrina Temer*, o então Presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer, em entendimento adotado na Sessão Plenária de 17/03/2009, afirmou que apenas os projetos de lei ordinária que tenham por objeto matéria passível de edição por medida provisória seriam por ela sobrestados, conferindo uma interpretação sistêmica e restritiva do texto constitucional que prevalece sobre a literalidade do seu art. 62, § 6º. Levada a questão ao STF por meio do MS 27.931/DF, o relator, Ministro Celso de Mello, entendeu que a decisão em causa teria a virtude de devolver o poder de agenda à Câmara dos Deputados.

<sup>27</sup> Vale destacar que as MPs disciplinadas pelo manto da redação original da CF/88 eram apreciadas em **sessões conjuntas** do Congresso Nacional. Com o advento da EC nº 32, em 2001, as normas de urgência

de interesses excepcionais da sociedade, e, cumulativamente, a urgência, no sentido de que há situação de periculosidade a ser evitada ou contida pelo provimento legislativo (COSTA, 2013, p.43).

Biermannn (2002) destaca que a EC nº 32/2001 surgiu, ainda, para restringir o uso das MPs, que vinham sendo utilizadas em larga escala e em números impressionantes sobre os mais diversos assuntos, numa arbitrariedade visível do Presidente da República, que inclusive expediu dez MPs na semana anterior à promulgação da Emenda. A autora destaca que era notável que na maioria das vezes as MPs não versaram sobre assuntos urgentes e, tampouco, relevantes.

Para Maranhão (2003, p. 93), verifica-se, portanto, que o objetivo da EC nº 32/2001 foi trazer segurança jurídica à sociedade brasileira, que durante vários anos viu-se de mãos atadas perante o reiterado e abusivo uso, por parte do Presidente da República, das MPs que serviam como instrumento eficaz a regulamentar quaisquer matérias, desde a processual penal até a que tratava do cinema brasileiro, passando pelo direito trabalhista, dentre outros ramos do direito.

A forma e a natureza excepcionais das medidas provisórias justificam sejam certas matérias peremptoriamente excluídas do seu alcance pelo texto constitucional, como o fez o art. 62, § 1º<sup>28</sup>, consideradas as notas de transitoriedade e precariedade que as qualificam, bem como a celeridade do procedimento para a sua conversão em lei comparativamente ao rito pertinente à aprovação das leis ordinárias e complementares.<sup>29</sup>

Logo após a promulgada da EC nº 32/2001, os parlamentares debruçaram-se em aprovar outra norma regimental que disciplinasse as novas disposições constitucionais acerca do rito tramitação das MPs no Congresso Nacional. Consignados alguns ajustes em relação ao texto da Resolução anterior

---

adotadas pelo Presidente da República passaram a ser apreciadas em Casas Separadas (primeiro na Câmara dos Deputados e, subsequentemente, no Senado Federal).

<sup>28</sup> Letra do § 1º do art. 62 da CF/88 (incluído pela EC nº 32/2001): “É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: I – relativa a: a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; b) direito penal, processual penal e processual civil; c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º; II – que vise a detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro; III – reservada a lei complementar; IV – já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República”.

<sup>29</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.127/DF**. Relator p/ acórdão: FACHIN, Edson. Publicado no DJe de 11-05-2016. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10931367>>. Acesso em 7 out. 2016.

(Res. nº 1/1989), a Resolução nº 1, de 2002-CN, publicada em 8 de maio de 2002 e ainda em vigor, prevê, também, dentre outras disposições: a distribuição de avulsos da matéria aos congressistas; o prazo de apresentação de emendas; a **vedação à apresentação de emenda** que verse sobre **matéria estranha** àquela tratada na MP; e a designação de uma comissão mista<sup>30</sup>, agora ampliada para 12 (doze) senadores e 12 (doze) deputados, destinada a emitir parecer prévio<sup>31</sup> quanto ao atendimento dos requisitos constitucionais (inclusive os pressupostos de relevância e urgência) e de mérito, bem como a sua adequação financeira e orçamentária.

Portanto, observa-se que, a despeito das relevantes mudanças constitucionais introduzidas pela EC nº 32/2001 no rito de tramitação das MPs, permaneceu a previsão da possibilidade de os congressistas apresentarem **emendas** ao texto publicado, que dão origem aos **projetos de lei de conversão (PLVs)**. E, de modo complementar, a normatização interna do Congresso Nacional, manteve, como premissa do exercício do poder de emenda parlamentar, a expressa vedação à inserção de matérias estranhas ao texto adotado.

---

<sup>30</sup> Quando se tratar de MP que abra crédito extraordinário à lei orçamentária anual, conforme os arts. 62, I, d, e 167, § 3º, da CF/88, o exame e o parecer serão realizados pela Comissão Mista prevista no art. 166, § 1º, da CF/88, denominada *Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)* - disciplinada pela Resolução nº 1/2006-CN -, observados os prazos e o rito estabelecidos para as demais medidas provisórias, nos termos do § 6º do art. 2º da Resolução nº 1/2002-CN.

<sup>31</sup> O STF, no julgamento da ADI 4.029/DF (DOU de 16/03/2012), entendeu pela obrigatoriedade da análise prévia das MPs pelas comissões mistas antes da matéria ser submetida aos Plenários das duas Casas do Congresso Nacional.

### 3. O DIREITO DE EMENDAR

O direito de emendar surgiu no curso da evolução dos Parlamentos. Segundo Silva (2007, p. 189 e 190), a princípio a estes cabia exclusivamente adotar, ratificar a vontade legislativa do soberano; mais tarde, eles foram conquistando maior poder legislativo, e o primeiro deles foi o direito de sugerir modificações nas propostas encaminhadas pelo Rei; assim mesmo, competia, no início, ainda aos oficiais do soberano redigirem as emendas sugeridas. Tal premissa não passava, pois, de mera sugestão de emenda feita pelo Parlamento ao Rei. No passo seguinte, o Parlamento conquistou o direito de introduzir as modificações que julgasse convenientes nos projetos do Executivo.

Inicialmente, os parlamentos que absorveram toda a função legislativa exerciam o direito de transformar os projetos como bem quisessem. Restrição alguma se lhes opunha. Pouco a pouco, porém, o direito de emendar, atribuído aos Parlamentos, começou a ser limitado em certas matérias. A tendência é, hoje em dia, que haja uma restrição no direito de emendas em favor da eficiência e do controle da ordem legislativa (SILVA, 2007, p. 190).

Embora a possibilidade do oferecimento de emendas às MPs já estivesse prevista na redação original da CF/88, foi após a EC nº 32/2001 que a intervenção do Congresso nas MPs através dos Projetos de Lei de Conversão (PLVs) tornou-se um ponto central para a compreensão dos mecanismos de monitoramento da cadeia de delegação legislativa entre Legislativo e Executivo. Isso se deve, basicamente, à proibição da reedição de MPs com alteração pelo Executivo. Para Cunha (2012, p. 25), como consequência dessa proibição, o número de PLVs apresentados após a promulgação da referida Emenda aumentou significativamente e se tornou o mecanismo principal de interferência dos congressistas nas normas editadas pelo Presidente.

A emenda, segundo o direito positivo brasileiro, é uma proposição apresentada como acessória de outra. Essa noção é certamente insuficiente, porque não se trata de mera proposição acessória, mas de proposição que se destina a interferir em outra, a principal, que pode ser um projeto de lei ordinária ou

complementar, de decreto legislativo, de resolução, uma medida provisória e uma proposta de emenda à constituição<sup>32</sup> (SILVA, 2007, p. 189).

O direito de propor emendas é atribuído aos membros ou órgãos internos do Congresso Nacional, sendo, portanto, apenas de titularidade parlamentar. Regra geral, são legitimados a apresentar emendas: a) qualquer membro da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; b) qualquer comissão permanente de ambas as Casas do Congresso. A emenda é ato de natureza elaborativa da lei, é ato nitidamente legislativo; ao passo que a iniciativa não o é, embora seja ato fundamental do processo de formação das leis (SILVA, 2007, p. 196).

A apresentação de emendas parlamentares às medidas provisórias submetidas à aprovação do Congresso Nacional veio a fortalecer e valorizar, na ordem constitucional vigente, o papel do Poder Legislativo. O poder de emenda prestigia o mandato do parlamentar, conferindo-lhe maior controle sobre o conteúdo final dessa espécie normativa originada do Poder Executivo.

O processo pelo qual a MP é convertida em lei promove a transformação de um ato legislativo do Governo em ato do Parlamento, e a prerrogativa de apresentação, no curso do processo legislativo, de emendas aos textos das espécies normativas em tramitação no CN é inerente ao exercício da atividade parlamentar. Trata-se de consequência necessária da efetiva participação dos membros das Casas Legislativas no processo de elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, corolário que é do próprio debate sobre as questões envolvidas na tramitação das matérias.<sup>33</sup>

Buscando-se a fonte jurídica das MPs, no direito italiano, ao submeter-se o *decreto-legge* ao Parlamento é permitido sejam oferecidas emendas, o que parece ser consubstancial ao processo de conversão em lei, bem como à necessária preservação da função legislativa do Parlamento. No entanto, as emendas oferecidas devem **guardar relação de pertinência temática** com o *decreto-legge*, sob pena de rejeição monocrática pelo Presidente da Câmara, limitação esta que responde à exigência de racionalidade e de bom andamento do processo legislativo,

---

<sup>32</sup> Espécies normativas previstas no art. 59, incisos I a III e V a VII, da CF/88. Ressalva ao disposto no inciso IV do referido que cita as leis delegadas, cujo emendamento por parte do Congresso Nacional fica vedado em virtude do previsto no § 3º do art. 68 da CF/88.



evitando seja frustrada a urgência em razão de “*riders*” (“caudas”) que acarretem desenvolvimento caótico do ordenamento jurídico (AMARAL JUNIOR, 2012, p. 68).

Segundo o posicionamento da Ministra Rosa Weber, externado no julgamento da ADI 5.127/DF, o poder de emenda parlamentar, justamente por não se confundir com o poder de deflagração do processo legislativo, não se detém sequer diante de matéria cuja iniciativa normativa seja reservada. Assegura-se ao Parlamento, assim, a possibilidade de ampliar, restringir ou modificar a proposta normativa encaminhada pelo titular do poder de iniciativa do processo de normogênese.<sup>34</sup>

Silva (2007, p. 194) reconhece que o direito de emendar constitui parte fundamental do poder de legislar; que sem ele o Legislativo reduzir-se-ia a um simples ratificador da vontade do titular da iniciativa ou em simples vetante. Para tanto, há diversos dispositivos regimentais - tratados mais adiante - que, direta ou indiretamente, constituem fontes do direito de propor emendas, além de encontrar embasamento teórico nos princípios do direito constitucional e parlamentar, bem como justificação na história do desenvolvimento da atividade legislativa dos Parlamentos.

Assim qualificado o poder de emenda, tem-se que a alteração da proposta legislativa sujeita à cláusula de reserva de iniciativa somente se legitima quando a modificação proposta – seja para ampliar, restringir, adequar ou adaptar o alcance do texto original -, guarda com ele estreita relação de afinidade temática.

### **3.1. Limitações ao exercício do poder de emendar**

Neste ponto, cabe aqui ponderar sobre quais são os limites do poder de emendar exercido pelos parlamentares nas proposições submetidas à tramitação legislativa. Para Silva (2007, p. 190), as propostas de modificação de um projeto em trâmite no CN ou em qualquer outro Parlamento podem ser de vários tipos. A pretendida modificação pode ter por fim acrescentar ao projeto de lei um novo artigo, parágrafo ou item, como pode visar à supressão de qualquer dispositivo, bem como pode pretender substituir um ou mais dispositivos do projeto originário; pode, ainda, cuidar de modificar a distribuição da matéria objeto do poder de iniciativa.

---

<sup>33</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.127/DF**. Relator p/ acórdão: FACHIN, Edson. Publicado no DJe de 11-05-2016. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10931367>>. Acesso em 7 out. 2016.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

Para o autor, daí se vê que as emendas podem tanto atingir o conteúdo dos interesses que o titular da iniciativa se propõe a tutelar quanto simplesmente visar ao aspecto formal da propositura original. Por isso, distingue em substanciais, as que atingem o conteúdo da regulamentação proposta pelo proponente do projeto, e formais, as que têm por fim tão-só modificar a distribuição da matéria, feita pelo proponente.

O titular do poder de iniciativa possui algo próprio, autônomo: um poder de escolha do conteúdo de sua pretensão, independente da vontade do Parlamento. O titular do direito de sugerir emendas, que traz tão-só uma sugestão, de próprio só possui essa faculdade: de *sugerir*, não escolhe o conteúdo de sua pretensão, pois esta tem que ser *pertinente* ao conteúdo do projeto modificado. (SILVA, 2007, p. 198).

O autor frisa, ainda, que é por isso que o titular do direito de emendar não possui, rigorosamente falando, um *poder de emendas*. Esse poder pertence ao Parlamento, ou seja, é ele que tem o *poder de emendar*, do mesmo modo, o titular do poder de iniciativa não possui o poder de lei (poder de legislar), mas tem o poder de iniciativa da lei com um conteúdo específico.

Para Silva (2007, p. 194), se a CF/88 não confere o direito de emendas, de modo expresso e explícito, salvo em matéria orçamentária (art 166, §§ 2º e 3º), esse direito dela decorre claramente. Para o autor, a nossa Constituição somente prevê o direito de emendar projetos de lei na fase revisional, em que a Câmara revisora pode, em regra, modificar a proposição adotada na Casa iniciadora<sup>35</sup>; e assim é, porque, do contrário, o bicameralismo vigente no Brasil perderia toda a base em que se assentam os argumentos teóricos e práticos em seu prol.

A atuação dos membros do Legislativo também se encontra submetida, no processo de formação das leis, à limitação imposta pelo art. 63, I, da CF/88, que veda - ressalvadas as proposições de natureza orçamentária - o oferecimento de emendas parlamentares de que resulte o aumento da despesa prevista nos projetos sujeitos ao exclusivo poder de iniciativa do Chefe do Executivo. Além disso, também não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos

---

<sup>35</sup> Cf. art. 64, § 3º, da CF/88.

Tribunais Federais e do Ministério Público, consoante limitação expressa do inciso II do mesmo dispositivo.

O direito de emendar se insere, portanto, num procedimento já instaurado pelo ato de iniciativa legislativa deflagrada pelo Chefe do Poder Executivo e identificado pelo seu objeto, matéria e interesses a ele relativos, de que o projeto emendando constitui continente. Tudo nesse procedimento tem que se ater, se limitar ao conteúdo e objeto da iniciativa. A sugestão de emenda incide nesse procedimento, turbando o *iter* normal da matéria, criando um incidente procedimental. Donde ter o momento da incidência fixado por regras regimentais (SILVA, 2007, p. 198).

Como reforça o autor (p. 195), o exercício do direito de emenda incide sobre o conteúdo do projeto – se for emenda substancial -, pretendendo alterá-lo no sentido da vontade do titular da emenda. Mas a emenda – se acolhida – não atinge senão os interesses que o titular do poder de iniciativa legislativa propôs regulamentar. Neste, o proponente do projeto visa a regulamentar determinada matéria e alguns interesses referentes a ela; há, pois, escolha da matéria e escolha de interesses para a regulamentação.

Para Silva (2007, p. 195), o direito de emenda, ao contrário, tem como objeto apenas o modo de regular a matéria, objeto do poder de iniciativa, isto é, incide apenas sobre interesses vinculados a ela: há escolha parcial de interesses a serem regulados pela pretendida lei. Tanto que, segundo os Regimentos da Câmara dos Deputados (RICD) e do Senado Federal (RISF), não serão aceitas emendas, subemendas e substitutivos que não sejam rigorosamente pertinentes à proposição; se a emenda se afastar desse preceito, poderá ser recusada pelo Presidente da Câmara, do Senado ou de Comissão (RICD, art. 125; RISF, art. 230, I).

Especificamente no que tange ao rito de tramitação das MPs há uma norma interna que regula esse específico processo legislativo sumário, a Resolução do Congresso Nacional nº 1/2002. Seu art. 4º prevê que nos 6 primeiros dias que se seguirem à publicação da MP no Diário Oficial da União, poderão ser oferecidas emendas, que deverão ser protocolizadas na Secretaria-Geral da Mesa do SF.

O mesmo dispositivo, em seu § 4º, dispõe expressamente que é **vedada** a apresentação de **emendas que versem sobre matéria estranha** àquela tratada na MP, cabendo ao Presidente da Comissão o seu indeferimento liminar.

Como já explanado anteriormente, apesar de a Resolução regulamentar expressamente o emendamento de MPs, mesmo antes já havia a possibilidade de apresentação de emendas. Antes da EC nº 32/2001, a alteração de MPs era muito mais frequente por parte do próprio Executivo, pois não havia restrições para reeditá-las, inclusive com alterações. Em virtude disto, Cunha (2012, p. 22) verificou que logo após a EC nº 32/2001 observou-se um aumento significativo do número de PLVs apresentados às MPs.

### 3.2. A pertinência temática e o “contrabando legislativo”

O exercício abusivo e ilimitado do direito de emendar demonstra, muitas vezes, que Congresso Nacional tem atropelado o processo legislativo, aproveitando da janela de oportunidade legislativa para inserir “*jabutis*”, ou, mais precisamente, novos dispositivos no PLV que não guardam qualquer relação, sintonia ou proximidade com o assunto disciplinado na MP. Tal prática ficou conhecida, doutrinariamente, como *contrabando legislativo* (CLÈVE, 2015).

Do fato de a Constituição admitir a interferência do mandatário do Poder Executivo no regular processo legislativo, de modo excepcional, a fim de atender demanda reputada urgente e relevante, de modo algum se infere que qualquer intenção de direito novo manifestada por parlamentar tenha legitimidade para tramitar sob o mesmo regime extremamente simplificado.<sup>36</sup>

Com isso, no contrabando legislativo exsurge, em primeiro lugar, que as Casas do Congresso Nacional ficam constrangidas a apreciar, com a pressa inerente ao regime de urgência – diante do sobrestamento de suas demais deliberações -, matéria absolutamente estranha àquelas que legitimaram a adoção do abreviadíssimo procedimento.<sup>37</sup>

Sem embargos, tem-se que a incorporação de emenda parlamentar sobre matéria estranha às versadas na MP implica permitir se instaure um rito legislativo anômalo ao previsto excepcionalmente na Carta Política para a conversão de MP em lei, no que se refere à matéria não submetida ao CN na forma do art. 62, *caput*, da CF/88. Mais do que o poder de emenda, significa conferir ao parlamentar a titularidade de iniciativa para, esquivando-se do procedimento normal para a

---

<sup>36</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.127/DF**. Relator p/ acórdão: FACHIN, Edson. Publicado no DJe de 11-05-2016. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10931367>>. Acesso em 7 out. 2016.

<sup>37</sup> *Ibidem*

aprovação das leis ordinárias, submeter propostas legislativas avulsas ao rito dos PLVs, aproveitando-se da tramitação de MP sobre outra matéria.

No entanto, na reflexão trazida a respeito do assunto, o Ministro Luís Roberto Barroso, no julgamento da ADI 5.127/DF, interpreta que há, ainda, pelo menos três violações constitucionais evidentes:

Admitir que um parlamentar apresente, a uma MP encaminhada pelo Poder Executivo, uma emenda que não tenha nenhuma pertinência temática viola a CF em três momentos. Em *primeiro lugar*, subtrai do Presidente da República a competência para fazer a avaliação da urgência e relevância, que é uma competência dele, atribuída pela CF. Portanto, é uma **usurpação de poder**. Em *segundo lugar*, há uma clara **violação ao devido processo legal**, porque existe um modo normal e ordinário de produção legislativa. A MP é a exceção, e a exceção é para casos específicos. Quem apresenta uma emenda sem pertinência temática a uma MP está burlando o devido processo legal, que tem uma tramitação diversa. E, em *terceiro lugar*, há um problema de **violação do princípio democrático**, porque a MP suprime uma parcela importante do debate público e do processo deliberativo que deve transcorrer no âmbito do Congresso Nacional.<sup>38</sup>

É o que bem observa também o Ministro Edson Fachin, Relator para o acórdão no julgamento da ADI 5.127/DF, ao ponderar que, se a MP é espécie normativa de competência exclusiva do Presidente da República e excepcional, pois sujeita às exigências de relevância e urgência – critérios esses de juízo político prévio do Presidente da República -, não é possível tratar de temas diversos daqueles fixados como relevantes e urgentes. Uma vez estabelecido o tema relevante e urgente, toda e qualquer emenda parlamentar em projeto de conversão de MP em lei se limita e circunscreve ao tema definido como urgente e relevante. Vale dizer, é evidente que é possível emenda parlamentar ao projeto de conversão, desde que se observe a devida pertinência lógico-temática.<sup>39</sup>

Em sede doutrinária, destaca o Ministro que a prática da inserção de matérias estranhas ao texto de MPs não passou despercebida em razão de seu caráter pernicioso para a democracia, da seguinte forma:

Ao analisar o processo legislativo em sentido sociológico, observa-se que há grande liberdade e liberalidade do Congresso Nacional em emendar o texto original de uma MP posta pelo Presidente da República e incluir a regulação de temas inexistentes no texto original da MP – o ‘contrabando legislativo’.

<sup>38</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.127/DF**. Relator p/ acórdão: FACHIN, Edson. Publicado no DJe de 11-05-2016. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10931367>>. Acesso em 7 out. 2016.

<sup>39</sup> Ibidem

Essa ampla liberdade concede grande poder para a maioria do Congresso Nacional, que vota os ‘excertos legislativos’ de maneira rápida e sem discussão, criando um novo espaço de intervenção majoritária nesse processo. Com isso, vozes dissidentes são emudecidas e as regras e os princípios constitucionais são desrespeitados, vilipendiando, assim, o modelo de democracia pluralista.

Outro agravante de relevo, já muito denunciado pelo Senado Federal, diz respeito ao esgotamento de todo o tempo de tramitação do PLV na Câmara dos Deputados. Desse modo, o PLV entra em regime de urgência e trava as discussões existentes na Casa Alta do Congresso Nacional, fazendo com que a maioria simplesmente aprove essas emendas sem pertinência temática.

Sabe-se que o controle do tempo no processo legislativo é prática corriqueira. Contudo, não é admissível que temas relevantes, que deveriam ser intensamente discutidos pelos parlamentares, passem por uma tramitação ultra célere no Congresso Nacional, impossibilitando um maior debate democrático. (MARRAFON, Marco Aurélio e ROBL FILHO, Ilton Norberto. “Controle de Constitucionalidade no projeto de lei de conversão de medida provisória em face dos ‘contrabandos legislativos’: salvaguarda do Estado Democrático de Direito”. In FELLET, André e NOVELINO, Marcelo (Orgs). *Constitucionalismo e Democracia*. Salvador: JusPodivm: 2013, p. 238-239).<sup>40</sup>

Neste sentido, segundo entendimento jurisprudencial firmado pelo STF no julgamento da ADI nº 3.114, o relator Ministro Carlos Ayres Britto, ao analisar a questão das limitações ao poder de emendar conferido aos membros do Legislativo, posicionou-se de modo enfático pela impossibilidade da inserção de dispositivos que versem sobre matéria estranha à editada por quem detém o poder de iniciativa legislativa. Imperiosa a transcrição de trecho do referido julgado:

As normas constitucionais de processo legislativo não impossibilitam, em regra, a modificação, por meio de emendas parlamentares, dos projetos de lei enviados pelo chefe do Poder Executivo no exercício de sua iniciativa privativa. Essa atribuição do Poder Legislativo brasileiro esbarra, porém, em duas **limitações**: a) a impossibilidade de o parlamento **veicular matérias diferentes** das versadas no projeto de lei, de modo a desfigurá-lo; e b) a impossibilidade de as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, ressalvado o disposto no § 3º e no § 4º do art. 166, implicarem aumento de despesa pública (inciso I do art. 63 da CF). [ADI 3.114, rel. min. **Ayres Britto**, j. 24-8-2005, P, *DJ* de 7-4-2006].<sup>41</sup>

Destaca-se, ainda, a lição convergente na doutrina:

---

<sup>40</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.127/DF**. Relator p/ acórdão: FACHIN, Edson. Publicado no DJe de 11-05-2016. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10931367>>. Acesso em 7 out. 2016.

<sup>41</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.114/SP**. Relator: BRITTO, Carlos Aires. Publicado no DJe de 07-04-2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363312>>. Acesso em 2 out. 2016.

A medida provisória pode ser emendada no Congresso, não mais perdurando a proibição nesse sentido que havia no regime do decreto-lei, na ordem constitucional pretérita. **As emendas apresentadas devem, porém, guardar pertinência temática com o objeto da medida provisória**, sob pena de indeferimento. (MENDES e BRANCO, 2013, p. 884-5) (grifo nosso).

**A lei de conversão particulariza-se e qualifica-se por: a) pressupor uma medida provisória a converter; b) possuir um conteúdo delimitado e condicionado pela medida provisória; c) seguir processo legislativo específico; e d) deve ser aprovada dentro do prazo constitucional sob pena de decadência. Portanto, tendo âmbito temático próprio, bem assim processo legislativo específico**, a lei de conversão da medida provisória é, insista-se, espécie normativa primária e autônoma”. (AMARAL JUNIOR, 2004, p. 284) (grifo nosso).

Desta forma tem-se que a emenda não pode cuidar de outra matéria que não a do projeto de lei ou medida provisória; a escolha compete ao poder de iniciativa; se a pretendida emenda contiver regulamentação de outra matéria, não tem natureza de emenda, mas de iniciativa legislativa, iniciativa de lei, e por isso não pode ser aceita como emenda. (SILVA, 2007, p. 195).

No entendimento de Clève (2015), no jogo de correlação de forças do presidencialismo de coalizão brasileiro, não são poucas as vezes em que o Presidente da República se vê compelido a sancionar uma lei de conversão carregada, tal como um “ônibus clandestino”, de passageiros indesejados. São perdedores nesse jogo, claro, o país, os cidadãos e, obviamente, o Estado Democrático de Direito.

### **3.3. Natureza do pressuposto de pertinência temática das emendas às medidas provisórias**

O questionamento que se traz a tona é sobre qual a natureza e o fundamento jurídicos do requisito de pertinência temática a ser assegurado quando da apresentação de emendas parlamentares às medidas provisórias. A previsão encontra-se respaldada pela Constituição Federal de 1988, a Carta Maior? Ou encontra-se amparada em dispositivo legal, que verse a respeito da correta elaboração, redação, alteração e consolidação das leis? Ou a previsão ampara-se estritamente em dispositivos regimentais?

No que tange ao processo legislativo das MPs, a CF/88 admite a possibilidade do oferecimento de emendas parlamentares que visem modificar a

matéria constante do texto normativo original, ao prever no § 12 do art. 62 que, *in verbis*:

**Art. 62**.....

§ 12. Aprovado projeto de lei de conversão **alterando** o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto. (grifo nosso)

O que se deve analisar neste ponto é de que forma e quais os parâmetros normativos e jurídicos que asseguram o exercício, pelos parlamentares, do poder de emendar a norma de urgência, de modo a garantir que o regular processo legislativo se desenvolva de acordo com os preceitos constitucionais, legais e regimentais.

No julgamento da ADI 5.127/DF, o relator para o acórdão, Min. Edson Fachin, ponderou que a ausência de vedação expressa no texto da CF/88 sobre a possibilidade de emenda com conteúdo diverso daquele que originou a MP não afasta qualquer processo de cotejo interpretativo que abranja parâmetros implícitos, decorrentes de sua interpretação sistemática e unitária. E que isto não significa que o exercício da faculdade de emendar pelo Congresso Nacional seja incondicionado.<sup>42</sup>

Ou seja, aduz que não é apenas porque o texto constitucional não veda expressamente essa possibilidade que ela seja permitida, especialmente à luz do princípio democrático e do regular processo legislativo por ele desenhado (estampados, entre outros, nos arts. 1º, *caput*, parágrafo único, 2º, *caput*, e 5º, *caput*, LIV, da CF/88).

Adicionalmente aos argumentos já avançados, traz-se à tona o entendimento<sup>43</sup> do Presidente do Senado, Senador Renan Calheiros, que, em resposta à questão de ordem (que será tratada mais adiante) formulada sobre o assunto, entendeu ser indubitável a natureza **constitucional** do pressuposto de pertinência temática das emendas às MPs, a merecer abrigo no juízo das Casas Legislativas, conforme descrito no § 5º do artigo 62 da Constituição Federal, *in verbis*:

<sup>42</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.127/DF**. Relator p/ acórdão: FACHIN, Edson. Publicado no DJe de 11-05-2016. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10931367>>. Acesso em 7 out. 2016.

<sup>43</sup> BRASIL. Senado Federal. **Diário do Senado Federal**. Publicado em 27.10.15, p. 76-79. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datSessao=27/10/2015&tipDiario=1>>. Acesso em 22 out. 2016.



§ 5º A deliberação de **cada uma das Casas** do Congresso Nacional sobre o **mérito** das medidas provisórias dependerá de **juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais**.

Para o Senador, esse dispositivo ampara a atuação das Casas Legislativas em deliberar sobre a existência de conteúdo impróprio ao rito das MPs ou da legítima formatação do ato legislativo, entendendo que o juízo de admissibilidade da norma alcança, portanto, **todos** os aspectos do devido processo legislativo, como **condição de validade** do próprio ato.

Ao disciplinar a respeito das espécies legislativas, a CF/88 definiu em seu art. 59 quais são as matérias que estarão sujeitas ao processo legislativo e, ainda mais, determinou, no mesmo dispositivo, a elaboração de lei complementar específica a disciplinar a forma, o modo com que as normas legais serão elaboradas. A seguir:

**Art. 59.** O processo legislativo compreende a elaboração de:

- I - emendas à Constituição;
- II - leis complementares;
- III - leis ordinárias;
- IV - leis delegadas;
- V - medidas provisórias;
- VI - decretos legislativos;
- VII - resoluções.

Parágrafo único. **Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.**<sup>44</sup> (grifo nosso)

Em cumprimento à referida exigência constitucional, foi editada a Lei Complementar (LC) nº 95, em 26 de fevereiro de 1998, cujas disposições aplicam-se também às MPs, conforme estabelecido no parágrafo único do art. 1º:

**Art. 1º** A elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis obedecerão ao disposto nesta Lei Complementar.

Parágrafo único. As disposições desta Lei Complementar aplicam-se, ainda, às **medidas provisórias** e demais atos normativos referidos no art. 59 da Constituição Federal, bem como, no que couber, aos decretos e aos demais atos de regulamentação expedidos por órgãos do Poder Executivo.<sup>45</sup>

A LC nº 95/98 **impõe**, claramente, a observância do pressuposto da pertinência temática na confecção das normas legais, operando reflexos diretos no exercício do emendamento parlamentar como garantia do devido processo

---

<sup>44</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Publicada no **Diário Oficial da União** de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 18 out. 2016.

<sup>45</sup> BRASIL. Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Publicada no **Diário Oficial da União** de 27.02.1998. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp95.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp95.htm)>. Acesso em: 15 out. 2016.

legislativo, a fim de assegurar o cumprimento da disposição contida no art. 7º, notadamente o inciso II, que aduz que:

**Art. 7º**.....

II – A lei **não conterà matéria estranha ao seu objeto** ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão.

Pode-se questionar os argumentos de Bacha (2004 apud BARROS, 2007, p. 23) a respeito da hierarquia desta norma, ponderando que referida LC cuida da elaboração de projetos durante o processo legislativo, não da legislação constante do ordenamento jurídico. Para o autor, não se trata, portanto, de subordinação formal de uma norma sobre outra, mas de regras previstas na LC que devem ser observadas durante toda a produção legislativa. Por isso mesmo, a LC nº 95/98, que dispõe sobre essa matéria, esclarece em seu art. 18 que “*eventual inexactidão formal de norma elaborada mediante processo legislativo regular não constitui escusa válida para o seu descumprimento*”, demonstrando, mais uma vez, que não há que se falar em hierarquia desta sobre as demais normas.

Na mesma linha segue a exegese empreendida pelas próprias Casas Legislativas a respeito das normas constitucionais e legais pertinentes. A Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 8 de maio de 2002,<sup>46</sup> que integra o Regimento Comum e interpreta o art. 62 da Carta Política, normatiza especificamente a respeito do rito de tramitação das MPs e as regras norteadoras do exercício do poder de emendar por parte do corpo legislativo.

O art. 4º da sobrecitada Resolução prevê que no prazo de seis dias, a partir da publicação da MP, poderão ser apresentadas emendas que deverão ser protocolizadas na Secretaria-Geral da Mesa do SF e oferecidas perante a Comissão Mista específica. O § 4º deste mesmo artigo dispõe expressamente que:

**Art. 4º**.....

§ 4º. É **vedada a apresentação de emendas** que versem sobre **matéria estranha àquela tratada na Medida Provisória**, cabendo ao Presidente da Comissão o seu indeferimento liminar. (grifo nosso)

Em seguida, assegura o § 5º do avançado artigo que “*o autor de emenda não aceita poderá recorrer, com o apoio de 3 (três) membros da Comissão,*

<sup>46</sup> BRASIL. Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 8 de maio de 2002. Publicada no **Diário Oficial da União** de 09.05.2002. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=222033&norma=234673>>. Acesso em: 15 out. 2016.

*da decisão da Presidência para o Plenário desta, que decidirá, definitivamente, por maioria simples, sem discussão ou encaminhamento de votação”.*

Ou seja, inicialmente, a decisão a respeito da observância da pertinência temática das emendas ao conteúdo normativo da MP compete, de forma monocrática, ao Presidente da Comissão Mista específica. Em momento posterior, caso o autor da emenda objeto de indeferimento recorra da decisão, competirá ao Plenário da respectiva comissão, em decisão colegiada, dar a última palavra quanto à pertinência ou não da matéria da emenda alvo de análise.

O direito regimental de apresentar emendas às MPs tem sua fonte nas normas legislativas gerais previstas nos Regimentos das Casas do Congresso, que encontram-se, sobretudo, nos arts. 118 a 125 do RICD e nos arts. 122 a 125 e 230 a 234 do RISF. Nessas normas vê-se, também, vedações expressas à inserção de matérias estranhas aos textos submetidos à análise das respectivas Casas, a seguir:

(RICD) **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)

(RISF) **Art. 230. Não se admitirá emenda:**

I - **sem relação com a matéria** da disposição que se pretenda emendar; (...) (grifo nosso)

Observa-se do exposto que a garantia da observação do pressuposto da pertinência temática das emendas parlamentares nos textos das MPs encontra lastro na compreensão do texto constitucional, mesmo que implicitamente, e ainda se materializa nos regramentos legais e regimentais que disciplinam o desenvolvimento do devido processo legislativo.

## 4. A ATUAÇÃO DO JUDICIÁRIO

A Corte Suprema Brasileira é a guardiã maior da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e atua, dentre outras prerrogativas, com vistas a resguardar-lhe a observância e o respeito no procedimento de confecção das leis do país e aos preceitos constitucionalmente assegurados.

Diversas ações ajuizadas perante Supremo Tribunal Federal (STF) buscam resguardar o respeito ao princípio da separação dos Poderes e a garantia do devido processo legislativo. Em diversas decisões e pronunciamentos jurisprudenciais, o STF aponta para a constante existência de vício formal nas leis resultantes da conversão de medidas provisórias em virtude da inserção de emendas parlamentares sem pertinência temática com o texto originário adotado pelo Chefe do Executivo.

É por meio do controle de constitucionalidade que o STF desenvolve um mecanismo de controle (verificação) e garantia da compatibilidade vertical entre as fontes normativas infraconstitucionais (normas-objeto) e a Constituição (norma-parâmetro). Esta atuação serve tanto para evitar que surjam atos incompatíveis com a CF/88 (controle prévio ou preventivo) quanto para retirar do ordenamento os que tenham nascido com o vício da inconstitucionalidade (controle repressivo) (CAVALCANTE FILHO, 2012, p. 238).

O exercício do controle da constitucionalidade das matérias submetidas à deliberação parlamentar, longe de traduzir ingerência indevida do Poder Judiciário sobre o Poder Legislativo, fortalece o aspecto essencialmente deliberativo, assegurando as condições para a efetiva participação e, assim, para a preservação da legitimidade democrática e do equilíbrio nas relações entre os Poderes, conforme ficou assentado no julgamento da **ADI 4029/DF**, a seguir:

**(...) A atuação do Judiciário no controle da existência dos requisitos constitucionais de edição de Medidas Provisórias** em hipóteses excepcionais, ao contrário de denotar ingerência contramajoritária nos mecanismos políticos de diálogo dos outros Poderes, serve à **manutenção da Democracia e do equilíbrio entre os três baluartes da República.**(...) (ADI 4029, Relator Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgamento em 08.3.2012, DJe 27.6.2012) (grifo do autor).<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.029/DF**. Relator: FUX, Luiz. Publicado no DJe de 27-06-2012. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2227089>>. Acesso em 11 nov. 2016.

É preciso lembrar, por oportuno, que há muito se observa que o STF tem se posicionado de forma convergente a respeito dos termos dessa análise e formado reiterada jurisprudência no sentido de que as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo e Judiciário são admitidas, desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas. É o que se revela ao buscar na jurisprudência os fundamentos normativos e interpretativos a embasarem o raciocínio que se aduz a esse respeito. A seguir destacam-se alguns julgados que serviram como precedente para a importante decisão que decorreu do julgamento da ADI 5.127/DF, a ser explanada com mais detalhes no tópico posterior.

#### **4.1. A jurisprudência do STF acerca da pertinência temática de emendas parlamentares**

Como já fundamentado nas discussões anteriores, não encontra amparo na sistemática constitucional a admissão de emenda parlamentar sem observância do pressuposto da pertinência temática com a matéria versada na MP submetida ao procedimento de conversão em lei. A observância deste preceito revela-se fortemente consolidado, não só pelas já demonstradas disposições constitucionais, legais e regimentais, mas também pela doutrina que o defende e pela jurisprudência que o reafirma perante o ordenamento jurídico brasileiro.

Nessa linha, vem a tona demonstrar como se construiu a jurisprudência brasileira a respeito do assunto. A Suprema Corte tem afirmado, reiteradamente, a inconstitucionalidade das alterações normativas incluídas por emenda parlamentar quando desprovidas de vínculo temático com o objeto original da iniciativa normativa submetida à cláusula de reserva.

A decisão mais emblemática da Corte Brasileira, especificamente no que se refere à garantia da integridade do processo legislativo das MPs, deu-se com o julgamento da ADI 5.127/DF, em outubro de 2015, que será analisada de modo mais profundo no próximo item. No entanto, até que se chegasse ao amadurecimento jurisprudencial sobre o assunto, a Suprema Corte apreciou, em muitas outras oportunidades, quais seriam as restrições aplicáveis ao Legislativo no tocante às emendas a projetos de lei. Para que esta jurisprudência fosse construída, com todo o “zelo jurídico” que o assunto requer, diversos foram os julgados do STF

que serviram como precedentes, dos quais alguns foram escolhidos e cujas argumentações seguem destacadas a seguir:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA LEI GAÚCHA N. 10.385/1995. PARALISAÇÃO DOS SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO ESTADUAL. DIAS PARADOS CONTADOS COMO DE EFETIVO EXERCÍCIO. **EMENDA PARLAMENTAR. ALTERAÇÕES DO DISPOSITIVO APONTADO COMO PARÂMETRO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DA NORMA IMPUGNADA. PREJUDICIALIDADE DA AÇÃO NÃO CONFIGURADA. DESRESPEITO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E À AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DO PODER JUDICIÁRIO. (...) 2. Admissão de emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo e Judiciário, desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas. 3. A Emenda Parlamentar n. 4/1995 afastou-se da temática do Projeto de Lei n. 54/1995, interferiu na autonomia financeira e administrativa do Poder Judiciário: desrespeito ao art. 2º da Constituição da República. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 1333/RS, Relatora Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgamento em 29/10/2014, DJe 18-11-2014)**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA LEI GAÚCHA N. 11.639/2001. (...) EMENDAS PARLAMENTARES EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO. INOCORRÊNCIA DE INVASÃO DA COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. 1. **As emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo e Judiciário são admitidas, desde que guardem pertinência temática com o projeto** e não importem em aumento de despesas. 2. As normas impugnadas, decorrentes de emendas parlamentares, estabelecem o procedimento a ser adotado pelo Poder Executivo estadual para a realização de inscrições no Cadastro de Contratações Temporárias, tema não incluído entre aqueles cujos projetos de lei são de iniciativa privativa do Governador do Estado. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (ADI 2583, Relatora Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgamento em 01/08/2011, DJe 26-08-2011)

INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Arts. 22 e 25 da Lei Complementar nº 176/2000, do Estado do Espírito Santo. Competência legislativa. (...) Matérias de iniciativa exclusiva do Governador do Estado, Chefe do Poder Executivo. Normas oriundas de emenda parlamentar. Irrelevância. **Temas sem pertinência com o objeto da proposta** do Governador. (...) Ação julgada procedente. Precedentes. **São inconstitucionais as normas que, oriundas de emenda parlamentar, não guardem pertinência com o objeto da proposta** do Governador do Estado e disponham, ademais, sobre organização administrativa do Executivo e criem cargos públicos. (ADI 2305/ES, Relator Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgamento em 30/06/2011, DJe 05-08-2011)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 51 DA LEI 15.301, DE 10 DE AGOSTO DE 2004, DO ESTADO DE MINAS GERAIS. (...) **O Poder Legislativo detém a competência de emendar todo e qualquer projeto de lei, ainda que fruto da iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo (art. 48 da CF).** Tal competência do Poder Legislativo conhece, porém, duas limitações: a) a impossibilidade de o Parlamento veicular matéria estranha à versada no projeto de lei (requisito de pertinência temática); b) a impossibilidade de as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do Executivo, ressalvado o disposto nos §§ 3º e 4º do art. 166, implicarem aumento de despesa pública (inciso I do art. 63 da CF). Hipóteses que não se fazem presentes no caso dos autos. Vício de inconstitucionalidade formal inexistente (...). (ADI 3288/MG, Relator Min. AYRES BRITTO, Tribunal Pleno, julgamento em 13/10/2010, DJe 24-02-2011)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS. LEI ESTADUAL 13644/2000, ARTIGO 51, §§ 1º E 2º. OFENSA AOS ARTIGOS 22, XXV, E 236 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. **EMENDA PARLAMENTAR. PERTINÊNCIA TEMÁTICA.** (...) 1.A Constituição Federal veda ao Poder Legislativo apenas a prerrogativa da formalização de emendas a projeto originário de Tribunal de Justiça, se delas resultar aumento de despesa pública, observada ainda a pertinência temática, a harmonia e a simetria à proposta inicial (...)(ADI 2350/GO, Relator Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgamento em 25/03/2004, DJ 30-04-2004)

Ação direta de inconstitucionalidade. Arts. 4º e 5º da Lei nº 9.265, de 13 de junho de 1991, do Estado do Rio Grande do Sul. (...) Não havendo aumento de despesa, **o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, mas esse poder não é ilimitado, não se estendendo ele a emendas que não guardem estreita pertinência com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo pelo Executivo** e que digam respeito a matéria que também é da iniciativa privativa daquela autoridade. Ação julgada procedente (...) (ADI 546/DF, Relator Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgamento em 11/03/1999, DJ 14-04-2000)

TRIBUNAL DE JUSTIÇA - INSTAURAÇÃO DE PROCESSO LEGISLATIVO VERSANDO A ORGANIZAÇÃO E A DIVISÃO JUDICIÁRIAS DO ESTADO - **INICIATIVA DO RESPECTIVO PROJETO DE LEI SUJEITA À CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DE RESERVA (CF, ART. 125, § 1º, "IN FINE") - OFERECIMENTO E APROVAÇÃO, NO CURSO DO PROCESSO LEGISLATIVO, DE EMENDAS PARLAMENTARES - AUMENTO DA DESPESA ORIGINALMENTE PREVISTA E AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA - DESCARACTERIZAÇÃO DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA ORIGINAL, MOTIVADA PELA AMPLIAÇÃO DO NÚMERO DE COMARCAS, VARAS E CARGOS CONSTANTES DO PROJETO INICIAL - CONFIGURAÇÃO, NA ESPÉCIE, DOS REQUISITOS PERTINENTES À PLAUSIBILIDADE JURÍDICA E AO "PERICULUM IN MORA" - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. - O poder de emendar projetos de lei - que se reveste de natureza eminentemente constitucional - qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade**

**legislativa. Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (RTJ 36/382, 385 - RTJ 37/113 - RDA 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do Legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa (ADI 865/MA, Rel. Min. CELSO DE MELLO), desde que - respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República - as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei, (b) guardem afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original e (c) tratando-se de projetos orçamentários (CF, art. 165, I, II e III), observem as restrições fixadas no art. 166, §§ 3º e 4º da Carta Política. (...)** (ADI 1050 MC/SC, Relator Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgamento em 21/09/1994, DJ 23-04-2004)

(...) O **EXERCÍCIO DO PODER DE EMENDA**, PELOS MEMBROS DO PARLAMENTO, QUALIFICA-SE COMO PRERROGATIVA INERENTE À FUNÇÃO LEGISLATIVA DO ESTADO. - O poder de emendar - que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis - qualifica-se como prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, no entanto, quanto ao seu exercício, às restrições impostas, em "*numerus clausus*", pela Constituição Federal. - A Constituição Federal de 1988, prestigiando o exercício da função parlamentar, afastou muitas das restrições que incidiam, especificamente, no regime constitucional anterior, sobre o poder de emenda reconhecido aos membros do Legislativo. (...) Revela-se plenamente legítimo, desse modo, o exercício do poder de emenda pelos parlamentares, mesmo quando se tratar de projetos de lei sujeitos à reserva de iniciativa de outros órgãos e Poderes do Estado, incidindo, no entanto, sobre essa prerrogativa parlamentar - que é inerente à atividade legislativa -, as restrições decorrentes do próprio texto constitucional (CF, art. 63, I e II), bem assim aquela fundada na **exigência de que as emendas de iniciativa parlamentar sempre guardem relação de pertinência ("afinidade lógica") com o objeto da proposição legislativa**. Doutrina. Precedentes (...).(ADI 2681 MC/RJ, Relator Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgamento em 11/09/2002, DJe 24-10-2013)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. NOVA REDAÇÃO DADA PELO ART. 29 DA LEI N. 8.216, DE 1991, AO ART. 7. E SEUS INCS., DA LEI N. 3.765, DE 1960. IMPUGNAÇÃO DO CAPUT E DO INC. I, EM RAZÃO DE EMENDA ADITIVA, FEITA PELO SENADO, NO TEXTO DESTA ÚLTIMO, COM A QUAL FOI SANCIONADA A LEI, SEM QUE O PROJETO HOUVESSE RETORNADO A CÂMARA FEDERAL, ONDE TEVE ORIGEM, PARA A DEVIDA REAPRECIÇÃO, COMO IMPOSTO NO ART. 65, PARAGRAFO ÚNICO, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. **Flagrante inconstitucionalidade formal da referida emenda, por sua absoluta impertinência, em face do texto do projeto, originário do Chefe do Poder Executivo**, já que pretendeu introduzir matéria relativa a pensão militar, onde se cuidava de antecipação dos efeitos de revisão de vencimentos. Afronta ao art. 61, § 1º, II, c, da Constituição. Noda que, neste caso, ultrapassa os limites do texto impugnado para atingir, em sua integridade, o referido artigo 29, que,



de outro modo, restaria despido de qualquer sentido, na parte remanescente. (...) Procedência da ação. (**ADI 574/DF, Relator: Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgamento em 03/06/1993, DJ 11-03-1994**)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** ARTS. 6º, PARÁGRAFO ÚNICO, 10, CAPUT, E §§ 1º, 3º E 4º, E 21, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI GAÚCHA N. 11.770/2002. ALTERAÇÕES NOS QUADROS DE CARGOS DE PROVIMENTO EFETIVO, DE CARGOS EM COMISSÃO E DE FUNÇÕES GRATIFICADAS DO INSTITUTO-GERAL DE PERÍCIAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. INOCORRÊNCIA DE INVASÃO DA COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. 1. As emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo e Judiciário são admitidas, desde que guardem pertinência temática com o projeto** e não importem em aumento de despesas. 2. Ação não conhecida quanto à alegação de contrariedade ao art. 40, § 8º, da Constituição da República, na redação dada pela Emenda n. 20/1998 posteriormente alterada pela Emenda Constitucional n. 41/2003. O Supremo Tribunal Federal assentou que a alteração dos dispositivos que fundamentam o ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade, com substancial modificação, impede sua apreciação nessa via. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (**ADI 2813/RS, Relatora Min. Carmen Lúcia, Tribunal Pleno, julgamento em 01/08/2011, DJe 26-08-2011**)

PROJETO - INICIATIVA - SERVIDOR PÚBLICO - DIREITOS E OBRIGAÇÕES. A iniciativa é do Poder Executivo, conforme dispõe a alínea "c" do inciso II do § 1º do artigo 61 da Constituição Federal. PROJETO - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO EXECUTIVO - SERVIDOR DO ESTADO - EMENDA - AUMENTO DE DESPESA. Resultando da emenda apresentada e aprovada aumento de despesa, tem-se a inconstitucionalidade, consoante a regra do inciso I do artigo 63 da Constituição Federal. PROJETO - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO EXECUTIVO - **EMENDA - POSSIBILIDADE. Se de um lado é possível haver emenda em projeto de iniciativa do Executivo, indispensável é que não se altere, na essência, o que proposto, devendo o ato emanado da Casa Legislativa guardar pertinência com o objetivo visado.** (...) (**ADI 2887/SP, Relator Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, Julgamento em 04/02/2004, DJ 06-08-2004**)

Como a jurisprudência da Suprema Corte entende incompatível com o delineamento constitucional a incorporação de emenda parlamentar a projeto de lei apresentado pelo Chefe do Poder Executivo nos limites do seu poder de iniciativa quando ausente o vínculo de afinidade material, a mesma *ratio* conduz a que tampouco se admita emenda absolutamente inovatória em rito legislativo de urgência sujeito a garantias mais brandas do que as que norteiam o processo legislativo ordinário.

## 4.2. A ADI Nº 5.127/DF

Em destaque no presente trabalho, como ponto central de toda a discussão submetida à deliberação da Suprema Corte, será feita a análise da **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.127/DF**, cujo julgamento na sessão plenária de 15 de outubro de 2015, resultou em expressivos impactos, principalmente, no *modus operandi* das Casas Legislativas quando da análise das medidas provisórias. Isto porque, a discussão orbitou, justamente, no fato de que foram inseridas emendas parlamentares desprovidas de vínculo temático com a norma de urgência adotada pelo Presidente da República, desfigurando-lhe o objetivo para o qual fora utilizada. Passa-se, agora, aos principais pontos retirados da decisão em comento.

A ADI 5.127/DF, com pedido de medida cautelar, foi proposta pela Confederação Nacional das Profissões Liberais – CNPL em desfavor do Presidente da República e do Congresso Nacional, alegando que houve violação à CF/88, notadamente o princípio democrático e o devido processo legislativo (arts. 1º, *caput*, parágrafo único, 2º, *caput*, 5º, *caput*, e LIV), a prática da inserção, mediante emenda parlamentar no processo legislativo de conversão de medida provisória em lei, de matérias de conteúdo temático estranho ao objeto originário da medida provisória.

Em específico, a referida ação visava questionar a constitucionalidade do art. 76 da Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010, nela incluído por emenda parlamentar ao projeto de lei de conversão da MP nº 472, de 15 de dezembro de 2009, e que extingue a profissão de técnico em contabilidade ao alterar a redação dos arts. 2º, 6º, 12, 21, 22, 23 e 27 do Decreto-Lei nº 9.295/1946.

A princípio, a ementa inicial da MP nº 472/2009<sup>48</sup> era a seguinte:

*Institui o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura da Indústria Petrolífera nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste - REPENEC; cria o Programa Um Computador por Aluno - PROUCA e institui o Regime Especial de Aquisição de Computadores para uso Educacional - RECOMPE; prorroga benefícios fiscais; constitui fonte de recursos adicional aos agentes financeiros do Fundo da Marinha Mercante - FMM para financiamentos de projetos aprovados pelo Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante - CDFMM; dispõe sobre a Letra Financeira e o Certificado de Operações Estruturadas; altera a redação da Lei nº 11.948, de 16 de junho de 2009; ajusta o*

<sup>48</sup> BRASIL. Medida Provisória nº 472, de 15 de dezembro de 2009. Publicada no **Diário Oficial da União** de 16.12.2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/Mpv/472.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Mpv/472.htm)>. Acesso em: 15 nov. 2016.

*Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV; e dá outras providências.*

De fato, observa-se que a referida MP em nada tratava acerca da profissão de técnico em contabilidade, tendo sido tal tema enxertado no texto da norma de urgência por meio de emenda parlamentar, e padecendo, portanto, de ausência de relação temática entre a emenda e o objeto original da MP.

A autora da ação defende a inconstitucionalidade formal do preceito atacado, a teor do art. 2º da Lei Maior, por competir exclusivamente ao Presidente da República a iniciativa de medida provisória, que seria usurpada quando o Congresso Nacional introduz matéria completamente nova em projeto de lei de conversão. Aponta, ainda, ofensa ao art. 5º, XIII, da Carta Política diante da imposição de restrições ao exercício profissional por via diversa da lei específica.

Ao serem requisitadas informações à Presidência da República, esta argui ausência de impugnação de todo o complexo legislativo relacionado, e afirma regular a modificação e a inclusão de disposições, pelo CN, no curso da conversão da MP. Em defesa, o SF afirma o regular exercício, pelo Parlamento, do direito de emendar, e que, no caso concreto, as emendas acolhidas não inovam em tema de iniciativa exclusiva do Presidente da República. Em reforço, o Advogado-Geral da União manifesta-se pela improcedência do pedido. Argumenta ser inexigível, da emenda parlamentar que não versa sobre matéria de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, relação temática com o objeto original da MP.

Nesse contexto, cabe a reflexão sobre se a inserção pelo CN, em medida provisória, de dispositivos sem pertinência temática com o texto original implica ou não contrariedade a preceitos constitucionais? O Ministério Público Federal manifestou-se no sentido de que não há preceito constitucional a ser violado justamente porque não há referência expressa no texto da Carta Maior quanto à observância da pertinência temática das emendas.

É o que se observa no seguinte trecho do parecer do Procurador-Geral da República, fundamentado no sentido da **improcedência** do pedido deduzido na presente ADI: a “*inserção pelo Congresso Nacional, em medida provisória, de dispositivos sem pertinência temática com o texto original não implica contrariedade a preceitos constitucionais*”.

No forte debate travado na sessão de julgamento da referida ADI, diversos foram os posicionamentos assumidos pelos eminentes ministros da Corte Maior. Neste ponto, será feita uma abordagem dos principais argumentos jurídicos que fundamentaram o entendimento de cada Ministro.

A Ministra **Rosa Weber**, relatora da ADI, acompanhada pelos Ministros Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski, restou vencida. Mas alguns argumentos lançados no seu voto merecem ser lembrados, porque, aparentemente, retratam o novo momento do STF. Disse a Ministra que os assim chamados “contrabandos legislativos” não substanciam simplesmente uma mera inobservância de forma, “*mas um procedimento antidemocrático, em que se subtrai do debate legislativo, intencionalmente ou não, a discussão sobre normas que irão regular a vida em sociedade*”. E tal discussão não acontece, porque tais emendas, diante da especial natureza do procedimento de conversão, seguem curso sem apreciação pelas comissões temáticas, ou discussão em audiências públicas, implicando uma tramitação sem maior debate e mais aprofundada reflexão.

Além disso, afirmou que a tese central da presente ação direta diz respeito à inconstitucionalidade por existência de vício formal, quanto à impossibilidade de introdução, pelo CN, de matéria completamente nova em PLV de MP. No mérito, julgou *procedente* a ação direta para declarar a inconstitucionalidade formal do art. 76 da Lei nº 12.149/2010, por ofensa aos arts. 2º, 62 e 84, XXVI, da CF/88. No que tange aos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, a relatora parametriza com o definido no julgamento da ADI 4029/DF, de relatoria do Ministro Luiz Fux, em que a inconstitucionalidade foi declarada com efeitos prospectivos<sup>49</sup>, ou seja, foram modulados a fim de se evitar que o pronunciamento da Corte pudesse semear insegurança jurídica em relação às MPs já convertidas em lei, bem como sobre aquelas então em tramitação no Poder Legislativo.

---

<sup>49</sup> No caso da ADI 4.029/DF (julgada em 08.03.2012, DJe 26.06.2012), questionava-se a constitucionalidade da lei de conversão de uma MP que fora aprovada sem a emissão de parecer prévio por comissão parlamentar mista. O Tribunal julgou pela improcedência da ação, com efeitos *ex nunc*, reconhecendo, incidentalmente, a inconstitucionalidade de dispositivo de Resolução do Congresso Nacional que dispensava o respectivo parecer da Comissão Mista (*caput* do art. 5º e §§ 1º e 2º do art. 6º da Resolução nº 1, de 2002-CN), visto que foram esses dispositivos que deram suporte para atuação parlamentar e não havia, portanto, norma constitucional diretamente infringida.

Ao proferir o seu voto, o Ministro **Ricardo Lewandowski**, que acompanhou a relatora, destaca acreditar que o STF está dando um avanço importante do ponto de vista jurisprudencial, e até doutrinário, no sentido de que, pela primeira vez, está-se considerando inconstitucional uma prática, um costume parlamentar.

Ao proferir o voto, o Relator para o acórdão, Ministro **Edson Fachin**, inaugurou a divergência que conquistou a maioria para, julgando improcedente a ação, decidir no sentido do reconhecimento da inconstitucionalidade formal do denominado “contrabando legislativo”, e, em respeito ao postulado da segurança jurídica, entendeu que se devem preservar, até a data do julgamento, “as leis fruto de emendas [que não observaram o requisito da pertinência temática] em projetos de lei de conversão de MP em lei, inclusive a MP alvo de análise”.

Em seu voto, analisa que, editada a MP, compete ao Poder Legislativo realizar o seu controle, que é, a um só tempo, político e jurídico, pois se debruça sobre a análise das circunstâncias (urgência e relevância) exigidas pela CF para a sua edição. Destaca, ainda, a importância do controle pelo Poder Legislativo do exercício da atípica função legislativa do Poder Executivo – robustecido pelo trabalho da comissão estabelecida pelo art. 62, § 9º, CF/88 – e ressalta o papel do STF na defesa do regular processo legislativo constitucional.

O Ministro enfatiza que uso hipertrofiado de instrumento excepcional – a MP -, ordinarizando-o, deturpa diuturnamente o processo legislativo desenhado pela CF/88, gerando distorções ilegítimas na arena democrática. Nessa quadra, a prática das emendas parlamentares no processo de conversão de MP em lei com conteúdos temáticos distintos dos nela versados apresenta forte complexidade democrática. Pode, até mesmo, ser vista e explicada como uma possível resposta à atuação do Executivo diante do trancamento das demais deliberações da pauta do Legislativo (art. 62, § 6º) em razão das diversas MPs editadas.

Ressalta, ainda, que os temas inseridos na lei de conversão que não guardam pertinência com a MP se veem privados de passar pelas Comissões temáticas de ambas as casas do CN e sua consequente especialização. Tais temas são, dessa forma – e a um só tempo -, privados da submissão a um escrutínio mais aprofundado no âmbito do próprio CN, bem como de um debate público que permita a maturação das reflexões sobre eles, em prejuízo do diálogo com a comunidade

ampla de intérpretes da Constituição. Perceba-se: dependendo da matéria versada na MP, a necessidade de realização de audiências públicas é praticada de forma limitada em virtude dos exíguos prazos do procedimento legislativo de conversão.

Fachin lembra que há discussão em marcha a fim de deixar expresso no texto constitucional aquilo que já decorre de seus princípios. Cita a PEC nº 70/11 (na CD; nº 11/2011, no SF) que busca alterar o procedimento de apreciação das MPs pelo Poder Legislativo, com a previsão expressa de dispositivo que veda a inclusão, em projeto de lei de conversão, de matéria estranha ao objeto da MPV.

Na seara infraconstitucional, enfatiza que há disposição legal expressa que veda a possibilidade de uma lei tratar de diversos temas – a já citada LC nº 95/98, art 7º, II. Tal norma, no entanto, conforme entendimento consolidado do STF, não pode servir de parâmetro para a análise de inconstitucionalidade, devendo o dispositivo impugnado confrontar diretamente a CF/88, e não norma infraconstitucional (ADI 2626, Relatora p/ o Acórdão: Min. Ellen Gracie. 18/04/2004)

O Ministro **Gilmar Mendes** votou no sentido da improcedência, com sinalização ao CN, a título de advertência, para que não dê continuidade a essa prática e que, no futuro, haverá uma mudança de orientação do entendimento da Corte. Pondera, no entanto, que o princípio do que chama de “MP-ônibus” começa na iniciativa do próprio Executivo, que edita MPs tratando de diversos assuntos, sem pertinência temática entre si. Neste sentido, destaca que se deve

(...) olhar o assunto por dentro da funcionalidade do Parlamento, em que isso se tornou mais ou menos normal, não só por conta de vícios, mas também como uma forma de aceleração do próprio processo legislativo. Aproveita-se da medida provisória, que tem um prazo compulsório, para fazer esse tipo de enxerto. E fazem aí, a ironia da ‘MP locomotiva’, ‘MP ônibus’, essa coisa toda que, no debate, isso se coloca. (ADI 5.127/DF, p. 44).

O Ministro **Dias Tóffoli** votou pela improcedência da ação, divergindo da Relatora Rosa Weber, mas foi vencido em maior extensão, por entender que o requisito da pertinência temática não detém sede no texto constitucional, e que eventual juízo da Corte configuraria ingerência em questão interna do CN.

O Ministro **Luís Roberto Barroso**, ao discordar da relatora, votou pela declaração da improcedência da referida ação, reconhecendo-se, no entanto, com eficácia *ex nunc*, a ilegitimidade constitucional do oferecimento de emendas parlamentares que não guardam relação de pertinência temática, ou de congruência

material, ou, ainda, de afinidade lógica com o conteúdo normativo de MPs submetidas ao exame do CN.

Ao proferir o seu voto, ponderou que a questão, basicamente, é a seguinte: não existe uma regra na Carta Magna que proíba expressamente a apresentação de emendas parlamentares às MPs que não tenham pertinência temática. Diante da ausência de proibição, pelo menos explícita, o que se desenvolveu foi um costume que admitia essa prática reiterada socialmente aceita e realizada desde a promulgação da CF/88. Um costume, como se sabe, é uma importante fonte subsidiária do Direito.

No entanto, analisa que recentemente adveio uma clara percepção de que esse costume é incompatível com a CF, justamente por causar efeitos colaterais graves e antagônicos aos preceitos constitucionais. Pondera que ou esse costume sempre foi inconstitucional, e, portanto, há décadas se comete uma inconstitucionalidade, ou mudou-se a percepção de qual seja a melhor interpretação da CF/88 em relação a esse ponto, enfatizando que essa é a força que está por trás da mutação constitucional<sup>50</sup>.

Posteriormente, ao aditar o voto proferido, o Ministro enfatiza que não trata a questão em análise como *norma ainda constitucional* porque a ideia de norma ainda constitucional projeta para o futuro o momento em que efetivamente se vai considerar inconstitucional. O Ministro considera desde agora como inconstitucional a prática desse costume, votando pela improcedência do pedido, mas com declaração, para o futuro, da inconstitucionalidade da prática do contrabando legislativo.

O Ministro **Celso de Mello** destacou que é sabido que o exercício do poder de emendar constitui, quando concretamente manifestado, um dos incidentes do processo de formação das espécies legislativas. Trata-se de prerrogativa que, por ser inerente à função legislativa do Estado, qualifica-se como poder de índole eminentemente constitucional. Para ele, “*o poder de emendar, nada mais sendo do que uma projeção do próprio poder de legislar, sofre, em função da matriz constitucional que lhe confere suporte jurídico, apenas as limitações definidas no texto da Carta Política*”.

---

<sup>50</sup> A mutação constitucional é o fenômeno que se dá por intermédio da interpretação constitucional, quando em algum momento passa-se a interpretar o mesmo conjunto de fatos à luz de uma nova percepção, sem que haja mudança no texto constitucional.

Como argumento cita que o Ministro Themistocles Brandão Cavalcanti, ao versar sobre o tema, salientou (RDA 97/213):

(...) Pode-se dividir em três a orientação doutrinária sobre o poder de emenda. A primeira entende que a função de emendar é inerente à função legislativa. A segunda, que o poder de emenda é limitado, é preciso ter afinidade lógica com o projeto. E a terceira é que vincula o poder de emenda ao poder de iniciativa (...)

No que concerne aos projetos de iniciativa reservada, Celso de Mello entende que a CF/88 estabeleceu apenas restrição vedatória das emendas que possam gerar aumento da despesa global prevista. Para ele, o que a Constituição confere, ao reservar iniciativa, é a definição do momento em que se deva legislar sobre determinada matéria. O proponente do projeto é senhor da oportunidade. O mais se passa no interior do Poder Legislativo, no exercício constitucional de sua atividade inovadora da ordem jurídica em nível imediatamente infraconstitucional.

No entanto, destaca que é preciso ter presente, neste ponto, a advertência feita pelo Ministro Victor Nunes Leal (RTJ 36/385) de que:

(...) A Assembleia não pode ficar reduzida ao papel de dizer sim e não, como se fosse – frase conhecida – composta por mudos, que apenas pudessem baixar a cabeça, vertical ou horizontalmente. Ela pode introduzir elementos novos no projeto, **desde que não o desfigure, que não mude a sua substância, que não estabeleça incompatibilidade entre o sentido geral do projeto e as disposições a ele acrescidas pelo órgão legislativo.** (grifo nosso)

Para Celso de Mello, a extração constitucional do poder de emenda não permite presumir a existência de vedações que não as decorrentes de cláusula constitucional explícita, como a que resulta da norma inscrita no art. 63, I, da CF/88, **ressalvado** o entendimento, que a Suprema Corte já proclamou<sup>51</sup> de que se revela implícita, no sistema constitucional brasileiro, a exigência de que as emendas parlamentares guardem relação de pertinência (“afinidade lógica”) com o objeto da proposição legislativa, qualificando-se como requisito legitimador, sob pena de reconhecer-se a ocorrência de vício de inconstitucionalidade formal.

Ao acompanhar o Min. Edson Fachin, afirma, por fim, que a supremacia formal e material da CF não permite que subsistam práticas consuetudinárias com ela incompatíveis, independentemente do espaço institucional

---

<sup>51</sup> Já citados anteriormente: (ADI 546/DF, Rel. Min. Moreira Alves – ADI 574/DF, Rel. Min. Ilmar Galvão – ADI 973-MC/AP, Rel. Min. Celso de Mello – ADI 1.050-MC/SC, Rel. Min. Celso de Mello – ADI 2.887/SP, Rel. Min. Marco Aurélio ).



em que se registre a ocorrência de usos e costumes em desconformidade com o texto da Lei Fundamental.

O Ministro **Teori Zavascki** entende que há uma vedação implícita na CF/88 de embutir, numa MP, matéria que não tenha nenhuma pertinência ou relação de afinidade ou de conexão. Enfatiza que a prática do contrabando legislativo se trata de norma consuetudinária, até *contra legem*, porque a LC nº 95/98, que trata da técnica de formulação das leis, já contém essa proibição expressa no art. 7º, II.

Por fim, contrariamente à relatora, votou pela improcedência da ação, e reconhecimento da inconstitucionalidade, com efeitos *ex nunc*, da incompatibilidade com a Constituição Federal da apresentação de emendas sem relação de pertinência temática com a MP submetida ao CN, em nome da segurança jurídica.

A Ministra **Cármem Lúcia** também se posicionou contrária à prática de inserção de matérias estranhas às Medidas Provisórias e afirmou que “o que é excepcional interpreta-se restritivamente”.

Por fim, como desfecho de toda a argumentação jurídica, foi lavrado, pelo Ministro Edson Fachin, acórdão de decisão plenária do Egrégio Supremo Tribunal Federal, em 15.10.2015, sob a presidência do Ministro Ricardo Lewandowski, que por maioria de votos julgou improcedente o pedido formulado na ação direta, com a cientificação do Poder Legislativo de que o STF firmou entendimento, *ex nunc*, de que não é compatível com a Constituição da República a apresentação de emendas parlamentares sem relação de pertinência temática com medida provisória submetida à apreciação do Congresso Nacional.

Ressalvou-se, ainda, o entendimento do Ministro Luís Roberto Barroso, que, como citado anteriormente, propôs o reconhecimento incidental da inconstitucionalidade do costume, bem como da constitucionalidade da Resolução do Congresso Nacional que regulamenta a matéria, a Resolução nº 1, de 2002-CN. Foram vencidos os Ministros Rosa Weber (relatora da ação), Marco Aurélio, e Ricardo Lewandowski, que julgavam procedente o pedido, e, em maior extensão, o Ministro Dias Tóffoli, que o julgava improcedente.

Ademais, em atenção ao princípio da segurança jurídica (art. 1º e 5º, XXXVI, CF/88), foram mantidas hígidas todas as leis de conversão fruto dessa prática promulgadas até a data do presente julgamento, inclusive aquela impugnada na ação em comento.

## 5. A ATUAÇÃO DO LEGISLATIVO

A Carta Magna de 1988, a despeito de dotar o Executivo de um grande poder de agenda, conferiu ao Congresso Nacional a prerrogativa de atuar diretamente na tramitação das medidas provisórias. Essa atuação se dá inclusive mediante alteração do texto original da MP, por meio dos Projetos de Lei de Conversão, que se constituem em verdadeiras janelas de oportunidade legislativa aos congressistas para fazerem mudanças incrementais nas MPs editadas pelo Executivo. Para tanto, revela-se premente entender se o poder delegado ao Presidente de editar MPs é complementado pelo Congresso Nacional através da reabertura da negociação da MP na arena legislativa iniciada com a proposição de Projetos de Lei de Conversão (CUNHA, 2011, p. 12 e 16).

O que se questiona é: Qual a capacidade de atuação do Poder Legislativo na agenda política em sistemas presidencialistas em que o Presidente da República é dotado de amplos poderes legislativos? Qual sua efetividade diante dos meios disponíveis e quais efeitos essa atuação traz em termos da produção legal?

No sistema político brasileiro, em que grande parte da produção legal é realizada pelo Presidente da República, os projetos de lei de conversão constituem como o procedimento legislativo disponível aos congressistas para interferir de modo incremental na agenda política nacional.

O presente estudo destinou-se a analisar como se efetuou o combate às emendas “jabutis” nas 32 MPs publicadas antes e 32 MPs publicadas depois do julgamento do STF na ADI nº 5.127, ocorrido em outubro de 2015, e verificar se essa decisão realmente imprimiu algum impacto ou influência nas deliberações que emanam das Casas Legislativas.

### 5.1. Dimensão legislativa tripartite no combate aos “jabutis”

#### 5.1.1. Limites impostos no âmbito das Comissões Mistas

Ao adotar uma MP, o Presidente da República a submete ao Congresso Nacional a fim de inaugurar o processo legislativo de sua deliberação. O art. 2º da Resolução nº 1, de 2002-CN prevê que nas 48 horas que se seguirem à publicação, será designada Comissão Mista para emitir parecer sobre ela. Depreende-se do texto, portanto, que para cada MP publicada será designada uma Comissão Mista temporária específica para analisá-la. Em cumprimento ao preceito

contido no § 5º do art. 62 da CF/88, caberá à referida comissão emitir parecer prévio quanto ao atendimento dos pressupostos constitucionais (relevância, urgência, mérito e adequação financeira e orçamentária), não só do texto inicial, mas também das emendas a ele apresentadas.

Imprescindível fazer, previamente à análise pormenorizada das manifestações das Comissões Mistas, uma ressalva no que tange às MPs que tratam da abertura de crédito extraordinário<sup>52</sup>, posto que sua análise, nos termos do § 6º do art. 2º da Resolução nº 1, 2002-CN, fica a cargo da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)<sup>53</sup>, como se segue:

**Art. 2º**.....

§ 6º Quando se tratar de Medida Provisória que abra crédito extraordinário à lei orçamentária anual, conforme os arts. 62 e 167, § 3º, da Constituição Federal, o exame e o parecer serão realizados pela Comissão Mista prevista no art. 166, § 1º, da Constituição, observando-se os prazos e o rito estabelecidos nesta Resolução.

No que concerne à atuação da CMO com relação à apresentação de emendas às referidas MPs, o art. 111 da Resolução nº 1, de 2006 – CN estabelece regra rígida para a admissão de emenda nesse tipo de crédito ao dispor que “*somente serão admitidas emendas que tenham como finalidade modificar o texto da medida provisória ou suprimir dotação, total ou parcialmente*”. Por sua vez, o art. 109, II, a, da mesma norma estabelece, ainda, a seguinte vedação:

**Art. 109.** As emendas não serão admitidas quando:

II – oferecerem como fonte de cancelamento compensatório, previsto no art. 166, § 3º, II, da Constituição, programação que:

a) Não conste do projeto de lei ou conste somente como cancelamento proposto;

Com base neste artigo, observa-se que, diferentemente das demais MPs, o requisito da pertinência temática não se configura como único fundamento a sustentar a inadmissão de emendas parlamentares. Portanto, na análise do texto dos pareceres proferidos no âmbito da CMO, torna-se difícil identificar qual a concretude da atuação legislativa desempenhada no combate ao “contrabando” em MPs, especificamente quanto ao requisito da pertinência temática das emendas,

<sup>52</sup> Cujá adoção possui amparo no disposto no art. 167, § 3º, da CF/88, que prevê que a abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

<sup>53</sup> Comissão mista permanente prevista no art. 166, § 1º, da CF/88.

alvo principal deste ensaio. Em virtude disso, justifica-se a exclusão, no presente trabalho, da análise das deliberações ocorridas nas tramitações das MPs de crédito no âmbito da CMO.

Como já informado, as MPs podem receber emendas de qualquer parlamentar, perante a Comissão Mista, nos primeiros 6 (seis) dias após a sua publicação. Nessa fase, as emendas podem ou não ser incorporadas ao texto, ficando essa análise a critério do relator da matéria na respectiva Comissão. Caso elas sejam incorporadas em pelo menos de uma das Casas do Congresso, a MP passa a tramitar como PLV.

Em sequência, neste ponto faremos uma análise quanto às impugnações operadas na instância da Comissão Mista no que se refere às emendas “jabutis”. Por ser o primeiro crivo legislativo a ser feito no trâmite das MPs, e por possuir, a princípio, a maior legitimidade na inadmissão dessas emendas em virtude da expressa e clara previsão contida no § 4º do art. 4º da Resolução nº 1, de 2002-CN, é no âmbito das Comissões Mistas que se encontrarão grande parte do acervo argumentativo plausível de análise quanto ao combate ao contrabando legislativo nas MPs. O referido § 4º já foi transcrito anteriormente, mas merece, neste momento, ser replicado:

Art. 4º.....

.....

§ 4º. É **vedada** a apresentação de **emendas** que versem sobre **matéria estranha àquela tratada na Medida Provisória**, cabendo ao Presidente da Comissão o seu **indeferimento liminar**. (grifo nosso)

Em contraste com a quantidade de emendas inadmitidas pelos relatores das matérias e as impugnações ocorridas nos Plenários da CD e do SF, a referida prerrogativa assegurada ao Presidente da Comissão é fracamente desempenhada. Um dos poucos exemplos em que se verificou a ocorrência do indeferimento liminar de emendas que continham teor estranho ao texto inicial ocorreu na MP nº 680/2015, em que o Presidente da Comissão, Senador Sérgio Petecão, tomou a seguinte decisão acerca das 175 emendas apresentadas:

Nos termos do artigo 4º, § 4º da Resolução nº 1, de 2002-CN, a Presidência **indefere liminarmente** as seguintes **emendas** apresentadas à Medida Provisória nº 680, de 2015, por tratarem de **matéria estranha**: 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 22, 23, 39, 40, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 61, 86, 87, 88, 97, 101, 102, 104, 105, 108, 109, 116, 119, 121, 125, 126, 128, 129, 130, 133, 139, 140, 141, 142 e 174 (...).Conforme o artigo 4º, § 5º da Resolução nº 1, de

2002-CN combinado com o artigo 11, § 2º do Regimento Comum, o autor da emenda indeferida terá o prazo de 24 (vinte e quatro horas) para recorrer da decisão da Presidência para a Comissão.

Como visto, o texto acima remete, ainda, à previsão do § 5º do art. 4º, da respectiva Resolução, que concede prazo ao autor da emenda não aceita para recorrer, com o apoio de 3 (três) membros da Comissão, da decisão da Presidência ao Plenário desta (a Comissão), que decidirá, definitivamente, por maioria simples, sem discussão ou encaminhamento de votação.

Do estudo dos pareceres proferidos e das decisões tomadas no âmbito das comissões mistas temporárias, alguns merecem destaque e corroboram o entendimento de que é no seio dessas Comissões que se forma uma grande arena de entendimento político e legislativo que fundamentam o processo legislativo das MPs. Os pronunciamentos destacados reforçam e materializam a ideia da necessidade de um efetivo combate ao abuso observado na apresentação de emendas nas MPs.

Cite-se, como exemplo, as palavras do Senador Humberto Costa, relator na Comissão Mista da MP nº 690/2015<sup>54</sup>, ao analisar que os pressupostos constitucionais aos quais a MP se sujeita também são aplicáveis, por paralelismo, às emendas a ela apresentadas:

**(...) os pressupostos constitucionais de relevância e urgência devem ser observados não somente pelo texto original da medida provisória, mas também pelas emendas a ela apresentadas.** Afinal, não há lógica que a redação encaminhada pelo Poder Executivo tenha que observar os pressupostos, mas as emendas inseridas durante a tramitação não os devam observar. Diversas emendas regulam assuntos que poderiam ser apreciados na tramitação ordinária de projeto de lei, de modo que não se fundamenta a inserção no procedimento excepcional da medida provisória.

Da mesma forma posicionou-se o Deputado Afonso Motta que, a cargo da relatoria da MP nº 687/2015, reforçou a ideia de se incentivar a atuação dos parlamentares na garantia do devido processo legislativo das MPs:

Buscamos ser bastante criteriosos em relação ao acatamento de emendas que possuam pouca conexão temática com o conteúdo da MPV nº 687/2015 – os chamados “jabutis” ou “contrabando”. Entendemos que esse é um ideal, uma meta, que deve ser obstinadamente buscada por cada um de nós parlamentares. A inclusão açodada de matérias estranhas acarreta um imenso risco

---

<sup>54</sup> BRASIL. Medida Provisória nº 690, de 15 de dezembro de 2009. Publicada no **Diário Oficial da União** de 16.12.2009. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122930>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

para a legitimidade do processo legislativo, na medida em que pode beneficiar indevidamente grupos específicos em detrimento da coletividade e do interesse público. Pode, além disso, induzir a erros e omissões que não ocorreriam após apreciação mais cautelosa e espaçada no tempo, se realizada no curso próprio de um processo legislativo voltado especificamente ao tema em questão.

Na Comissão Mista destinada a analisar e emitir parecer à Medida Provisória nº 684/2015, o relator da matéria, Dep. Eduardo Barbosa, posicionou-se da seguinte forma:

Em relação à constitucionalidade das emendas oferecidas pelos nobres Pares, o exame exige cautela. Não há como ignorar o teor claro e expresso de recente acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal. Com efeito, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.127, o Pretório Excelso, a despeito de ter negado provimento ao pleito autoral, alegando-se a preservação da segurança jurídica, manifestou-se claramente **contrário à apreciação, na tramitação de medidas provisórias, de matéria estranha ao teor do texto editado pelo Poder Executivo**. Restou indubitável, naquela assentada, que **serão bem sucedidas ações diretas de inconstitucionalidade destinadas a impugnar textos legais com base no referido pressuposto**. Afigura-se, destarte, que esta comissão mista deve se comportar de modo bastante rigoroso na apreciação do aspecto em questão. Há de se ressaltar que não chegou a ser exercida pelo ilustre Presidente do colegiado a faculdade a ele atribuída pelo § 4º do art. 4º da Resolução CN nº 1/2002, instrumento que disciplina a tramitação de medidas provisórias. Não obstante, tal circunstância não impede, e, pelo contrário, até recomenda, a adoção da providência prevista naquele dispositivo por parte da própria comissão, visto que ao todo se deve reconhecer a capacidade e até mesmo a obrigação atribuída a uma de suas partes. É que a partir do entendimento proferido pelo Supremo Tribunal Federal anteriormente mencionado, e nesse contexto se apresenta o presente parecer, **ocorrerá de forma contrária ao ordenamento constitucional processo legislativo vinculado à edição de medida provisória que admita a apreciação de matéria estranha ao texto original do instrumento**. Sobreleva, em relação a esse aspecto, contudo, uma dificuldade inicial, visto que é preliminarmente indispensável que se estabeleçam **parâmetros objetivos para fixar o alcance temático de medidas provisórias** antes que se rejeitem emendas incidentes sobre seu teor.

Observa-se que muitos dos pareceres proferidos nas Comissões Mistas reiteram o argumento jurídico da necessidade de observância do pressuposto da pertinência temática das emendas apresentadas no curso do processo de deliberação de MPs. Os fundamentos que afastam essa prática perpassam desde a previsão regimental, a legal, a constitucional e, também, a decisão já comentada no âmbito da Suprema Corte quando do julgamento da ADI 5.127.

Para melhor compreender a possibilidade de utilização das MPs pelo Congresso Nacional no compartilhamento do poder de agenda com o Executivo, é relevante observar a quantidade de emendas apresentadas e a existência de pertinência temática entre essas a norma sobre a qual incidem.

O presente trabalho analisou as MPs editadas no período de 1 (um) ano a contar da decisão exarada na já comentada ADI nº 5.127, aplicada pela primeira vez à MP nº 687/2015 e abrangendo um total de 32 MPs (até a MP nº 733/2016), excluindo-se as MPs de crédito extraordinário e as MPs que perderam a eficácia sem que tivessem o parecer aprovado no âmbito da Comissão Mista. Do conjunto de MPs estudadas (tomou-se como referência a mesma quantidade de MPs antes, 32, perfazendo um total de 64 MPs, considerando-se que as MPs antes da ADI foram da MP nº 639/2014 à MP nº 685/2015), tem-se que 57 (**89%**) foram convertidas em lei (incluindo as aprovadas na íntegra e as aprovadas na forma dos PLVs) e 1 (**1,6%**) foi expressamente rejeitada pelo CN. Isso significa que em **90,6%** dos casos o CN se pronunciou expressamente sobre a matéria em menos de 120 dias após a edição da MP. O remanescente configura os **9,4%** em que a MP perdeu eficácia em virtude do decurso do prazo. Esses dados são bastante relevantes para mostrar que o processo legislativo gerado a partir da adoção da MP conta com a participação direta e ativa do parlamento.

Das 32 MPs analisadas após a decisão do STF, 27 foram transformadas em PLVs, o que representa **84,4%** do total. Em comparação com a mesma quantidade de MPs anteriores à decisão na ADI nº 5.127, tem-se que 23 das 32 MPs foram aprovadas na forma de PLVs, o equivalente a **71,9%** do total.

Esses dados dão espaço para compreendermos como o Congresso Nacional tenta interferir no mais poderoso instrumento legislativo nas mãos do Presidente da República no Brasil. Para Cunha (2011, p. 19), a investigação dos PLVs também pode sugerir que o Congresso Nacional não é um corpo monolítico que apenas aceita ou rejeita os atos presidenciais, possibilitando também a verificação do potencial do Congresso ser uma arena de negociação, barganha e acomodação dos pontos da agenda presidencial.

Nas 32 MPs analisadas antes da ADI, **12,3%** das emendas apresentadas foram indeferidas no âmbito da Comissão Mista, comparativamente com as MPs pós-ADI, em que se verifica que **10,7%** das emendas não passaram no

crivo inicial. Esse dado talvez não se mostre tão verídico e relevante, visto que muitos pareceres aprovados pelas comissões concluem pela rejeição de emendas sem apontarem a motivação da rejeição, de modo que não se revela tão alcançável a identificação sobre quais emendas eram realmente “jabutis”.

Transmutando esses dados das emendas indeferidas para números absolutos, tem-se que nas MPs pré-ADI foram apresentadas um total de **4.022** emendas parlamentares e que **495** dessas foram alvo de indeferimento ou inadmissibilidade no âmbito da Comissão Mista. Posteriormente à decisão do STF, o número de emendas apresentadas à mesma quantidade de MPs caiu para **2.368 (uma queda de 41%)**, e **252** foram indeferidas ou inadmitidas.

A atuação do CN, nesse sentido, não se trata de mero processo homologatório, mas de colaboração efetiva no processo legislativo, decorrente da análise e aprimoramento do texto principal por meio das emendas parlamentares. Sampaio (2007, p. 192) fala, acertadamente, em verdadeira “simbiose” entre os Poderes Legislativo e Executivo.

Abramovay (2012, p. 80) destaca o fato de que a utilização das MPs permite que o Congresso exerça também o seu poder de agenda. Levando-se em conta que, no universo estudado, **78,1%** das MPs sofreram alteração em pelo menos uma das duas Casas do CN, fica demonstrado que o Congresso faz uso deste instrumento legislativo excepcional para compartilhar com o Executivo o poder de agenda.

Para o autor (2012, p. 83), as emendas representam a possibilidade de os parlamentares (da maioria e da minoria) conseguirem espaço na agenda de debates propostas pelo Executivo. Quanto maior o número de emendas, mais o Parlamento estará contribuindo, em tese, para este debate público. O autor afirma ainda que o alto número de emendas significa, também, que os parlamentares reconhecem este como um espaço importante para dar vazão a suas reivindicações.

No recorte analisado neste estudo, verificou-se que a média de emendas por MP antes da decisão na ADI citada foi de **125,7** e depois da ADI foi de **74**, o que representa uma **queda de 41%** no total de emendas apresentadas às MPs após o entendimento exarado pela Suprema Corte. Esse dado mostra-se relevante, pois pode-se inferir que os próprios parlamentares deixaram de propor emendas que sabiam que seriam indeferidas ou rejeitadas durante a sua tramitação. Com isso, a



prática tida como incompatível com a CF/88 de se inserir matérias estranhas aos textos das MPs já se mostrou mais comedida após a decisão do STF.

No que se refere ao combate ao contrabando legislativo, observa-se que a média de **11,5%** dessas emendas são rejeitadas pelo relator no âmbito da comissão mista por estarem desprovidas de vínculo temático com o texto original da MP. Esse dado revela que nessa fase há grande movimentação dos parlamentares no sentido de tentar inserir na norma de urgência dispositivos alheios à matéria inicial, configurando, como já dito, o que o Ministro Gilmar Mendes chamou de “MP-ônibus”. E nesse caso tanto o relator pode rejeitá-las em seu parecer como o Presidente da Comissão pode indeferi-las liminarmente.

Um dos exemplos que chamam a atenção em relação à apresentação de emendas jabutis é o observado na tramitação da MP nº 672/2015 (anterior à decisão do STF na ADI nº 5.127), que tratava sobre a *política de valorização do salário mínimo* e foram apresentadas emendas sobre os seguintes assuntos:

- emendas 62, 64, 88: dispõem sobre os aeródromos civis;
- emendas 55 e 59: Concede incentivos para as empresas titulares de projetos aprovados na SUDAM e na SUDENE;
- emenda 50: Permite que OSCIPs possam atuar para incrementar a mobilidade de pessoas em geral;
- emenda 52: Cria linhas aéreas pioneiras para operações regionais no transporte aéreo regular.

Outro “jabuti” que merece destaque é o da tentativa, pelo mesmo parlamentar, de inserir de qualquer modo a alteração desejada na norma legal, independentemente da existência de vínculo temático com a MP. Nas MPs 650/2014 que tratava da “reestruturação da Carreira Policial Federal e a remuneração da carreira de perito federal agrário” e 640/2014 que “criava, em caráter temporário, as Funções Comissionadas de Grandes Eventos - FCGE e extingue Funções Comissionadas Técnicas – FCT”, a emenda apresentada pelo mesmo parlamentar visava extinguir o exame da OAB. Ou seja, uma emenda totalmente desprovida de relação de afinidade ou conexão com o texto inicial da norma.

Isso demonstra que as MPs configuram-se como oportunidade legislativa de os parlamentares tentarem emplacar normatizações legais que em nada guardam relação com a matéria inicial para a qual fora editada.



*não escrita* no PLV a parte decorrente do acatamento de emendas desprovidas de vínculo temático com a MP, sem que isso implicasse em devolução da matéria para reanálise pela Comissão Mista. Destaca-se, ainda, que o próprio RICD contém dispositivos que asseguram os preceitos fundamentados na decisão supracitada.

É o que se evidencia da análise das mais recentes decisões do Presidente da CD, em especial depois da decisão proferida pelo STF em sede da ADI 5.127, que veio por fortalecer e respaldar as decisões adotadas no que se refere à impugnação de emendas “jabutis” incrustadas no texto das MPs. Cite-se, por exemplo, modelo de decisão, como a adotada na tramitação da MP 694/2015:

Na esteira do entendimento externado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.127, ocorrido em 15 de outubro de 2015, e nos termos do art. 7º, II, da Lei Complementar nº 95, de 1998 e dos arts. 55, parágrafo único, e 125 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados - RICD, o Presidente da Casa tem por **considerar como não escrita (determinada)** emenda que não guarde qualquer relação temática com a Medida Provisória respectiva.

Observe-se, *in verbis*, o conteúdo das disposições contidas nas referências regimentais fundantes da decisão supra:

**Art. 55.** A nenhuma Comissão cabe manifestar-se sobre o que não for de sua atribuição específica.

Parágrafo único. **Considerar-se-á como não escrito** o parecer, ou parte dele, que infringir o disposto neste artigo, o mesmo acontecendo em relação às **emendas** ou substitutivo elaborados com violação do art. 119, §§ 2º e 3º, desde que provida reclamação apresentada antes da aprovação definitiva da matéria pelas Comissões ou pelo Plenário.

.....  
**(Art. 119.** As emendas poderão ser apresentadas em Comissão no caso de projeto sujeito a apreciação conclusiva:

.....  
 § 2º A emenda somente será tida como da Comissão, para efeitos posteriores, se versar sobre matéria de seu campo temático ou área de atividade e for por ela aprovada.

§ 3º A apresentação de substitutivo por Comissão constitui atribuição da que for competente para opinar sobre o mérito da proposição, exceto quando se destinar a aperfeiçoar a técnica legislativa, caso em que a iniciativa será da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.)

.....  
**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. (grifos nossos)

Portanto, observa-se que a decisão tomada pelo Presidente da Casa acerca das emendas “jabutis” não é soberana e nem irrecorrível, havendo a possibilidade de os parlamentares apresentarem recurso à decisão proferida. Uma vez aprovado em plenário (por maioria simples e processo simbólico) o recurso apresentado contra a decisão do Presidente da CD que considerou como não escrito determinado dispositivo estranho à MP, o respectivo artigo retorna ao corpo do texto do PLV em apreciação. Ou seja, é a decisão colegiada da Casa que possui o condão de dar a palavra final quanto à permanência de dispositivo alheio ao texto principal da MP.

No estudo realizado por este trabalho, observou-se que, no âmbito da CD, a decisão proferida pelo STF quanto ao contrabando legislativo exerceu certo impacto nas decisões emanadas por essa Casa. Isto porque a prática de combater as emendas jabutis, como já demonstrado, já se mostra firme desde a decisão do então Presidente Deputado Henrique Eduardo Alves na tramitação da MP nº 627/2013. Apenas para fazer constar o resultado obtido deste estudo, tem-se que **41%** das MPs<sup>56</sup> antes da ADI foram alvo de indeferimento pelo Presidente da CD, contra **47%** das MPs após a ADI, um **aumento de 14,6%**. Nas MPs do primeiro grupo, 46% dessas foram alvo de recurso por parlamentares; já no segundo, 33% sofreram recurso contra a decisão do Presidente, o que representa uma queda de 28,3% na apresentação de recurso no Plenário da CD.

### 5.1.3. Atuação do Senado Federal

A prática observada no SF quanto ao combate à inserção de matérias estranhas no texto das MPs demonstra que, em regra, este órgão funciona muitas vezes como mero confirmador das decisões tomadas no âmbito da CD, visto que não realiza um controle efetivo e concreto acerca da pertinência dos textos inseridos nas MPs. Com frequência, em virtude do exíguo tempo que o SF possui para deliberar sobre a matéria, muitos “jabutis” pegam carona no corpo das MPs e são aprovados desta forma, às pressas, a fim de se evitar uma possível caducidade da norma em decorrência do necessário retorno à CD a que estariam submetidas as MPs alvo de alteração.

---

<sup>56</sup> Neste caso, foram consideradas na Câmara dos Deputados a contagem das **medidas provisórias** que sofreram algum indeferimento de emendas com conteúdo estranho ao texto principal. A contagem relativa à quantidade de emendas iria certamente se sobrepor aos dados já oriundos das Comissões Mistas, podendo gerar uma informação duplicada.

Muito se argumentava no sentido da inaceitabilidade desta prática, mas pouco se fazia de fato. Diversos foram os discursos de indignação dos senadores, grande parte, porém, sem efeitos transformadores na *mens legislatoris* e na produção legal decorrente da Casa. É o que se verifica, por exemplo, na votação da MP nº 677/2015 na Ordem do Dia da sessão do SF de 07/10/15 (DSF de 08/10/15), em que o Senador Ronaldo Caiado (DEM/GO) - um dos parlamentares mais atuantes quando o assunto é o combate às emendas “jabutis” em MPs -, externou forte indignação com a frequente inserção de matéria estranha nos textos editados pelo Poder Executivo. A MP em discussão tratava da Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF) e foram apresentadas emendas que pretendiam disciplinar acerca das Centrais Elétricas de Goiás (CELG), inseridas no texto pelo relator da matéria no âmbito da Comissão Mista. Como o prazo de emendamento é exíguo (6 dias após a publicação) e recai sobre o texto adotado pelo Presidente da República, o parlamentar ponderava que não havia prazo posterior de emendas sobre os novos temas “jabutis” inseridos no seio da norma de urgência sem o aval do detentor da prerrogativa de editá-la. Segue parte do discurso proferido:

Com esse precedente que V. Ex<sup>a</sup> abre, eu, então, vou me sentir na prerrogativa de trazer matérias estranhas, e a questão de ordem da Mesa sobre matéria estranha em MP não serve mais, porque me foi cerceado o direito de apresentar emendas sobre um texto que eu não conhecia. Então, essa é uma matéria que cai por terra a partir de hoje. Nós não temos mais nada... **Eu posso apresentar na MP o impeachment da Presidente Dilma, eu posso apresentar na próxima MP a privatização da Chesf, eu posso apresentar qualquer matéria em qualquer MP**, porque a partir daqui não pode haver dois pesos e duas medidas. Se a matéria estranha vai prevalecer, então, a partir de hoje, eu me sinto totalmente autorizado para, em cada MP, incluir temas os mais diversos possíveis. (...) enxergo nessa MP um total desrespeito àquilo que a Mesa já deliberou sobre a inclusão de matéria estranha. Se fosse retirado esse tema, eu votaria com toda a tranquilidade. (...) Não tenho nada contra a MP. Agora, a inclusão de matéria estranha, essa é a minha reação. Eu acredito que a Mesa terá muita dificuldade em avançar nas MPs futuras, porque, ao quebrar um procedimento e um acordo na Mesa, eu serei, sem dúvida, um eterno cobrador para que possamos continuar aqui. Que cada MP seja um pot-pourri, seja, como queiram, uma árvore de natal, seja o maior jabuti do mundo, porque a partir daí nós vamos ver a repetição dos escândalos que já ocorreram com MPs que vieram acrescidas de 40, 50 temas divergentes. Esta Casa deveria ordenar as coisas para que nós não voltássemos àquele quadro de mercantilismo que vimos dentro das comissões provisórias e que tanto desgastou a credibilidade do CN com tantos temas estranhos incluídos no texto de uma MP.

Cerca de uma semana depois, adveio um novo entendimento do STF, no julgamento da ADI nº 5.127, de que é incompatível com a CF/88 a apresentação de emendas sem relação de pertinência temática com a MP. Antes da referida decisão, o Presidente do SF não submetia à votação o quesito da pertinência temática em plenário, apenas os pressupostos constitucionais de *relevância e urgência e a adequação financeira e orçamentária*. Porém houve uma mudança de postura nesse sentido.

Influenciada pela decisão da Corte Maior, o Presidente do SF, Senador Renan Calheiros, adotou novo entendimento que serviu como um divisor de águas na postura dessa Casa em combater o contrabando legislativo nas MPs. Foi em resposta à Questão de Ordem nº 6/2015, formulada pelo Senador Ronaldo Caiado em 02.06.15, que o Senador Renan Calheiros proferiu, em 27.10.15, e portanto, em data posterior à decisão na ADI (ocorrida em 15.10.15), o entendimento que veio a nortear as futuras decisões da Casa acerca de emendas que versem sobre matéria estranha à tratada originalmente nas MPs. Em virtude da riqueza de informações agregadas à decisão, segue a mesma na íntegra com alguns destaques:<sup>57</sup>

Em resposta à questão de ordem apresentada pelo Senador Ronaldo Caiado na sessão de 02 de junho de 2015, acerca da possibilidade de rejeição das emendas/modificações realizadas pela comissão mista e pela CD a MP que não guardem afinidade com o tema originário da medida ou que provoquem aumento de despesa pública inicialmente prevista, entendo que tem razão S. Ex<sup>a</sup> pelas razões que passo a expor.

Em face da **natureza urgente e relevante** de que se revestem as matérias nelas veiculadas, as MPs se sujeitam a **procedimentos especiais de tramitação e apreciação** pelas Casas Legislativas.

Considerando a raiz constitucional desse regramento, destaco o § 5º do art. 62 da CF/88, que assim dispõe:

“§ 5º A deliberação de **cada uma das Casas do Congresso Nacional** sobre o mérito das medidas provisórias **dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais.**”

Portanto, compete constitucionalmente ao SF, **antes da apreciação do mérito** da matéria que lhe seja submetida pela CD, **avaliar os pressupostos constitucionais** do texto que lhe for indicado.

Não se trata de avaliar, exclusivamente, o texto originário da MP editada pelo Presidente da República, **mas também a adequação de eventuais alterações inseridas pela comissão mista ou pela CD** aos pressupostos constitucionais de admissibilidade.

Ao decidir, o SF poderá conhecer **integral** ou **parcialmente** do texto recebido da CD, caso entenda que, independentemente da origem

---

<sup>57</sup> Publicada no DSF de 28 de outubro de 2015, p. 76.

do texto – se constante da MP ou do PLV -, houver conteúdo impróprio ao rito de MPs ou da legítima formatação do ato legislativo.

O juízo de admissibilidade da MP em seu texto originário ou do PLV alcança, portanto, **todos** os aspectos do devido processo legislativo, como **condição de validade** do próprio ato.

Em reforço a esse entendimento, na recente sessão de 15 de outubro de 2015, ao julgar a ADI nº 5.127, o STF decidiu “não ser compatível com a CF/88 a apresentação de emendas sem relação de pertinência temática com a MP submetida a sua apreciação”.

Indubitável, portanto, a **natureza constitucional do pressuposto de pertinência temática das emendas**, a merecer abrigo no juízo das Casas Legislativas. (...)

A norma de ritos da apreciação da MP estabelece a **obrigatoriedade da pertinência temática das emendas**, que só poderão ser oferecidas perante a Comissão Mista, e atribui ao Presidente da Comissão prerrogativa de indeferir liminarmente aquelas que versarem sobre matéria estranha. (...)

Talvez não fosse o caso, no entanto, de deixar o crédito exclusivo ao Presidente quanto à exclusão do texto impropriamente acrescido, já na fase de Plenário. Isso porque, **passada a fase da Comissão Especial, é do Plenário a competência para decidir** sobre o atendimento dos pressupostos de admissibilidade, conforme o art. 8º da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002.

Portanto, **compete ao Plenário de cada Casa, preliminarmente ao mérito da proposição** que lhe for submetida – MP ou PLV -, emitir juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais.

Ao fazê-lo, poderá deixar de conhecer, **considerando não escrita**, de **matéria estranha** à MP originária ou que aumente despesa prevista, seja porque o novo conteúdo não atende aos pressupostos específicos de urgência, relevância e limitações materiais, seja ainda porque **desborda dos limites constitucionais** do poder de emendar, atribuído aos Parlamentares, por não guardar pertinência temática.

Do **juízo preliminar** exercido pelo **Plenário do SF** que determinar a supressão parcial de texto em face de violação dos pressupostos de admissibilidade, podem resultar **duas consequências**:

- 1) se o restante do texto apreciado após a supressão for **aprovado como veio da CD**, a MP é **promulgada** ou o PLV respectivo segue para **sanção presidencial** sem o texto suprimido no SF;
- 2) se além da supressão por ausência de pressupostos constitucionais ou violação ao devido processo legal **houver emenda de mérito** à matéria conhecida, **voltará à CD**.

Ordinariamente, as supressões promovidas pela Casa revisora são reapreciadas pela iniciadora. Todavia, no caso do rito especial da apreciação das MPs, isto não ocorre se houver juízo negativo de admissibilidade parcial. É que a **aprovação** de qualquer texto depende do **juízo positivo de admissibilidade de ambas as Casas** do CN, conforme § 5º do art. 62 da CF/88.

Com estes fundamentos, acolho a questão de ordem formulada pelo eminente Senador Ronaldo Caiado para estabelecer que **o SF**, no exercício da competência instituída no § 5º do art. 62 da CF/88, **pode**

**recusar no todo ou em parte a admissibilidade de matéria constante de MP ou PLV.**

A inadmissibilidade pode fundamentar-se na ausência dos pressupostos constitucionais da edição de MP ou na violação de devido processo legal constitucional legislativo.

Para tanto, **passaremos a submeter à deliberação do Plenário, previamente ao exame do mérito, ao exame da pertinência temática**, ocasião em que **qualquer Senador** poderá oferecer **destaques** para supressão de texto que não guarde conexão com o restante do projeto.

**Suprimido** parcialmente o texto, que **será tido como não escrito**, e aprovada a matéria remanescente na forma como veio da CD, a proposição será encaminhada à sanção presidencial. Se houver alteração de mérito na matéria conhecida, o projeto voltará à CD.

Com esse procedimento, acredito estar preservando o poder de emenda do CN, ao mesmo tempo em que se respeita a Resolução nº 1, de 2002-CN, que regula a tramitação de MPs, a LC nº 95/98, que regula a edição de atos normativos, e a própria CF/88, na forma da interpretação dada pelo STF na mais recente decisão sobre o tema específico de emendas parlamentares às MPs.

Tem-se, portanto, que, incluída a MP na Ordem do Dia, qualquer senador poderá apresentar requerimento solicitando a impugnação de determinado artigo por considerá-lo estranho ao texto principal da matéria. Esse requerimento é submetido ao plenário, que se manifestará por maioria simples e processo simbólico para que a matéria estranha seja retirada do texto.

Desta forma, amparado na decisão do STF e na resposta proferida pelo Presidente do SF na Questão de Ordem nº 6/2015, todos já referenciados anteriormente, observa-se que, desde então, a prática rotineira do presidente nas sessões deliberativas é o de proferir o seguinte pronunciamento ao iniciar-se o processo de votação de uma MP:

**Antes de passarmos à apreciação da matéria**, esta Presidência esclarece ao Plenário que, nos termos da ADI 5.127, do STF, e da questão de ordem decidida na sessão do dia 27 de outubro, **submeterá preliminarmente à deliberação do Plenário**, junto com os pressupostos de relevância e urgência, adequação financeira e orçamentária, **a pertinência temática da matéria, oportunidade em que qualquer Senador poderá oferecer requerimento para impugnação de dispositivo estranho à medida provisória.** (grifo nosso)

Em seguida, o presidente da sessão submete à votação o respectivo requerimento apresentado, e em sequência, os pressupostos de relevância e urgência, adequação financeira e orçamentária e pertinência temática da matéria, ressaltados os dispositivos impugnados. Posteriormente, concede a palavra ao autor do requerimento a fim de se proceder à orientação para apreciação do item



impugnado. Se aprovado, o dispositivo impugnado é considerado como não escrito no texto do PLV, para, só então, adentrar-se à apreciação do mérito da matéria.

Pelo exposto, observa-se que a decisão do SF quanto à retirada de dispositivo estranho à MP não atinge o cerne do mérito da matéria, visto que a impugnação se dá no âmbito circunscrito do momento da análise dos pressupostos constitucionais, exigência amparada no § 5º do art. 62 da CF/88. Isto porque, uma provável alteração no mérito da MP ensejaria o seu retorno à CD, conforme disposição regimental ancorada nos §§ 3º e 4º do art. 7º da Resolução nº 1, de 2002-CN (com inspiração constitucional na previsão do art. 64, § 3º, CF/88), o que não se configura neste caso.

Nesse rumo, já há discussão em marcha no CN a fim de deixar expresso no texto constitucional a vedação à cumulação de matérias sem vínculo entre si, seja em MP, seja no PLV. Vale mencionar, neste caso, que tramita perante o CN a PEC nº 70/11<sup>58</sup> (na CD; nº 11/2011, no SF), que altera o procedimento de apreciação das MPs pelo Poder Legislativo. Dentre outras modificações pretendidas, consta da referida proposta a inclusão da seguinte previsão no texto constitucional referenciado no art. 62:

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

No que se refere ao estudo realizado sobre o impacto exercido pela decisão do STF em sede da ADI 5.127, quanto ao combate ao contrabando legislativo nas MPs, observa-se que é no âmbito do Plenário do SF que se encontra a mudança mais significativa na postura das decisões. Enquanto na análise das MPs pré-ADI observou-se que **nenhuma** MP foi alvo de análise quanto à observância do pressuposto da pertinência temática das emendas parlamentares, nas MPs pós-ADI tem-se que **19%**, ou seja, quase 1/5 dessas tiveram matéria estranha impugnada no corpo do PLV, visto que não apresentavam qualquer vínculo de pertinência temática com o texto original. Logo, a atuação do SF foi a que se revelou ter sofrido maior influência decorrente da decisão da Corte Maior quanto à impugnação de emendas “jabutis” incrustadas no texto das MPs.

---

<sup>58</sup> Na data de fechamento deste trabalho, em 12.11.16, verificou na tramitação da matéria que ela encontra-se pronta para a deliberação no Plenário da CD desde 27.10.15, tendo sido apenas iniciada a discussão em 1º turno.

## 6. OS VETOS DO EXECUTIVO

Os poderes legislativos do Presidente da República prescritos na Constituição de 1988 garantiram-lhe a prerrogativa de iniciativa de legislação para assuntos de relevância e urgência, por meio das MPs, além dotá-lo de poder de veto total e parcial dos projetos de leis aprovados, inclusive dos PLVs decorrentes da tramitação das próprias MPs a que deu início.

O que se questiona é se, no caso das MPS, o poder de veto à disposição do Presidente costuma ser utilizado no sentido de combater concretamente as emendas “jabutis” submetidas à sanção no corpo de um PLV? Ou o Chefe do Executivo muitas vezes se mostra conivente com a prática que, como já dito, é entendida como incompatível com a CF/88, de modo a se inferir que a aceitação do “contrabando legislativo” representa uma das facetas que envolvem o jogo político e o presidencialismo de coalizão?

Inicialmente, cabe analisar a observação de Abramovay (2012, p. 44), de que a ciência política desenvolveu, a partir da doutrina da separação de Poderes, um novo conceito: os *veto players*, introduzido por George Tsebelis. Para este, um *veto player* “é um ator individual ou coletivo cuja concordância é necessária para que se tome uma decisão política”.

Para Abramovay (2012, p. 45 e 50), esse conceito é muito importante para se compreender a relação entre o Executivo e o Legislativo e como a interação entre os dois, dentro de um sistema de freios e contrapesos, no qual o essencial não é a rigidez da divisão de atribuições, e sim os controles mútuos e permanentes onde se pode ter uma tendência maior ou menor da ocorrência de mudanças que alterem o *status quo*. No caso brasileiro, temos um presidencialismo, em um Estado federal, bicameral, com coalizões entre partidos com grande distância ideológica entre eles e seus membros.

O autor afirma que a relação do Executivo com o Parlamento no Brasil precisa de mecanismos de superação dos inúmeros *veto players* existentes, e a possibilidade de o Executivo influir no processo legislativo (sempre desde que controlado pelos outros Poderes) parece ser a única forma de superar a estabilidade do *status quo*, e também de aumentar a eficiência da democracia. Outro conceito que o autor considera fundamental para a compreensão de quais são os poderes legislativos que o Executivo pode (ou deve) ter é o poder de agenda.

Para Marco Aurélio Sampaio (2007, p. 129), o poder de agenda

[...] é definido como a capacidade de determinar não somente quais propostas serão consideradas pelo Congresso Nacional, mas também quando o serão, o que indica serem os poderes legislativos do presidente determinantes de seu funcionamento já que se trata de meios que servem à influência do processo legislativo.

Em reforço, Abramovay (2012, p. 47) enfatiza que não é difícil perceber que o poder de agenda é um dos principais instrumentos para se concretizar a eficiência democrática. Afinal, sem a possibilidade de influenciar fortemente a agenda legislativa, o programa de governo escolhido pelos eleitores não será o implementado. É por esse motivo que, no caso de regimes presidencialistas, mecanismos que permitam algum controle da agenda pelo Poder Executivo se fazem necessários para aumentar a eficiência do sistema democrático.

Nesse sentido, Sampaio (2007, p. 128) reforça que

Se da relação entre Executivo e Legislativo resulta um poder de agenda por vezes delegado ao Executivo para determinar o momento das opções políticas a serem discutidas, em muito se afasta a paralisia decisória, ponto negativo apontado pelos críticos do presidencialismo, como natural e inexoravelmente resultante desse sistema de governo.

Para Lois Caballero (2009 apud ABRAMOVAY, 2012, p.50-51), nas democracias contemporâneas: “o Executivo passa a exercer um papel de direcionamento da atividade legislativa, através daquilo que se convencionou chamar de poder de agenda presidencial, por intermédio de diferentes instrumentos de atuação direta e indireta”.

Vários podem ser os mecanismos para aumentar o poder de agenda do Executivo, e no caso brasileiro, podemos falar em três mecanismos institucionais para tal: a possibilidade de pedido de urgência constitucional, as medidas provisórias e a iniciativa privativa. A edição de MPs suspende a pauta do CN, produzindo, do ponto de vista da agenda parlamentar, os mesmos efeitos que a urgência constitucional (ABRAMOVAY, 2012, p. 48-49).

O autor (2012, p. 52) afirma que, além dos instrumentos citados, é necessário acrescentar o veto presidencial – fundamental entre poderes legislativos do Presidente e a lei delegada. Para melhor analisar os poderes legislativos do Executivo, optou-se por classificar esses poderes em indiretos e diretos. Entre os primeiros encontram-se a iniciativa privativa, o veto e o poder regulamentar. Os poderes legislativos diretos são o decreto autônomo, a lei delegada e a medida provisória.

Particularmente, Shugart e Carey (1998 apud ABRAMOVAY, 2012, p. 52) trabalham com a diferenciação distinta entre esses poderes, classificando-os como ativos e reativos, da seguinte forma:

Os poderes reativos são aqueles por meio dos quais o Executivo pode manter a política pública mesmo se os legisladores preferirem um resultado diferente. [...] Poderes reativos são, portanto, conservadores no sentido de que permitem ao Executivo evitar mudanças que de outra forma ocorreriam. O veto e a iniciativa privativa, por exemplo, seriam poderes reativos. Poderes ativos, são poderes que permitem ao Executivo efetuar mudanças que o legislativo não teria iniciado por sua própria iniciativa. Aqui entrariam, por exemplo, a medida provisória e o decreto autônomo.

O poder de veto pelo Presidente da República convive com a formulação moderna do conceito de freios e contrapesos desde a sua origem. Afinal, Montesquieu já admitia expressamente o poder de veto do Executivo em *O Espírito das Leis*. De fato, o mecanismo é adotado pela grande maioria das constituições presidencialistas, visto que o veto é, sem dúvida, parte do Poder Legislativo do Presidente, pois trata-se de uma influência pesada e direta no processo legislativo. Menelick de Carvalho é claro nesse sentido ao afirmar que a sanção presidencial “é uma participação de natureza legislativa, uma vez que constitutiva da lei” (ABRAMOVAY, 2012, p. 54-55).

O entendimento de Silva (2007, p. 217) é brilhante no sentido de se relacionar o exercício do poder de veto como limitador da geração de leis que carregam em seu ínsito matérias totalmente desvinculadas de seu objeto normativo principal, como se segue:

[...] o **veto** é um **instrumento de controle da legislação** não apenas do ponto de vista da constitucionalidade, como também dos interesses, **conteúdo** do projeto de lei.

A Constituição prevê sua utilização para impedir, ou tentar impedir, que se promulguem leis inconstitucionais ou contrárias aos interesses nacionais. Na realidade, não fica nisso. Porque serve ele para **selecionar a matéria e interesses a serem tutelados** em face do programa de governo adotado pelo Executivo. Há aqui a possibilidade de harmonizar o exercício do poder de iniciativa legislativa governamental. Este constitui um instrumento de atuação de um programa político, programa de governo. Acontece que, através da **iniciativa parlamentar e do poder de emendar, são adotados projetos de leis**, no Parlamento, **inadequados ou incompatíveis** com o programa governamental, os quais, convertidos em lei, importam em **desvio ou elemento perturbador do plano de governo**. O **veto**, nesse caso, atua como um **fator corretivo**, segundo a ideologia de governo, numa tentativa de impedir que tais leis venham desarticular sua programação.

O veto só adquire sentido político por se reconhecer que, no presidencialismo, o Presidente pode ser derrotado no parlamento. Seja pelo fato de o presidencialismo admitir a possibilidade de um governo não contar com o apoio da maioria dos parlamentares, seja porque no presidencialismo, como afirmam Shugart e Carey (1998 apud ABRAMOVAY, 2012, p. 56), em razão de não haver necessidade de um voto de confiança, a análise dos projetos feita pelo parlamento, muitas vezes, é de mérito, sem conexão direta com o apoio do governo.

Destaca-se neste ponto que o veto tem uma característica interessante justamente por ser um dos momentos mais claros – e mais consolidados historicamente – de *diálogo constitucional*. O Presidente pode vetar, por inconstitucionalidade ou contrariedade ao interesse público, um projeto aprovado no Parlamento – e deve expor suas razões para isso. Mas o parlamento pode, com o apoio da maioria absoluta de seus membros, derrubar este veto e, posteriormente, o Poder Judiciário pode declarar a inconstitucionalidade da lei promulgada. Esta presença forte do diálogo entre os Poderes, como expressão de um sistema de freios e contrapesos, permite que o veto, mesmo sendo um poder tão forte, seja considerado não como uma violação, mas como parte essencial do princípio da separação dos Poderes no presidencialismo (ABRAMOVAY, 2012, p. 56).

No esforço de compreender a MP como parte do desenho da separação dos Poderes brasileira, Abramovay (2012, p. 68) destaca que deve-se olhar com atenção a maneira pela qual os freios e contrapesos são exercidos neste caso. Ou seja, se para a concretização do princípio da separação de Poderes, não se deve observar uma divisão estanque de atribuições, e sim buscar concretizar um diálogo público entre os Poderes que impeça o abuso de poder, proteja os direitos fundamentais e possibilite transformações sociais a partir do exercício da soberania popular, o olhar sobre a forma como o CN recebe e processa as MPs é fundamental.

Os poderes legislativos do Executivo no Brasil – e particularmente a utilização das MPs -, pelo menos do ponto de vista teórico, estão de acordo com uma visão sobre a relação entre os Poderes que compreende a necessidade de se fazer valer o conceito de eficiência democrática, superando os *veto players* que impedem a alteração do *status quo*, mas exigindo um controle mútuo por meio de um diálogo público entre os Poderes para impedir abusos e garantir os direitos fundamentais (ABRAMOVAY, 2012, p. 73).

Ainda para tratar do diálogo entre os Poderes, um tema fundamental a ser analisado é a resposta efetiva do Executivo ao processo legislativo que se desenvolveu no CN: os vetos ou as sanções presidenciais. O veto é um poderoso instrumento legislativo conferido pela CF/88 ao Executivo, podendo ser totais<sup>59</sup> ou parciais, e neste ponto faremos uma análise sobre a incidência deste instrumento nos PLVs que são enviados para o Presidente sancionar/vetar e se a ocorrência dos vetos se insere no âmbito do combate ao contrabando legislativo nas MPs.

Os dados consoantes aos vetos dão origem a algumas conclusões e pode-se perceber a intensidade do diálogo público gerado pelo sistema de freios e contrapesos brasileiro (ABRAMOVAY, 2012, p. 82). Afinal, no presente estudo realizado, em **78,1%** dos casos houve uma norma editada pelo Executivo alterada pelo CN, e **84%** dos projetos de lei enviados à sanção foram vetados – de forma fundamentada – pelo Presidente. Dos vetos apostos, observa-se que nas MPs pós-ADI, quase **23%** tiveram como alvo dispositivos que não guardavam vínculo temático com o texto original, citando nas razões dos vetos a referida jurisprudência do STF.

Para Abramovay (2012, p. 82), esses números poderiam dar a impressão de um poder desmensurado do Executivo que, mesmo após ter dado início do processo legislativo de urgência e ter suas propostas alteradas e aprimoradas pelo CN, exerceu o seu poder de veto. Entretanto, a necessidade de veto demonstra que o Congresso, apesar de a norma estar em vigor – e, portanto, ter um “custo” de alteração elevado -, se manifesta mesmo contra os interesses do Executivo, ou seja, existe espaço para que o CN insira temas e propostas dos mais variados na agenda nacional por meio da tramitação de MPs, inclusive por meio da inserção de emendas “jabutis”.

Deve-se frisar que um veto realizado pelo Presidente da República representa um certo custo político. Para Abramovay (2012, p. 83), é muito difícil imaginar que o CN tenha aprovado uma medida impopular e que o veto propicie benefícios políticos ao Presidente. O veto, em geral, representa um alto custo político ao Presidente que, além de contrariar expressamente o CN, está, provavelmente, vetando uma medida que agrada um setor da população forte o suficiente para ter sua medida aprovada no CN contra a orientação dada pelas lideranças do governo.

---

<sup>59</sup> Como o Executivo tem o poder de revogar a medida provisória, o veto total nessas matérias não parece ser um instrumento muito utilizado.

## 7. CONCLUSÃO

O trabalho discutiu a respeito da apresentação de emendas parlamentares nas medidas provisórias, especificamente com relação à observância do pressuposto da pertinência temática entre essas emendas e o texto original. Em face da natureza urgente e relevante de que se revestem as matérias nelas veiculadas, as MPs se sujeitam a procedimentos especiais de tramitação e apreciação pelas Casas Legislativas, e a CF/88 assegurou aos parlamentares a possibilidade de alterar o texto editado pelo Presidente da República.

A garantia constitucional do devido processo legislativo das normas de urgência adotadas pelo Chefe do Executivo é assegurada pela atuação dos três Poderes da República. O STF há muito possui entendimento no sentido de que as emendas parlamentares apresentadas no curso da tramitação das espécies legislativas devem guardar relação de pertinência temática com o texto principal. A jurisprudência firmada no julgamento da ADI nº 5.127/DF deu-se no sentido de que a inobservância deste preceito MPs mostra-se incompatível com a CF/88 e que o Congresso Nacional não pode mais incluir emendas parlamentares que não tenham pertinência temática com a norma, o chamado “contrabando legislativo”.

Observe-se que, além da citada decisão do STF, que recomenda a rejeição de emendas que não guardem a necessária relação de pertinência com o conteúdo da medida provisória, a Lei Complementar nº 95/98 (que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis), determina, em seu art. 7º, II, que “a lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão”.

Não se trata, em absoluto, apenas de aproveitar o rito mais célere para fazer avançar o processo legislativo, supostamente sem prejuízo. A hipótese evidencia violação do direito fundamental ao devido processo legislativo, tido como garantia, do parlamentar e do cidadão, inscrita na cláusula do substantive *due process of law* (art. 5º, LIV, da CF/88), envolvendo a correta e regular elaboração das leis. Trata-se do direito que têm todos os cidadãos de não sofrer interferência, na sua esfera privada de interesses, senão mediante normas jurídicas produzidas em conformidade com o procedimento constitucionalmente determinado.

O Poder Legislativo, por sua vez, possui a prerrogativa inicial de realizar o combate a essa prática ainda no âmbito da Comissão Mista, visto que a Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, dispõe que é vedada a

apresentação de emendas que versem sobre matéria estranha àquela tratada na medida provisória, cabendo ao Presidente da Comissão o seu indeferimento liminar.

O que se verificou neste estudo é que, analisando-se o comportamento das instâncias legislativas em relação à decisão exarada pelo STF houve, por parte dos próprios parlamentares, uma queda de 41% na quantidade de emendas apresentadas aos textos das MPs. Isto denota que havia uma certa consciência dos parlamentares de que as emendas que estavam apresentando configuravam-se como “jabutis”, e começaram eles próprios a fazer o crivo quanto à observância da pertinência temática entre elas e o texto emendado. Quanto aos indeferimentos realizados pela comissão mista no combate ao contrabando legislativo (na figura de seu presidente ou relator), a atuação manteve-se quase estável, mostrando apenas uma ligeira queda de 12,3% para 10,7% na inadmissão das emendas, provavelmente em decorrência da própria diminuição da apresentação destas.

Em contrapartida, no âmbito da Câmara dos Deputados houve um aumento de 14,6% nos indeferimentos pelo Presidente da Casa amparados pela decisão do STF, ao passo que revelou-se uma queda de 28,3% dos recursos apresentados em Plenário contra a referida decisão. Mas é no âmbito do Plenário do SF que se evidencia a maior mudança de postura em relação ao contrabando legislativo em MPs, visto que saltou de **0** (zero) para **19%** as impugnações decorrentes da inobservância do pressuposto da pertinência temática das emendas parlamentares, antes que se adentrasse à deliberação do mérito da matéria.

Além disso, o Presidente da República que possui a prerrogativa de apor vetos os textos dos PLVs que lhe são submetidos, exerceu efetivo processo de controle da produção legal advinda das MPs, especificamente quanto ao combate ao contrabando legislativo. Da análise das MPs publicadas após a ADI nº 5.127, observou-se que quase **23%** dos PLVs que sofreram veto tiveram sua motivação expressamente baseada na referida decisão do STF, ou seja, em virtude de vício decorrente da existência de matéria estranha no texto submetido à conversão.

Por fim, destaca-se que, sem embargo da indiscutível relevância adquirida pelas MPs na ordem política atual, a prática abusiva de inserção de emendas parlamentares sem relação de pertinência temática com o texto original tem sofrido limitação pela atuação dos três Poderes. Em especial, a decisão exarada pelo STF no julgamento da ADI nº 5.127/DF promoveu mudanças no comportamento dos outros Poderes no combate ao contrabando legislativo.



## 8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### LIVROS E ARTIGOS

ABRAMOVAY, Pedro. **Separação de poderes e medidas provisórias**. Rio de Janeiro: Elsevier: Faculdade da FGV, 2012.

ABREU JUNIOR, Diogo Alves de. **Medidas provisórias: o poder quase absoluto**. 2002. p. 39. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Disponível em <<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/2502>>. Acesso em 02 nov.16.

AMARAL JUNIOR, José Levi Mello do. **Medida Provisória e sua conversão em lei: a emenda constitucional nº 32 e o papel do Congresso Nacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

\_\_\_\_\_. **Medida provisória: edição e conversão em lei: teoria e prática**. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BARBEITAS, André Terrigno. **A reedição de medidas provisórias: exemplo marcante de decisão de cunho político do STF**. Boletim Científico da Escola Superior do Ministério Público da União – ESMPU. Brasília, a.l, nº 2, jan./mar. 2002.

BARROS, Edilson Santos. **A lei complementar e o seu processo de elaboração na Câmara dos Deputados**. Monografia apresentada para aprovação no curso de Especialização em Processo Legislativo da Câmara dos Deputados. 2007. 62 f. Disponível em <<http://bd.camara.gov.br>>. Acesso em 09 nov.16.

BIERMANN, Débora. **A Emenda Constitucional nº 32/01 e o novo regime jurídico das medidas provisórias**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 54, 1 fev. 2002. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/2708>>. Acesso em: 25 out. 2016.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo Legislativo Constitucional**. Ed. JusPodivm: Salvador, 2012.

CHIESA Clélio. **Medidas provisórias: regime jurídico-constitucional**. 2. Ed. Curitiba: Juruá, 2002.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Pertinência temática, lei de conversão ômnibus e contrabando legislativo**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 20, n. 4510, 6 nov. 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/44276>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

COSTA, Viviane Paz. **Processo Legislativo: deliberação de proposições legislativas versus sobrestamento da pauta do Senado Federal por medidas provisórias**. 2013. 73 f. Trabalho de conclusão de curso de Pós-Graduação *lato sensu* (Especialização em Direito Constitucional) – Central de Cursos de Extensão e Pós-Graduação *lato sensu* da Universidade Gama Filho. Brasília, 2013.

CUNHA, Lucas Rodrigues. **Emendamento de medidas provisórias pelo Congresso Nacional: os projetos de lei de conversão no presidencialismo brasileiro**. 2011.

\_\_\_\_\_. **Tramitação e emendamento das medidas provisórias: evolução institucional do Executivo e do Legislativo no Brasil**. Revista Jurídica da Presidência. Brasília, v. 14, n. 103, p. 325- 355, jun/set. 2012.

DANTAS, Ivo. **Aspectos Jurídicos das Medidas Provisórias**. 3ª ed. Brasília: Editora Brasília Jurídica, 1997.

MARANHO, Luis Gustavo. **O instituto da medida provisória e as inovações trazidas pela Emenda Constitucional nº 32 de 11 de setembro de 2001**. 2003. 126 f. Trabalho de

conclusão de curso (graduação em Direito) – Faculdades Integradas Antônio Eufrásio de Toledo, Faculdade de Direito de Presidente Prudente/SP, 2003.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**, 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

NICOLAU, Gustavo Rene. **Medidas Provisórias: o executivo que legisla**: evolução histórica no constitucionalismo brasileiro. São Paulo: Atlas, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Processo Constitucional de Formação das Leis**. 2ª ed. São Paulo: Editora Maheiros, 2007.

SZKLAROWSKY, Leon Frejda. **Medidas Provisórias**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991.

## LEGISLAÇÃO

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.127/DF. Relator p/ acórdão: FACHIN, Edson. Publicado no DJe de 11-05-2016. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10931367>>. Acesso em 7 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.114/SP. Relator: BRITTO, Carlos Aires. Publicado no DJe de 07-04-2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363312>>. Acesso em 2 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Diário do Senado Federal. Publicado em 27.10.15, p. 76-79. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datSessao=27/10/2015&tipDiario=1>>. Acesso em 22 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil. Publicada no Diário Oficial da União de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 18 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Publicada no Diário Oficial da União de 27.02.1998. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp95.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp95.htm)>. Acesso em: 15 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 8 de maio de 2002. Publicada no Diário Oficial da União de 09.05.2002. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=222033&norma=234673>>. Acesso em: 15 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.029/DF. Relator: FUX, Luiz. Publicado no DJe de 27-06-2012. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2227089>>. Acesso em 11 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 472, de 15 de dezembro de 2009. Publicada no Diário Oficial da União de 16.12.2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/Mpv/472.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Mpv/472.htm)>. Acesso em: 15 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 690, de 15 de dezembro de 2009. Publicada no Diário Oficial da União de 16.12.2009. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122930>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

## 9. ANEXO

<b>MEDIDAS PROVISÓRIAS ANALISADAS PÓS-ADI 5.127 (DE OUT-15 A OUT-16)</b>							
<b>MPV (até 17/10)</b>	<b>Qtde Emendas Apresentadas</b>	<b>Emendas Inadmitidas na CM</b>	<b>Qtde inadm.</b>	<b>Decisão CD Jabutis</b>	<b>Houve recurso?</b>	<b>Decisão SF Jabutis</b>	<b>tem veto?</b>
733/2016	161	nºs 23, 77, 79, 90, 149 e 161	6	-	-	-	nº 38/2016
732/2016	41	35 EMENDAS SÃO MATÉRIA ESTRANHA	35	-	-	-	nº 43/2016
731/2016	35	nºs 3, 12, 25	3	-	-	-	nº 42/2016
729/2016	56	nºs 1, 2, 3, 4, 5, 8, 11, 15, 17, 18, 23, 35, 36, 49, 52 e 55	16	-	-	-	nº 44/2016
728/2016	22	não cita quais são jabutis	-	-	-	-	nº 41/2016
727/2016	239	-	-	-	-	-	-
726/2016	459	não cita quais são jabutis	-	-	-	-	nº 39/2016
725/2016	31	nºs 1, 4, 10 e 31	4	-	-	-	-
724/2016	44	nºs 8, 11, 16, 18, 20, 21, 22, 23, 25, 27, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36 e 41	18	-	-	-	-
723/2016	28	nºs 14, 15, 16 e 18	4	-	-	-	-
720/2016	10	nºs 1, 4, 5, 6, 7, 8, 10	7	-	-	-	-
719/2016	56	nºs 1, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 15, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 35, 47, 48, 52, 53 e 56	28	nºs 1, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 15, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 35, 47, 48, 52, 53 e 56	-	-	-
718/2016	8	nº 1	1	nºs 1 e 3	-	-	-

MPV (até 17/10)	Qtde Emendas Apresentadas	Emendas Inadmitidas na CM	Qtde inadm.	Decisão CD Jabutis	Houve recurso?	Decisão SF Jabutis	tem veto?
714/2016	44	nºs 8 e 12	2	-	-	§3º do art. 2º do PLV; art. 137-A ao 137-D do art. 4º do PLV; § 1º do art. 175 alterado pelo art. 4º do PLV; § único art. 183 alterado pelo art. 4º do PLV; art. 5º do PLV e art. 7º do PLV. (aprovados)	nº 30/2016
713/2016	70	nºs 4, 30, 31, 35, 36, 41 e 65	7	nºs 1, 2, 4, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 17, 18, 19, 20, 21, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 41, 48, 55, 57, 65, 67 e 70.	1 art (aprovado)	-	nº 29/2016
712/2016	108	não cita quais são jabutis		nºs 2, 3, 5, 15, 16, 18, 24, 46, 47, 50, 63, 71, 87, 89, 95, 102, 103, 104, 105 e 106	4 arts (aprovados - voltaram para o texto)	-	nº 25/2016
708/2015	14	nº 7	1	nº 7	-	-	-
707/2015	93	-	-	nºs 2, 3, 13, 14, 15, 20, 21, 22, 29, 42, 48, 64, 67, 83, 84 e 89)	x (voltou tudo para o texto)	3 arts (4º, 5º e 8º)	nº 23/2016
706/2015	19	nºs 3 e 4	2	nºs 12 e 19	-	-	nº 24/2016
704/2015	10	nº 9	1	nº 9	-	-	-
701/2015	20	nºs 1, 2, 3, 4, 5, 6, 11, 12, 16, 17, 18 e 19	12	nºs 1, 2, 3, 4, 5, 6, 11, 12, 15, 16, 17, 18 e 19	-	-	nº 21/2016
699/2015	83	nºs 32, 33, 48, 76 e 77	5	nºs 32, 33, 48, 76 e 77	-	1 (art. 3º)-aprov	nº 15/2016
698/2015	18	nº 4	1	nºs 2, 3, 4, 5 e 6	x (rejeitado)	-	nº 13/2016
696/2015	60	nºs 1, 6, 10, 13 e 14	5	nºs 1, 6, 9, 10, 11, 13,14 e 36	x (nº 13 - voltou)	3 arts (12, 13 e 14)-aprov	nº 10/2016

MPV (até 17/10)	Qtde Emendas Apresentadas	Emendas Inadmitidas na CM	Qtde inadm.	Decisão CD Jabutis	Houve recurso?	Decisão SF Jabutis	tem veto?
695/2015	26	-	-	nºs 1, 8, 14, 15, 16, 20, 21, 23 e 24	-	-	nº 8/2016
694/2015	109	não cita quais são jabutis	-	nºs 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 14, 22, 30, 33, 44, 45, 46, 47, 52, 64, 101, 103, 104, 106 e 107	x	-	-
693/2015	53	nºs 2, 3, 5, 10, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 40, 44, 47, 50, 51, 53	17	nºs 2, 3, 4, 5, 6, 10, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 24, 40, 44, 47, 50, 51 e 53	-	-	nº 9/2016
692/2015	85	nºs 5, 9, 18, 19, 29, 60, 66, 78, 79, 80, 81	11	-	-	-	nº 5/2016
691/2015	131	nºs 3, 7, 8, 9, 20, 21, 57, 58, 59, 60, 89, 97, 105 e 124	14	-	-	-	nº 62/2015
690/2015	95	nºs 22 e 79 18, 21, 24, 25, 26, 62, 64, 70 e 77, 16, 63, 65, 66, 67, 68, 69 e 71, 32, 81, 82, 83 e 94, 20, 34, 35, 54, 55 e 78, 5, 6 e 7, 37, 11, 12, 13, 85, 86 e 90, 31 e 74, 33 e 36, 91, 27 e 28, 61, 56, 73, 75 e 76	52	-	-	-	nº 63/2015
688/2015	78	-	-	-	-	1 (art. 7º) - Rejeitado	nº 59/2015
687/2015	62	-	-	-	-	2 (arts. 5º e 7º)-aprov	nº 57/2015
<b>TOTAL</b>	<b>2368</b>		<b>252</b>				

<b>MEDIDAS PROVISÓRIAS ANALISADAS PRÉ-ADI 5.127 (JULHO-14 A OUT-15)</b>							
<b>MPV (até 17/10)</b>	<b>Qtde Emendas Apresentadas</b>	<b>Emendas Inadmitidas na CM</b>	<b>Qtde inadm.</b>	<b>Decisão CD Jabutis</b>	<b>Houve recurso?</b>	<b>Decisão SF Jabutis</b>	<b>tem veto?</b>
<b>685/2015</b>	215	-	-	-	-	-	nº 58/2015
<b>684/2015</b>	152	nºs 7, 8, 9 e 39	4	-	-	-	nº 60/2015
<b>682/2015</b>	27	23	23	-	-	-	nº 55/2015
<b>681/2015</b>	66	nºs 12, 51, 14, 10, 18, 21, 23, 11, 16, 15, 17, 22, 19, 3, 20, 25, 37, 2, 56, 30, 28, 27, 26, 8, 9, 6, 57	27	-	-	-	-
<b>680/2015</b>	175	nºs 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 22, 23, 39, 40, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 61, 86, 87, 88, 97, 101, 102, 104, 105, 108, 109, 116, 119, 121, 125, 126, 128, 129, 130, 133, 139, 140, 141, 142 e 174	46	-	-	-	-
<b>679/2015</b>	71	60 emendas	60	-	-	-	nº 45/2015
<b>678/2015</b>	72	nºs 1, 4, 5, 6, 12, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 29, 31, 35, 36, 37, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 60, 62, 64, 65, 67 e 71.	43	-	-	-	nº 53/2015
<b>677/2015</b>	120	não cita quais são jabutis	-	-	-	-	nº 48/2015
<b>676/2015</b>	184	52 emendas	52	-	-	-	nº 49/2015
<b>675/2015</b>	193	57 emendas	57	-	-	-	nº 43/2015
<b>673/2015</b>	82	não cita quais são jabutis	-	-	-	-	nº 30/2015
<b>672/2015</b>	114	53 emendas	53	-	-	-	nº 29/2015
<b>671/2015</b>	181	não cita quais são jabutis	-	-	-	-	nº 31/2015
<b>670/2015</b>	167	não cita quais são jabutis	-	-	-	-	nº 25/2015

MPV (até 17/10)	Qtde Emendas Apresentadas	Emendas Inadmitidas na CM	Qtde inadm.	Decisão CD Jabutis	Houve recurso?	Decisão SF Jabutis	tem veto?
668/2015	107	nºs 3, 4, 10, 43, 44, 56, 59, 71 e 102	9	nºs 3, 4, 10, 39, 40, 43, 44, 47, 56, 59, 71 e 102	x (rejeitados)	-	nº 20/2015
665/2014	233	nºs 64, 100, 114, 141, 144, 147, 150, 198, 218, 219 e 230	11	nºs 29, 58, 64, 100, 114, 141, 144, 147, 150, 198, 218, 219, 220, 221, 222 e 230	-	-	nº 18/2015
664/2014	517	-	-	nºs 5, 25, 26, 47, 63, 64, 66, 109, 131, 142, 169, 211, 212, 219, 220, 221, 224, 234, 244, 274, 318, 340, 342, 395, 424, 437, 470, 496, 501 e 505.	-	-	nº 19/2015
663/2014	48	nºs 1, 2, 3, 4, 5, 6, 12, 13, 14, 18, 23, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42	27	nºs 1, 2, 3, 4, 5, 6, 13, 14, 18, 22, 23, 24, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42 e 47	-	-	nº 15/2015
661/2014	64	nºs 1, 2, 3, 5, 7, 36, 40, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 54, 59, 61, 62, 63, 64	20	nºs 1, 2, 3, 5, 7, 36, 40, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 54, 59, 61, 62, 63 e 64	sim	-	nº 12/2015
660/2014	68	-	-	nºs 4, 5, 6, 7, 8, 10, 12, 13, 14, 15, 23, 24, 25, 28, 29, 31, 32, 37, 38, 39, 40, 41, 47, 48, 65 e 66	sim	-	nº 10/2015
658/2014	59	nºs 1 a 3, 11, 12, e 26 a 28	8	nºs 1, 2, 3, 11, 12, 15, 19, 20, 21, 22, 26, 27 e 28	-	-	-

MPV (até 17/10)	Qtde Emendas Apresentadas	Emendas Inadmitidas na CM	Qtde inadm.	Decisão CD Jabutis	Houve recurso?	Decisão SF Jabutis	tem veto?
657/2014	68	-	-	nºs 02, 03, 04, 05, 06, 08, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 38, 40, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 60, 61, 63, 64, 65, 66, 67 e 68	-	-	-
656/2014	386	-	-	nºs 2, 4, 5, 10, 15, 16, 18, 23, 24, 31, 39, 40, 42, 46, 47, 53 a 57, 61, 63 a 66, 68, 71, 72, 75 a 78, 80, 90, 91, 97, 99, 103, 107, 118, 129, 130, 139, 150, 154, 162, 184, 189, 192, 202, 221, 222, 241, 244, 253, 254, 256, 259, 261, 263, 264, 266 a 269, 273, 274, 280, 283, 314, 316, 318 a 320, 322, 323, 325, 339, 340, 361, 366, 369, 375, 377, 380, 382 e 383	sim(aprovado - voltou tudo)	-	nº 4/2015
653/2014	55	-	-	-	-	-	-
652/2014	85	nºs 8, 10, 11, 12, 14, 15, 23, 27, 37, 48 e 49	11	nºs 8, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 23, 27, 37, 48 e 49	sim (rejeitado)	-	-
651/2014	334	não cita os jabutis	-	nºs 4, 5, 6, 7, 15, 19, 25, 28, 41, 78, 86, 87, 88, 91, 93, 95, 96, 131, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 153, 154, 169, 170, 171, 181, 235, 237, 238, 248, 275, 276, 277, 287, 288, 314, 315 e 319.	sim (parte aprovado, parte rejeitado)	-	nº 30/2014



MPV (até 17/10)	Qtde Emendas Apresentadas	Emendas Inadmitidas na CM	Qtde inadm.	Decisão CD Jabutis	Houve recurso?	Decisão SF Jabutis	tem veto?
650/2014	42	nºs 4, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39 e 41)	31	-	-	-	-
648/2014	28	nºs 1, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 25, 26	11	-	-	-	-
647/2014	47	não cita os jabutis	-	-	-	-	-
641/2014	54	não cita os jabutis	-	nºs 1, 10, 11, 15, 16, 23, 28 e 30	-	-	-
640/2014	4	1	1	-	-	-	-
639/2014	4	1	1	nº 1	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>4022</b>		<b>495</b>				

SALDO DECISÕES MPs	PRÉ-ADI	PÓS-ADI
QUANTOS VETOS	20	22
QUANTAS PROMULGADAS	5	2
PLVs SEM VETO	3	5
PERDA DE EFICÁCIA	4	2
REJEITADA	-	1
<b>ANALISADAS</b>	<b>32</b>	<b>32</b>

SALDO IMPUGNAÇÕES JABUTIS	PRÉ-ADI	PÓS-ADI
Não citam os jabutis nos pareceres	7 (985 emendas)	4 (698)
Total emendas apresentadas	4022 - 985 = 3037	2368
Indeferimento/inadmissibilidade nas Comissões Mistas (exceto as que não citaram expressamente os jabutis)	495 (12,30%)	252 (10,7%)
Indeferimento/inadmissibilidade na CD	13 MPVs (41%) (6 com recurso 46% dessas)	15 MPVs ( 47%) (5 com recurso 33% dessas)
Indeferimento/inadmissibilidade no SF	0	6 MPs (19%)
Veto no PLV	20 (62,5%)	22 (68,75%) - 5 por causa jabuti (22,7%)
<b>ANALISADAS</b>	<b>32</b>	<b>32</b>

**MEDIDAS PROVISÓRIAS DE CRÉDITO = TOTAL DE 19**

642/2014, 654/2014, 655/2014, 659/2014, 662/2014, 666/2015, 667/2015, 674/2015, 686/2015, 697/2015, 702/2015, 709/2015, 710/2016, 711/2016, 715/2016, 716/2016, 721/2016, 722/2016 e 730/2016

**OUTRAS DECISÕES = 2**

669/2015	Devolvida
717/2016	Revogada

**MEDIDAS PROVISÓRIAS QUE PERDERAM EFICÁCIA AINDA NA COMISSÃO MISTA (não tiveram o parecer aprovado) = 10**

643/2014, 644/2014, 645/2014, 646/2014, 649/2014, 683/2015, 689/2015, 700/2015 e 705/2015