



SENADO FEDERAL
INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO – ILB

CRISTIANE CÂMARA ARAÚJO

**A ADI 5127 E A ATUAL SISTEMÁTICA DE REJEIÇÃO À EMENDAS SEM
CONEXÃO TEMÁTICA COM MEDIDAS PROVISÓRIAS**

Brasília

2018

CRISTIANE CÂMARA ARAÚJO

**A ADI 5127 E A ATUAL SISTEMÁTICA DE REJEIÇÃO À EMENDAS SEM
CONEXÃO TEMÁTICA COM MEDIDAS PROVISÓRIAS**

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em 2018 realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro como requisito para obtenção do título de especialista em Análise de Constitucionalidade.

Área de concentração: Controle de constitucionalidade -
Processo Legislativo

Orientador: Victor Marcel Pinheiro

Brasília

2018

CRISTIANE CÂMARA ARAÚJO

**A ADI 5127 E A ATUAL SISTEMÁTICA DE REJEIÇÃO À EMENDAS SEM
CONEXÃO TEMÁTICA COM MEDIDAS PROVISÓRIAS**

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação lato sensu em 2018 realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro como requisito para obtenção do título de especialista em Análise de Constitucionalidade.

Orientador: Victor Marcel Pinheiro

Brasília, de de 2018

Banca Examinadora

Prof. Dr. Nome Completo

Prof. Dr. Nome Completo

Prof. Dr. Nome Completo

DEDICATÓRIA

O presente trabalho é dedicado especialmente à amiga mais chegada que irmã, Roberta Monard, que faleceu em 08 de setembro enquanto este trabalho era finalizado. Advogada dedicada e comprometida, mestranda pela Universidade de Brasília, ela se despediu de maneira repentina. Companheira de muitas lutas e alegrias, compartilhando também suas opiniões neste trabalho, à Roberta Monard eu dedico este trabalho.

“E no jogo de correlação de forças do nosso singular presidencialismo de coalizão, não são poucas as vezes em que o Presidente da República se vê compelido a sancionar a 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.” Clemer-son Merlin Cléve

AGRADECIMENTOS

Ao poderoso Deus de Abraão, de Isaque e de Jacó, também o meu Deus, a quem confio todos os meus dias e o trabalho de minhas mãos.

Aos meus amados pais, Raimundo e Jacira, por toda a sabedoria e dedicação ao longo de toda a minha caminhada.

Ao meu precioso filho Heitor, alegria dos meus dias, meu pequeno professor de viver!

Ao admirado Senador Paulo Paim e à querida Chefe de Gabinete, Ivanete Ferronato, por me permitirem vivenciar o processo legislativo comprometido com os anseios dos cidadãos brasileiros.

Ao querido Diogo, por toda a compreensão e carinho nessa jornada.

A todos os colegas de trabalho, especialmente, Luciana Vieira, Leandro Barros, Luciano Ambrósio, Lucas Popolin e André Rezende por toda a colaboração ao longo desta pesquisa.

A cada colega e professor do curso de especialização em Análise de Constitucionalidade, bem como nossos dedicados coordenadores. Foi uma jornada incrível, da qual carrego somente gratidão por todas as riquezas adquiridas. Agradeço especialmente aos colegas Nilmara Aguiar, Vivian Ferreira, Frederico Engel e Diego Barros. Admiro muito vocês!

Ao meu orientador, Victor Marcel Pinheiro, que ministrou com excelência três disciplinas durante o curso, todas fundamentais à estrutura deste trabalho. Obrigada pela fé neste trabalho, pelo profissionalismo, paciência e investimento que tornaram possível transferir essa pesquisa do campo das ideias para o papel. Obrigada, mestre!

RESUMO

O presente trabalho teve como objetivo analisar de que forma as Casas Legislativas do Congresso Nacional tem atuado para rejeitar emendas sem pertinência temática com o texto de medidas provisórias que transitaram na Comissão Mista, Câmara dos Deputados e Senado Federal após a decisão do STF sobre a inconstitucionalidade dos “jabutis” na ADI 5127. A pesquisa, de caráter empírico-normativo, compreendeu 61 medidas provisórias, publicadas entre novembro de 2016 e dezembro de 2017, teve dados coletados na página do Palácio do Planalto, Câmara dos Deputados e Senado Federal, concluindo pela alteração não muito expressiva e pelo desenvolvimento de mecanismo de rejeição a emendas “jabutis” com base na ADI 5127, notadamente no Senado Federal.

Palavras-chave: processo legislativo; Medida provisória; Tramitação; Parecer da Comissão Mista; Projeto de lei de Conversão; Emendas; Ausência; Pertinência temática; Conexão temática; Jabuti; Contrabando Legislativo; Rejeição; Inconstitucionalidade; Plenário da Câmara dos Deputados; STF; ADI 5127.

ABSTRACT

The purpose of this study was to analyze how the Legislative Houses of the National Congress have acted to reject amendments without a thematic pertinence with the text of provisional measures that have passed through the Joint Commission, House of Representatives and Federal Senate after the STF decision on unconstitutionality of the "jabutis" in ADI 5127. The empirical-normative research comprised 61 provisional measures, published between November 2016 and December 2017, data were collected on the page of the Planalto Palace, Chamber of Deputies and Federal Senate, concluding by the not very significant change and by the development of a mechanism of rejection to "jabutis" amendments based on ADI 5127, notably in the Federal Senate.

Keywords: legislative process; Provisional measure; Processing; Opinion of the Joint Committee; Conversion bill; Amendments; Absence; Thematic relevance; Thematic connection; Jabuti; Legislative Smuggling; Rejection; Unconstitutionality; Plenary of the Chamber of Deputies; STF; ADI 5127.

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS

§- Parágrafo

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

Art. – Artigo

CD – Câmara dos Deputados

CF – Constituição federal

CN – Congresso Nacional

DF – Distrito Federal

EC – Emenda Constitucional

Min. - Ministro

MP – medida provisória

MPs – medidas provisórias

Nº. – Número

RCN – Resolução do Congresso Nacional

RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados

RISF – Regimento Interno do Senado Federal

Sen. – Senador

SF – Senado Federal

STF – Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	MEDIDAS PROVISÓRIAS	14
2.1	<i>Breve histórico</i>	14
2.2	<i>Previsão constitucional e normas interna corporis</i>	17
3	A ADI 5127 E A DECISÃO DO STF PELA INCONSTITUCIONALIDADE DOS “JABUTIS”	21
3.1	<i>Cenário anterior à decisão</i>	21
3.2	<i>A medida provisória nº 472 de 2009</i>	22
3.3	<i>A decisão do STF na ADI 5127</i>	24
3.4	<i>O impacto da ADI 5127 sobre a apresentação de emendas “jabutis” – trabalhos anteriores</i>	26
4	ANÁLISE DA REJEIÇÃO DE EMENDAS SEM PERTINÊNCIA TEMÁTICA	28
4.1	<i>Parecer da Comissão Mista</i>	28
4.2	<i>Decisões do Presidente e Primeiro Vice-Presidente da Câmara</i>	34
4.3	<i>Análise da Câmara dos Deputados</i>	37
4.4	<i>A questão de ordem nº 6 de 2015 do Senado Federal</i>	39
4.5	<i>Decisão do Senado Federal</i>	44
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	51
6	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	56
7	APÊNDICE	59
	<i>Tabela de dados consolidados a partir da análise da tramitação de medidas provisórias</i>	59

1 INTRODUÇÃO

O objeto de pesquisa deste trabalho foi definido a partir da inquietação pessoal decorrente da observação do processo legislativo brasileiro, ainda pouco compreendido por grande parte dos cidadãos e que, não raro, levanta polêmicos debates na sociedade e mesmo entre os parlamentares e membros do Supremo Tribunal Federal.

As questões em torno da quantidade de medidas provisórias publicadas, motivação, relevância e urgência estão no centro das discussões acerca das medidas provisórias. A esse respeito, o desembargador Leomar Barros Amorim expressou, há mais de vinte anos atrás, posicionamento convergente com o cenário político atual:

E esse notável destaque e atenção que as medidas provisórias estão a merecer, principalmente nos meios políticos e forenses, resulta sobretudo do seu uso abusivo pelo Chefe do Poder Executivo Federal, que na prática fez tábula rasa dos pressupostos do provimento de urgência e, portanto, letra morta às limitações expressas no art. 62 da Constituição.

Assim é que hoje, no Brasil, nas situações mais banais e inusitadas e sobre qualquer assunto, editam-se medidas provisórias [...] (AMORIM, 1997, p.65)

Acirrando o debate, há a questão do emendamento às medidas provisórias. Trindade leciona que:

Não é de hoje que se perquire acerca dos limites às emendas apresentadas por parlamentares às MPs. Todavia a questão ainda está a merecer um tratamento mais detalhado, tanto no que diz respeito aos seus fundamentos, quanto no que se refere às consequências do descumprimento desses limites. (TRINDADE, 2016, p. 221)

As medidas provisórias podem ser emendadas, ou seja, sofrer alterações em seu texto, submetendo a espécie legislativa, cuja iniciativa é atipicamente concedida ao Presidente da República, à tipicidade legisladora concedida ao Parlamento.

As emendas podem ser apresentadas nos seis primeiros dias após a publicação da MP e somente perante à Comissão Mista, de acordo com o art. 4º, caput e § 1º da Resolução nº 01/2002 do Congresso Nacional. (TRINDADE, 2016). Ainda segundo Trindade, “De acordo com a Resolução nº 1/02 do Congresso Nacional deve ser guardada a pertinência temática entre a emenda e a medida provisória (art.4º, §4º)” (TRINDADE, 2016, p. 221).

Entretanto, a prática de inserir emendas sem qualquer conexão temática com o texto das medidas provisórias tornou-se comum entre os parlamentares que viram dentro desse processo a oportunidade de aprovar rapidamente matérias de seu interesse, pegando “carona” na tramitação ágil das MPs (CRUZ, 2017, P.171). Essas emendas ficaram popularmente conhecidas como “jabutis” ou “contrabando legislativo”, cuja definição, segundo Fabrício Bittencourt da Cruz, é:

O célere trânsito da medida provisória em campo congressual, a propósito, oportuniza proatividade parlamentar via emendas, técnica advinda do aproveitamento do rito da medida provisória para inserção de assuntos de interesse parlamentar que, pela trilha do procedimento legislativo ordinário, estariam fadados a aguardar tramitação por vultosos períodos. (CRUZ, 2017, P.171)

A inserção dessas emendas para modificar o texto das MPs, configurando prática inconstitucional, tem sido criticada desde sempre por desvirtuarem o seu processo legislativo.

Segundo Trindade:

A depender das circunstâncias concretas, a apresentação de emenda parlamentar estranha ao conteúdo do PL também é um atentado à transparência do processo legislativo e à efetividade democrática da discussão. Inserir, nos últimos estertores da discussão de um PL, matéria discrepante da que originalmente compunha a proposição principal pode ser considerado, mesmo que não se trate de projeto de iniciativa exclusiva, um indício de má-fe. Tal fato pode até mesmo contaminar de inconstitucionalidade a parcela indevidamente acrescida, por violação ao devido processo legislativo substantivo (CF, art. 5º, LIV). (TRINDADE, 2016, p. 222)

Ainda criticando a prática, a Ministra Rosa Weber, no relatório da ADI 5127/DF, destacou com muita propriedade:

[...] o que tem sido chamado de contrabando legislativo, pela introdução de matéria estranha à medida provisória submetida à conversão, não denota uma mera inobservância de forma e sim procedimento marcadamente antidemocrático, na medida em que, intencionalmente ou não, subtrai do debate público e do ambiente deliberativo próprio ao rito ordinário dos trabalhos legislativos discussão sobre normas que irão regular a vida em sociedade. (STF, ADI 5127)

Notadamente, a respeito das medidas provisórias, foram realizados esforços anteriores no sentido de coibir a ocorrência de inconstitucionalidade no decorrer de seu processo, tentativas que restaram frustradas, o que determina a relevância de estudo sobre como os parlamentares tem rejeitado essas emendas “jabutis” após o posicionamento do STF quanto à inconstitucionalidade da prática.

Importa expor que após a definição do objeto de pesquisa, constatou-se a existência de trabalho apresentado em 2016, por ocasião de conclusão de especialização do Consultor Legislativo do Senado Federal Cesar Rodrigues van der Laan. O tema também foi objeto de estudo de van der Laan em outra oportunidade, publicado em fevereiro de 2018 pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal e intitulado “Um panorama recente da apresentação de emendas sem pertinência temática a Medidas Provisórias Pós-ADI 5127”, no qual van der Laan expôs que “[...] faz uma análise no âmbito do Direito empírico para avaliar os efeitos concretos da decisão do STF de outubro de 2015, objetivando identificar a mudança esperada sobre o nível de pertinência temática das emendas parlamentares oferecidas a MPs em relação ao padrão anterior, objeto de questionamento judicial.”

Os dados de trabalhos anteriores acerca do tema são de grande importância, uma vez que atestaram a redução de emendas sem pertinência temática às MPs, prevalecendo a apresentação de emendas conectas com o texto original da Medida Provisória. Tal constatação esvaziou o primeiro objetivo imaginado para este trabalho, que era analisar o impacto da decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 5127/DF.

Partindo deste pressuposto, houve a preocupação em estabelecer problemas de pesquisa ainda não ventilados, de modo que destacamos a pesquisa empírica para tentar responder de que forma a decisão da ADI 5127/DF foi utilizada na rejeição de emendas sem pertinência temática ou conexão com o texto original das MPs, sendo avaliados, na tramitação das MPs, o Parecer da Comissão Mista e o resultado da votação nos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como documentos disponíveis na tramitação que sejam pertinentes.

O trabalho apresenta, no Capítulo 2, breve histórico acerca das MPs e a previsão constitucional das mesmas, expondo com muita objetividade conceitos e normas concernentes ao tema.

O Capítulo 3 trata da decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 5127/DF, expondo o cenário anterior à decisão acerca da inconstitucionalidade dos “jabutis”, bem como as constatações de trabalhos anteriores sobre o impacto dessa decisão.

O Capítulo 4 pode ser considerado o cerne do trabalho, pois efetiva a análise empírica da rejeição de emendas sem pertinência temática com as MPs, a partir da coleta de dados na tramitação das MPs.

Primeiramente, os dados foram levantados na página do Palácio do Planalto, sendo considerado o lapso temporal de 2 anos a partir da comunicação do Supremo Tribunal Federal ao Presidente do Congresso Nacional sobre a decisão na ADI 5127/DF, através da mensagem nº 54, datada de 29 de outubro de 2015.

Este primeiro levantamento identificou 111 (cento e onze) medidas provisórias. A pesquisa foi restrita a 62 (sessenta e duas) MPs. A primeira MP considerada foi a de nº 699, de 11 de novembro de 2015, e a última, a MP nº 810 de 2017, datada de 08 de dezembro de 2017.

Foram desconsideradas: aquelas que tratavam de crédito extraordinário (16 MPs); as MPs que caducaram (28); 01 (uma) MP rejeitada; aquelas que foram revogadas (04) e 01 (uma)

que foi totalmente vetada pelo Presidente da República após ouvir o Ministério do Meio Ambiente.¹

Prosseguindo no levantamento de dados, foram analisadas as tramitações dessas MPs na página da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e considerados o Parecer da Comissão Mista e demais informações e documentos constantes da tramitação na Comissão Mista e Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

1 MP nº 756 de 2016 - Altera os limites do Parque Nacional do Rio novo, da Floresta Nacional do Jamanxim e cria a Área de Proteção Ambiental do Jamanxim. Conforme informações disponíveis em <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/medidas-provisorias/medidas-provisorias-2015-a-2018>. Acesso em 18 de julho de 2018.

2 MEDIDAS PROVISÓRIAS

2.1 Breve histórico²

A evolução no processamento das medidas provisórias é narrada com riqueza de detalhes em artigo de autoria do Consultor Legislativo Luiz Alberto dos Santos. Santos expõe que as medidas provisórias são sucessoras do decreto-lei vigente no regime autoritário e que se convertia em norma legal permanente decorridos 45 dias de não apreciação pelo Congresso. O consultor do Senado explica que as medidas seriam instrumentos provisórios com validade de 30 dias a partir da publicação e que:

[...] de tão urgente e relevante, se editada durante o recesso parlamentar, implicava na sua convocação extraordinária para apreciá-la. Ninguém cogitava, então, que uma medida provisória editada e não apreciada, e que perdesse a validade, poderia ser editada e não apreciada, e que perdesse a validade, poderia ser reeditada na mesma sessão legislativa. Assim ocorreu nos primeiros anos de uso do instituto. SANTOS (2015, online)

Nesse cenário, Danilo Mansani Barioni relata que:

[...] novo contexto, velhos abusos. Com efeito, o uso indiscriminado das Medidas Provisórias constitui a tônica dos ilustres ocupantes do cargo presidencial desde o advento da Constituição de 1988, tornando-se este instrumento normativo, previsto apenas para situações excepcionais, a exemplo do que ocorrera com os mal afamados Decretos-Lei, o meio mais usual de legiferação [...] (BARIONI, 2004, p. 45).

Sobre a profusão de medidas provisórias que se seguiu, Santos discorre que foi a partir do Governo Itamar Franco que a análise das MPs pelo Congresso Nacional passou a ser uma exceção, somada ao fato de que se uma medida provisória perdia a validade sem ter sido apreciada, ela era reeditada automaticamente, ou como ele coloca, “num gesto de mágica.” (sic). O uso das medidas provisórias começava a consolidar-se, firmando-se como produtiva fonte de leis. (SANTOS, 2015, online)

A utilização das MPs foi aprofundada pelos Chefes do Poder Executivo que vieram a seguir. Durante o Governo Fernando Henrique Cardoso as medidas provisórias eram fundidas em uma só para disfarçar o uso excessivo da espécie legislativa. O Congresso Nacional não constituía as comissões mistas para realizar o exame das medidas reeditadas, de forma que até

² Devido à quantidade de trabalhos acerca das medidas provisórias, sendo de amplo conhecimento o cenário de desenvolvimento das mesmas, entendeu-se ser necessário expor de maneira muito objetiva e dinâmica os fatos históricos sobre as MPs.

mesmo a desobediência aos requisitos de urgência e relevância previstos no artigo 62 da Constituição Federal de 1988 não eram observados. (SANTOS, 2015, online)

Assim, vencidos os trinta dias de vigência, vinha um pacote de medidas provisórias que introduzia novas matérias que também não seriam apreciadas, conforme segue:

O Judiciário, provocado pelos partidos então na Oposição, em especial o PT, esporadicamente se manifestava, demonstrando desconforto com a situação, mas jamais enfrentando, como deveria, a profundidade do problema. O uso da “reedição”, que na Itália já fora considerado inconstitucional, era solenemente ignorado, embora membros do STF, como o Ministro Celso de Mello, contra ele sempre se rebelassem. A urgência poucas vezes foi debatida com maior profundidade pelo STF, enquanto a relevância era sempre tratada como questão discricionária, afeta ao julgamento político do Executivo e do Legislativo. (SANTOS, 2015, online)

A aprovação da Emenda à Constituição nº 32, em 2001, modificou os critérios de reedição de medidas provisórias, constituindo verdadeiro marco em sua análise. Segundo Fabrício Bittencourt da Cruz:

Em termos normativos, a Emenda Constitucional 32 modificou profundamente o instituto da medida provisória. Essa alteração foi celebrada dentro e fora do Congresso Nacional porque, entre outros aspectos importantes, vedou-se a reedição e previu-se o regime de urgência.

A técnica de reedição expunha politicamente a Presidência da República criticada por excesso no uso da medida provisória, e o Congresso Nacional, censurado por inatividade no controle da medida provisória.

A fórmula do art.2º da EC 32, em especial por ter passado praticamente ileso a críticas nos debates conduzidos durante o trânsito do projeto pelo Congresso Nacional e por ter sido apoiada pela Presidência, cativa indagações.

Isoladamente considerada, a regra parece ter sido preparada para resolver problema pretérito, qual seja, a existência de medidas provisórias pendentes de análise pelo Congresso Nacional, que assaram a ter sobrevida indefinida. Escolha atraente para a Presidência da República e para o Congresso Nacional no contexto da reforma.

Analisada em conjunto com o art. 62, §6º, da CF, resultante da EC32 que trata do sobrestamento de pautas legislativas pela medida provisória em regime de urgência, a regra sugere simpatia aos olhos parlamentares, por estar livre dessa dinâmica, e aos prospectivos olhares presidenciais, pela probabilidade de repousar longos períodos sem deliberação. (CRUZ, 2017, P. 130)

Ainda sobre os impactos da EC 32 sobre o processamento das MPs, pondera Santos:

Assim, uma MPV editada em 17 de dezembro poderia vigorar, sem esforço, por mais de 160 dias, dando ao Legislativo prazo mais que suficiente para refletir sobre a sua necessidade e conteúdo. A nova disciplina tornou mais clara a necessidade de que, previamente à apreciação pelo Plenário (agora de forma separada, em cada uma das Casas, sucessivamente) a matéria contasse com o parecer de uma comissão mista. (SANTOS, 2015, online)

As medidas provisórias continuaram a ser largamente utilizadas, assim como sua reedição, de forma que, uma vez rejeitada a medida ou esgotado o prazo de validade, e não sendo “possível” aguardar o fim da sessão legislativa para apresentar nova edição da medida, passou-

se a utilizar o ato de emendar o texto original da medida provisória que, apresentada pelo Relator, incorporaria ao texto a ser apreciado o conteúdo da outra medida. A respeito dessa nova prática, Santos relata que:

Situações extremas levaram a que mesmo o conteúdo [sic] de medidas provisórias ainda em exame fossem agrupados com o de outra em fase mais avançada de tramitação, e aquela, então, perderia o objeto, resultando prejudicada, o que levou as medidas ao controle jurisdicional. Mais uma vez, alguns desses excessos levaram a um reexame das práticas adotadas, desta feita pelo Poder Judiciário. (SANTOS, 201, online)

Avançando no tempo, em 2008 dois casos emblemáticos foram analisados pelo STF, determinando que medidas provisórias não poderiam veicular créditos orçamentários de forma indiscriminada, o que reduziu, mas não eliminou o uso das MPS com esse objetivo.

No ano de 2012 houve o julgamento histórico da ADI nº 4029, em que foi questionado o rito que aprovou MP convertida na Lei nº 11.516 de 2007, que criou o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO). Até este momento, era comum a apresentação de Parecer por “Relator” em substituição à Comissão Mista, mesmo em desacordo com a regra do artigo 62, § 9º, da Constituição Federal. A decisão, que declarou incidentalmente a inconstitucionalidade do artigo 5º, caput e artigo 6º, §§ 1º e 2º, da Resolução nº 01/2002 do Congresso Nacional, com efeitos ex nunc, levou o CN a constituir as comissões mistas para examinar previamente as medidas provisórias e emendas a ela relacionadas, o que, infelizmente, produziu pouco efeito sobre o processo legislativo das MPs, tornando-se, na análise de Santos (2015, online), “etapa meramente formal, já que nelas raramente se discute, com profundidade, no prazo de 45 dias que antecedem o início do prazo de obstrução da matéria, o conteúdo da medida provisória, sua admissibilidade e emendas a ela apresentadas.”

Faz-se necessário recordar também dois casos emblemáticos ocorridos em 2014: o ex-deputado e ex-Presidente da Câmara, Eduardo Cunha, tentou incluir o fim da taxa de inscrição³ para realização do Exame de Ordem na OAB dentro da MP nº 614 de 2013 e extinguir o próprio Exame de Ordem em emenda à MP nº 621 de 2013, que criava o programa Mais Médicos. (MANDEL. 2013 online)

Marcus V. Caldas Souto descreve com propriedade esses fatos, conforme transcrição de seu trabalho de conclusão de curso de especialização em Direito Legislativo:

MEDIDA PROVISÓRIA, Nº 614 de 2013 Ementa: Altera a Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012, que dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de

3 Disponível em <http://www.conjur.com.br/2014-fev-19/eduardo-cunha-inclui-fim-taxa-exame-oab-mp-leis-tributarias>. Acesso em 21 de setembro de 2017

Magistério Federal; altera a Lei nº 11.526, de 4 de outubro de 2007; e dá outras providências. Emenda nº 3: Inclua-se onde couber: Art. W – Dê-se ao caput do art. 3º da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, a seguinte redação: “Art. 3º - O exercício da atividade de advocacia no território brasileiro e a denominação de advogado são privativos dos inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), mediante requerimento e concedidos automaticamente após a graduação em Direito, obtido em instituição de ensino oficialmente autorizada e credenciada, observados os demais requisitos do art. 8º, exceto o disposto no inciso IV e § 1º.” (NR) Autoria: Deputado Eduardo Cunha. (SOUTO, 2014).

Outra tentativa de colocar fim ao Exame da Ordem foi realizada no bojo da MP nº 621 de 2013 (Programa Mais Médicos), não havendo êxito também nesta tentativa.

2.2 Previsão constitucional e normas *interna corporis*

Segundo lição de João Trindade tratando dos antecedentes históricos da medida provisória, apesar de serem inovação da Constituição Federal de 1988, o ato de o Poder Executivo elaborar leis já era utilizado em outros países, e não sendo exatamente novidade no Brasil, a exemplo do Decreto-Lei, que teve origem com o Estado Novo em 1937. Ele expõe que a Constituição Italiana de 1947 prevê o “*provvedimenti provvisori ou decretos-legge*”. A Alemanha, na Lei Fundamental de Bonn, de 1949 (*Grundgesetz*) possibilita ao Chanceler declarar estado de necessidade legislativa, entre outros, como França e Espanha (TRINDADE, 2016, p.182-185).

Medidas provisórias são, no Brasil, segundo lição do desembargador Leomar Barros Amorim:⁴

[...] atos legislativos extraordinários adotados pelo Chefe do Poder Executivo da União, com fundamento no art. 62 da Constituição brasileira, sempre que ocorram os pressupostos habilitadores para sua emissão, que são a urgência e a relevância da matéria a ser veiculada. ” (AMORIM, 1997, p. 65-94)

A Seção VIII da Constituição Federal de 1988 trata do Processo Legislativo. A medida provisória tem previsão no inciso V do artigo 59 da Constituição Federal de 1988, sendo ato unilateral do Presidente da República exercendo, atipicamente, função típica do Poder Legislativo:

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;(grifo nosso)
VI - decretos legislativos;
VII - resoluções.

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

O texto do artigo 62 da Constituição, inserido na Subseção III, que trata das Leis, delimita o processo que envolve a apresentação e tramitação de uma Medida Provisória, conforme transcrição abaixo:

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I – relativa a:

- a) Nacionalidade, cidadania, cidades, 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, orçamentos 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;

§2º Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada.

§3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 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.

§4º O prazo a que se refere o § 3º contar-se-á da publicação da medida provisória, suspendendo-se durante os períodos de recessos do Congresso Nacional.

§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.

§ 6º 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.

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

§ 8º As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados.

§ 9º Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

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

§ 11. Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas.

§ 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.

A medida provisória deverá ser submetida ao Congresso Nacional pelo Presidente da República no mesmo dia de sua publicação, conforme o art. 2º, §1º da Resolução nº 01 de 2002 do Congresso Nacional. Pode-se dizer que antes do encaminhamento à Câmara, a MP é previamente avaliada por Comissão Mista constituída especificamente para análise e emissão de Parecer, obedecendo ao disposto no §5º do art. 62 da CF/88. Segundo Trindade (TRINDADE, 2016, p. 220)

Esse parecer prévio é dado por uma comissão mista de Deputados e Senadores, designada, caso a caso, para analisar se a medida provisória preenche os requisitos de relevância e urgência (e nos termos da Resolução 01/2002-CN, também sobre o mérito da MP e sua compatibilidade financeira).

Trindade ressalta ainda que somente com a EC nº 32/01 que a Comissão recebeu previsão constitucional, sendo integrada por 12 senadores e 12 deputados, com número correspondente de suplentes. Esses parlamentares são indicados pelos Líderes das Casas, de forma a observar a proporcionalidade de cada partido ou blocos representados dentro do Congresso Nacional. (TRINDADE, 2016, p. 220)

Após a designação da Comissão, esta deverá ser constituída em até 48 horas, conforme art. 3º da Resolução nº 01 de 2002 do Congresso Nacional. O art. 4º da mesma Resolução determina que emendas poderão ser apresentadas somente perante a Comissão Mista no prazo de seis dias após a publicação da MP no Diário Oficial da União:

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

Conforme ensina Trindade é indispensável o Parecer da Comissão Mista antes que a MP seja encaminhada à Câmara dos Deputados, conforme decisão do STF na ADI 4.029/DF, cujo Relator foi o ministro Luiz Fux. A importância é explicada pelo fato de que:

A Comissão Mista atua como uma espécie de “substituta” de todas as comissões, tanto da Câmara quanto do Senado. Isso porque segundo as disposições constitucionais, a MP não é apreciada pelas comissões permanentes das Casas Legislativas, devendo ser encaminhada diretamente ao Plenário da Câmara (e posteriormente, ao Plenário do Senado, se for aprovada na Câmara), sem passar pelas Comissões. Perceba-se, entretanto, que antes mesmo de se votar o mérito da medida provisória, o Plenário da Casa em que estiver tramitando deve apreciar, em votação separada, o preenchimento dos requisitos constitucionais de relevância e urgência (art. 8º, caput). É certo ainda, que, se “o Plenário da câmara dos Deputados ou do Senado Federal decidir no sentido do não atendimento dos pressupostos constitucionais ou da inadequação financeira ou orçamentária da Medida Provisória, esta será arquivada. (TRINDADE, 2016, p. 220/221)

Aprovado o Parecer na Comissão Mista, que pode alterar ou não o texto da MP, constituindo, em caso de alteração, Projeto de Lei de Conversão (PLV), será enviado ao Plenário da Câmara e depois ao Plenário do Senado, separadamente, também devido à EC nº. 32 de 2001, e não em sessão conjunta, como era antes da referida EC. Se for modificado no Senado, o texto retorna à Casa Iniciadora, Câmara dos Deputados (TRINDADE, 2016, p. 220).

O prazo de votação de uma medida provisória nas Casas do Congresso é de 60 dias, sendo este prazo automaticamente prorrogado por mais 60 dias, a contar da publicação no Diário Oficial da União, conforme art. 10 da Resol. 01/2002-CN. Entretanto, se não for apreciada em até 45 dias após sua publicação, a MP entra em regime de urgência, “trancando” a pauta do Plenário da Casa em que estiver tramitando, sobrestando as outras deliberações do plenário até que seja votada, conforme o art. 9º da referida resolução.

Conforme veremos mais adiante, é comum o sobrestamento de deliberações devido a MPs/PLVs não votados, o que ocorre com grande frequência no Senado Federal, que os recebe, na grande maioria das vezes, já em regime de urgência.

3 A ADI 5127 E A DECISÃO DO STF PELA INCONSTITUCIONALIDADE DOS “JABUTIS”

3.1 Cenário anterior à decisão

A proibição de texto sem conexão temática com o objeto da Lei está prevista no artigo 7º, inciso II, da Lei Complementar nº 95 de 1998. O texto determina que:

Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

[...]

II - a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;

Encontramos também previsão correlata no art. 125 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), que preconiza:

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.

Entretanto, no que se refere especificamente ao emendamento de medidas provisórias, consta do § 4º, do art. 4º, da Resolução nº 01 de 2002 do Congresso Nacional:

[...]

§ 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.

A respeito, Cesar van deer Laan destaca que:

Majoritariamente, os regimentos são vistos não com caráter de generalidade sujeitas à jurisdição do STF, mas como normas específicas internas ao Parlamento. O trâmite de proposições legislativas, incluindo a prerrogativa parlamentar de emendamento – que é relevante para a retomada do legislativo após o processo de redemocratização e de recuperação de sua independência – estaria dentro da autonomia do Legislativo e da prerrogativa dos parlamentares possuindo ampla legitimidade e independência de apreciação judicial – constituindo parte inerente ao processo político. Daí que o STF considera a regularidade procedimental da atividade legislativa matéria interna corporis (BARBOSA, 2010, p.159), afastada da jurisdição daquela Corte – apenas admitindo controle de forma excepcional, caso a norma regimental seja reprodução de regra do processo legislativo constitucional, então cabendo a ação da Corte apenas para garanti-las. (van der LAAN, 2018, p. 8)

Definindo o cenário anterior ao julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 5127, ressalta-se que não havia consenso entre os ministros do STF no que se refere às emendas à MPs. Cesar van der Laan destaca que:

Anteriormente à decisão em plenário na ADI 5127, a visão sobre a natureza de emendamento parlamentar a MPs como possuindo sede constitucional não era consensual dentre os Ministros da Corte. Veja-se por exemplo, que logo antes da decisão na ADI

5.127, o ministro Fux negou seguimento a Mandado de Segurança (MS) impetrado por parlamentar questionando a pertinência temática de emenda parlamentar inserida na MP nº 668, de 2015. Na decisão, o Ministro frisou que o acolhimento do pedido de controle judicial prévio do projeto de conversão em lei em questão iria de encontro com a sistemática atual do controle de constitucionalidade, baseada no modelo repressivo após a edição da lei ou atos normativos. (van der LAAN, 2018, p. 6)

Trindade também leciona a respeito:

Especificamente quanto ao requisito da pertinência temática, o STF, em diversos precedentes, já reconheceu sua exigência, quando se trata de projeto de lei de iniciativa privativa. Apesar disso, em todas as situações em que a Corte declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos ilicitamente acrescidos ao projeto, o fez porque a violação à pertinência temática também feria a reserva de iniciativa. Não há caso em que o STF tenha declarado a inconstitucionalidade do acréscimo indevido apenas por violação ao princípio da pertinência temática, o que não impede de se reconhecer a existência e normatividade do preceito como diretriz limitadora do poder de emenda parlamentar. (TRINDADE, 2016, p. 222)

As medidas provisórias sempre foram um cobiçado veículo de interesse político. O uso de emendas sem conexão temática para aprovação de temas de interesse dos parlamentares, seja com objetivos eleitoreiros ou advindos de acordos políticos, os mais diversos, foi peça chave no alastramento da prática do “contrabando legislativo”, bem como a ausência de critérios concretos de definição do que seja pertinência, estando a questão quase que exclusivamente entregue ao controle no Congresso Nacional.

3.2 A medida provisória nº 472 de 2009

A medida provisória em questão tinha a seguinte ementa, conforme página da Câmara dos Deputados⁵:

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

5 Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=464520> . Acesso em 28 de agosto de 2018.

Certificado de Operações Estruturadas; altera a redação da Lei nº 11.948, de 16 de junho de 2009; ajusta o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV; e dá outras providências.

Segundo consta de “Parecer proferido em plenário”, relatado pelo deputado Marcelo Ortiz em substituição ao Parecer da Comissão mista, a MP tratou de oito temas diversos, tendo recebido 91 emendas no prazo regimental, sendo treze emendas preliminarmente rejeitadas por se tratarem de matéria estranha.⁶ É importante observar que essa prática dos relatores era comum nesse período, mesmo em desacordo com o artigo 62, § 9º, da Constituição Federal.

Entretanto, em 2012, houve a decisão do STF na ADI nº 4029⁷, que estabeleceu a obrigatoriedade de apreciação prévia das medidas provisórias por Comissão Mista antes da votação nos Plenários da Câmara e do Senado.

Retornando à MP nº 472 de 2009, o PLV nº 01 de 2010 foi então aprovado e enviado ao Senado Federal para votação. Ali o PLV recebeu as emendas nºs 18, 19 e 20, que correspondem às de nº 109, 110 e 111 do Relator Revisor (STF, Relat. ADI 5127).

Essas emendas alteraram o Decreto Lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946, que “Cria o Conselho Federal de contabilidade, define as atribuições do Contador e do Guarda-Livros, e dá outras providências”, e o Decreto-Lei nº 1.040, de 21 de outubro de 1969, que “dispõe sobre os Conselhos Fiscais e Regionais de Contabilidade, regula a eleição de seus membros e dá outras providências”. Essas informações constam das fls. 9 do Parecer proferido em Plenário sobre as emendas do Senado Federal à MP nº 472 de 2009.⁸

Aprovado o PLV também no Senado, com essas alterações, e retornando à Câmara, onde também foi aprovado, foi convertido na Lei nº 12.249 de 2010, cujo artigo 76 extinguiu a profissão de técnico em contabilidade, ensejando a proposição da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5127/DF para questionar o dispositivo.

⁶ O Parecer está disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=770778&filename=PSS+1+MPV47209+%3D%3E+MPV+472/2009. Acesso em 28 de agosto de 2018.

⁷ Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2227089> Acesso em 28 de agosto de 2018

⁸ Disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=770778&filename=PSS+1+MPV47209+%3D%3E+MPV+472/2009. Acesso em 28 de agosto de 2018

3.3 A decisão do STF na ADI 5127

O julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 5127/DF teve início em 08 de outubro de 2015 e terminou em 15 de outubro de 2015.⁹ A Ação, interposta pela Confederação Nacional das Profissões Liberais (CNPL), questionou as alterações realizadas no texto da MP que tratava de diversos temas, nenhum relacionado à profissão de Contador.

A Relatora, Ministra Rosa Weber, ao discorrer sobre o poder de emenda dos parlamentares, diz que é assegurado ao Parlamento a ampliação, restrição ou modificação da proposta encaminhada pelo Presidente da República, ressaltando, entretanto, que “a alteração da proposta legislativa sujeita a 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 restrita relação de afinidade temática,”¹⁰ afirmando a inconstitucionalidade das alterações normativas advindas de emendas sem “vínculo de pertinência material com o objeto original da iniciativa normativa submetida a cláusula de reserva.”

No relatório a Min. Rosa Weber declara que:

Nas democracias constitucionais contemporâneas apenas as normas postas pelos representantes do povo construídas por meio de um processo específico podem obrigar ou proibir uma ação ou omissão, como consta, p. ex. no art. 5º, II, da Constituição Federal. Isso significa que a soberania popular deve ser exercida nos limites determinados pela ordem jurídica, cujas normas apenas são válidas se criadas nos marcos constitucionais do devido processo legislativo. Nessa linha, doutrina e jurisprudência reconhecem que o devido processo legislativo é uma 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. Para além da tramitação formal, a dimensão substantiva da due process of law impõe que o processo legal seja justo e adequado, o que deve ser preservado já na fase de produção das leis. [...]. Não se trata em absoluto de 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 – o 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. (STF, ADI 5127)

A Ministra cita como exemplos os casos da ADI 1333/RS; ADI 2583; ADI 2305; ADI 3288/MG, entre outros, expondo que a conversão de MP em lei advém do exercício de competência privativa do Chefe do Executivo para editar medidas provisórias, não podendo o texto,

⁹ Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=301892> . Acesso em 28 de agosto de 2018

¹⁰ Fls. 10 do acórdão da ADI 5127/DF. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=301892> . Acesso em 28 de agosto de 2018

portanto, sofrer inovação pois, ao fazer isso, o parlamentar não exerceria aí o poder de emenda, e sim titularidade de iniciativa, aproveitando-se do rito de tramitação das medidas provisórias para apresentar propostas avulsas. A Ministra ressalta que em nenhum momento o Presidente da República considerou urgente e relevante a matéria tratada no art. 76 da Lei nº 12.249 de 2010.

A Ministra traz ainda assentamento do Ministro Celso de Mello na ADI 2681-MC/RJ, onde restou expresso que “implícita, no sistema constitucional brasileiro, a exigência de que as emendas parlamentares guardem relação de pertinência (afinidade lógica) com o objeto da proposição legislativa.” Ela cita doutrina em Direito Constitucional, na lição do Min. Gilmar Mendes e de Paulo Gustavo Gonet Branco:

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; BRANCO, p. 884-5)

A Ministra invoca também a determinação do art. 4º, §4º da Resolução nº 01/2002-CN que, em interpretação ao artigo 62 da Constituição, veda a apresentação de emendas sem conexão temática com o texto das MPs, pelo que considera o “contrabando legislativo” não somente inobservância de formalidade, mas ato flagrantemente antidemocrático que exclui o debate político de um processo legislativo que resultará em norma com impacto sobre toda a sociedade, evidenciando violação do direito fundamental ao devido processo legislativo constitucionalmente previsto. Assim ela defende a atuação do STF em relação à atuação do Poder Legislativo:

O exercício, pelo Supremo Tribunal Federal, do controle da constitucionalidade da atividade 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 [...] (STF, ADI 5127)

Desse modo, sem vislumbrar pertinência temática do artigo 76 da Lei nº. 12.149 de 2010 com a medida provisória nº 472 de 2009, o voto da Min. Relatora, bem como dos ministros Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski, foi pela procedência da Ação, considerando o art. 76 inconstitucional por afronta aos arts. 2º, 62 e 84, XXVI, da Carta Magna. Ao final, entretanto, foram vencidos.

O Min. Dias Toffoli votou pela improcedência do pedido, considerando que ao STF não cabe apreciação de ato de competência do Congresso Nacional.

Vencedores, o redator do acórdão, Min. Edson Fachin, e os ministros Celso de Mello, Luís Roberto Barroso, Teori Zavascki, Cármen Lúcia e Gilmar Mendes entenderam que não

houve inconstitucionalidade material quanto à Lei nº. 12.149/2010, e, ainda, que o reconhecimento da inconstitucionalidade das emendas sem pertinência temática com MPs não afetava as leis produzidas sob essa prática (efeito *ex nunc*), sendo pela improcedência da ADI, cientificando o Congresso sobre a inconstitucionalidade da apresentação de emendas sem conexão temática com o texto das medidas provisórias.

3.4 O impacto da ADI 5127 sobre a apresentação de emendas “jabutis” – trabalhos anteriores

Inicialmente, o objetivo deste trabalho era avaliar qual o impacto da decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 5127/DF, de forma que pudéssemos aferir se tal decisão havia resultado na extinção, diminuição ou modificação da prática, apresentando dados provenientes de pesquisa empírica que atestassem o impacto da decisão.

Entretanto, iniciadas as pesquisas bibliográficas, tais questões foram respondidas pelo excelente trabalho empreendido pelo Consultor Legislativo Cesar Rodrigues van der Laan, que realizou pesquisa empírica exatamente neste sentido. Nas palavras de van der Laan:

[...] pôde-se identificar a convergência, ainda que incipiente, dos parlamentares em direção à redução de apresentação de “jabutis” após a ADI. Isso representa a mudança cultural notada pelo Ministro Barroso, do STF, derivada de uma mutação constitucional decorrente da afirmação da atual interpretação do STF na ADI nº 5127 – cujo principal significado foi apontar a natureza constitucional do pressuposto de pertinência temática das emendas parlamentares a MPs, estabelecendo regramento adicional à sua tramitação.

Todavia, essa mudança, como se percebeu, não se mostra tão simples como poderia ser considerado à primeira vista, quando não avaliado sob o contexto de uma decisão judicial, ainda que cogente por definição. A interpretação que se verifica ser predominante no Parlamento no pós ADI nº 5127, de existência de graus de pertinência das matérias objeto de emendamento parlamentar, questiona a existência de espaço maior de convergência em direção ao que parece fora almejado pelo STF e sugere uma resiliência e adaptação interpretativa do Legislativo frente à decisão judicial. Isso pode comprometer a capacidade de a decisão do STF constituir novo marco jurisprudencial efetivamente delineador do processo legislativo constitucionalmente previsto.

Em se adotando a interpretação que nos parece mais alinhada com a visão do STF, de afastar todo emendamento que não esteja relacionado com o objeto específico da MP – já que a MP é instrumento de exceção para conduzir os temas considerados urgentes e relevantes do PR e não permite espaço adequado para o devido debate público e produção legislativa -, isso tenderá a de fato representar uma mudança cultural profunda nos trabalhos legislativos. (van der LAAN, 2018)

Como bem ressalta van der Laan (2018, p. 26, online), embora o afastamento de emendas sem pertinência temática com o texto de MPs já fosse realizado, “isso parece ter se tornado ainda mais sistematizado após a decisão do STF” e que sendo identificada a referência à ADI 5127/DF na rejeição dessas emendas, ele entende, assim como a autora deste trabalho, que “O

simples apontamento no parecer do relator afastando uma série de emendas por falta de pertinência temática demonstra uma prática em direção ao comportamento derivado da ADI nº 5127”. Van der Laan expõe ainda que:

Mapeando as MPs e emendas parlamentares apresentadas nas comissões mistas entre jan./14 e out./16, identificou-se uma redução na quantidade geral de emendas parlamentares apresentadas, simultânea à redução de no percentual de “jabutis”. Como principal constatação, observa-se menor quantidade de emendas dispendo sobre matérias “totalmente” estranhas, mas também a permanência de oferecimento de emendas consideradas conexas com a matéria veiculada originalmente na MP.

Dessa forma, resta comprovado que a decisão do STF na ADI 5127 impactou o comportamento dos parlamentares quanto à apresentação de emendas sem pertinência temática, ocasionando a diminuição das mesmas. A partir de então, surgiram novas perguntas para mover este trabalho: de que forma essas emendas tem sido rejeitadas na Comissão Mista? A ADI 5127 permeia o Parecer? De que forma os plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal rejeitam os jabutis após a decisão do STF?

4 ANÁLISE DA REJEIÇÃO DE EMENDAS SEM PERTINÊNCIA TEMÁTICA

Acerca da atuação dos parlamentares nas medidas provisórias, cabe destacar lição de Fabrício Bittencourt da Cruz que ressalta como a EC nº 32 evidenciou a funcionalidade de nova sistemática que levou a um alto índice de aprovação, com participação muito ativa do Congresso Nacional, pois, segundo Cruz, a EC nº 32 fortaleceu a atuação do Congresso Nacional, proporcionando-lhe protagonismo no processo legislativo das medidas provisórias. (CRUZ, 2017, p.171).

4.1 Parecer da Comissão Mista

O objetivo da análise do Parecer da Comissão Mista de cada medida provisória foi identificar como as emendas sem pertinência temática são aí rejeitadas, de forma que em cada Parecer foram levantadas as seguintes informações: quantidade de emendas apresentadas; a partir das emendas apresentadas, quantas foram rejeitadas; em relação às emendas rejeitadas, foram contabilizadas somente aquelas rejeitadas por ausência de pertinência temática com o texto das medidas provisórias.

É importante ressaltar que não foram avaliados os textos da medida provisória nem da emenda para definir a pertinência ou não: foi levado em consideração somente o que o Parecer da Comissão Mista relata quanto à pertinência.

Finalmente, averiguou-se se a rejeição de emendas consideradas sem pertinência se deu com base na decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 5127. Apesar de não haver exigência normativa constitucional expressa para justificar a rejeição de emendas, o objetivo dessa verificação foi auferir a atenção da Comissão Mista para com o posicionamento do STF, o que, em uma análise otimista, pode representar maior comprometimento com a constitucionalidade no processo legislativo das medidas provisórias.

O artigo 62, §9º, da Constituição federal determina que “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.”

Paulo Napoleão Nogueira da Silva, colaborando na obra “Comentários à Constituição Federal de 1988” (2009, 1021-2), expõe que, sendo constitucionais os pressupostos de urgência e relevância na Medida Provisória, a princípio, o juízo de admissibilidade caberia à Comissão de Constituição e Justiça de cada uma das Casas do Congresso, de acordo com seus regimentos. Entretanto, em conformidade com o §9º da Constituição Federal, uma comissão mista composta

por deputados e senadores é que realizará o exame das medidas provisórias, emitindo parecer antes da votação que deverá ocorrer no plenário de ambas as Casas Legislativas.

Sobre as emendas ao texto da MP, o art. 4º da Resolução nº 01, de 2002-CN determina:

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

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

[...]

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

Sobre o Parecer da Comissão Mista e análise de emendas a Resolução diz:

Art. 5º A Comissão terá o prazo improrrogável de 14 (quatorze) dias, contado da publicação da Medida Provisória no Diário oficial da União para emitir parecer único, manifestando-se sobre a matéria, em itens separados, quanto aos aspectos constitucionais (sic), inclusive sobre os pressupostos de relevância e urgência, de mérito, de adequação financeira e orçamentária e sobre o cumprimento da exigência prevista no §1º do art. 2º.

[...]

§4º Quanto ao mérito, a Comissão poderá emitir parecer pela aprovação total ou parcial ou alteração da Medida Provisória ou pela sua rejeição; e ainda, pela aprovação ou rejeição de emenda a ela apresentada, devendo concluir, quando resolver por qualquer alteração de seu texto: [...]

Analisando os pareceres emitidos por Comissão Mista nas 62 MPs objetos deste trabalho, verificou-se a ausência de padronização, o que, em alguns casos, dificultou muito o levantamento dos dados, principalmente nos pareceres mais extensos e com grande quantidade de emendas. Foram analisadas medidas provisórias que receberam apenas duas emendas, sendo as duas aprovadas e incorporadas ao texto (MP nº 779 de 2017), como também pareceres com 732 emendas apresentadas ao texto (MP nº 759 de 2016). Alguns pareceres destacam-se pela objetividade e clareza na exposição dos itens do art.5º da referida Resolução, agilizando a identificação dos dados almejados no Parecer da Comissão Mista.

A exemplo, a MP nº 701 de 2015, transformada na Lei nº 13.292, de 31 de maio de 2016, da qual alguns trechos foram transcritos para exemplificar o exame de cada Parecer. O Parecer nº 10 de 2016-CN, apresentado à MP, totaliza 38 páginas e direcionou a análise dos demais. Segundo a ementa disponível na tramitação, a MP alterava a Lei nº 6.704 de 1979 para dispor, sobre o Seguro de Crédito à Exportação; a Lei nº 9.818 de 1999, de 23 de agosto de 1999, e a Lei nº 11.281 de 20 de fevereiro de 2006, para dispor sobre o Fundo de Garantia à Exportação; a Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, para dispor sobre a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A – ABGF; e o Decreto-Lei nº 857, de 11 de setembro de 1969, para dispor sobre a moeda de pagamento de obrigações exequíveis no Brasil.

O Parecer nº 10 de 2016-CN apresenta no item I o “Relatório” onde expõe o texto e a quantidade de emendas apresentadas à MP; neste caso, 20 emendas. O item II trata da “Análise” da Medida Provisória, no qual o ponto II.1 trata dos aspectos formais, em que os pressupostos constitucionais de relevância e urgência foram considerados atendidos, sendo analisados também outros aspectos relacionados à constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade, técnica legislativa, bem como análise da adequação orçamentária e financeira.

O “Mérito” foi abordado no item II.2, no qual o relator, com base no art. 4º da Resolução nº 01 de 2002-CN a dividiu em grupos de acordo com o tema da MP:

- 1) **Emendas sem conexão temática com a Medida Provisória (Emendas nos 1 a 6, 11, 12 e 16 a 19).** (grifo nosso)
- 2) Emendas sobre o Seguro de Crédito à Exportação (emendas nº 8 e 10);
- 3) Emendas sobre o Fundo de Garantia à Exportação (Emendas nºs 9,13 e 14);
- 4) Emendas sobre moeda de pagamento de obrigações exequíveis no Brasil (Emendas nºs 7 e 20);
- 5) Emenda sobre assunto correlato aos da Medida Provisória (emenda nºs 15).

O item III.1 tratou especificamente das emendas sem conexão temática, conforme trecho destacado:

Nos termos do inciso II do art. 7º da Lei complementar nº 95, de 1998, a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão. Do mesmo modo, o §4º do art. 4º da Resolução nº 1, de 2002-CN, veda a apresentação de emendas que versem sobre matéria estranha àquela tratada na Medida Provisória.

Tal regra foi confirmada pelo Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5127/DF, em que nossa Corte Máxima decidiu não ser compatível com a Constituição Federal a apresentação de emendas sem relação de pertinência temática com medida provisória submetida à apreciação do Poder Legislativo.

No entanto, a Emenda nº 1, do Deputado Laercio Oliveira; as Emendas nos 2 a 6, do Deputado João Daniel; as Emendas nos 11 e 12, do Deputado Luiz Carlos Heinze; as Emendas nos 16 e 17, do Senador Waldemir Moka; e as Emendas nos 18 e 19, da deputada Tereza Cristina, tratam de matérias estranhas.

[...]

Ante o exposto, tais emendas não podem ser acolhidas.

Ainda em relação à ausência de padronização dos pareceres, observou-se, por exemplo, que apesar da grande quantidade de emendas rejeitadas por ausência de pertinência¹¹, não houve especificação do motivo, como no caso da MP nº 723 de 2016 (Prorroga o prazo de dispensa de que trata o caput. Do art. 16 da Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013.).

¹¹ No Parecer da Comissão Mista, das 28 emendas apresentadas, 14 emendas foram rejeitadas por ausência de pertinência temática sem qualquer justificativa.

Outro exemplo é o da MP nº 727 de 2016 (Cria o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI e dá outras providências), das 239 emendas apresentadas, somente 4 delas foram acatadas, sendo “rejeitadas as demais”, ou seja: 235 emendas rejeitadas sem qualquer justificativa.

A tabela completa, conforme “Apêndice” ao final deste trabalho¹², contém a análise de todos os pareceres, mencionando as emendas apresentadas, as rejeitadas e as acatadas, especificando quais delas foram consideradas sem conexão temática com o tema da MP.

Todavia, foram consideradas como rejeitadas por ausência de pertinência temática exclusivamente aquelas que assim são mencionadas no Parecer da Comissão Mista. A análise considerou dois pareceres que menciona a rejeição de emendas sem pertinência temática, apesar de não especificar quais são. A mesma análise, porém, desconsiderou os pareceres que rejeitaram emendas sem determinar a existência de jabutis. Assim, a partir da análise das 62 medidas provisórias consideradas, foi possível concluir que em 49 MPs (79%) houve rejeição de emendas devido à ausência de pertinência temática e 11 Pareceres rejeitaram emendas sem especificar a existência de “jabutis”¹³.

Dentre os pareceres que rejeitaram emendas por ausência de pertinência, 21 Pareceres (33%) indicaram a ADI 5127 como justificativa. Averiguamos ainda que em 39 Pareceres (62%) a ADI 5127/DF não foi relacionada à rejeição de emendas sem pertinência.

Exemplificando de que forma a ADI 5127 tem sido utilizada como justificativa na rejeição de emendas sem pertinência temática, segue a transcrição de trecho do parecer nº 33 de 2016-CN, da MP 724 de 2016 (Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, para dispor sobre a extensão dos prazos para inscrição no Cadastro Ambiental Rural e para adesão ao Programa de Regularização Ambiental.), no qual o Relator, às fls. 11, expõe que:

Em primeiro lugar, tem-se pela rejeição de emendas que trazem conteúdo externo ao objeto da medida provisória, que se restringe a aspectos procedimentais do Cadastro Ambiental Rural e do Programa de Regularização Ambiental, sem adentrar no mérito das restrições de cunho ecológico presentes na Lei 12651/12. De fato, essas proposições tornam-se não condizentes com ordenamento constitucional brasileiro, nos moldes decididos pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5127.

Nessa seara, entendemos antijurídicas as emendas que alteram outras leis que não a Lei 12651/12, bem como entendemos não ser o momento adequado para alterações substanciais em matérias de mérito ecológico no âmbito do Código Florestal, na medida em que este tema foi amplamente debatido pelo Parlamento, o que resultou na

¹² Situado à fls. 57 e seguintes. A tabela foi assim elaborada para melhor compreensão dos dados, pois não há padrão estabelecido para o acatamento e rejeição de emendas nos pareceres, de forma que em cada um deles a análise das emendas se apresenta de maneira diversa.

¹³ O Parecer nº 95 de 2016 da MP nº 746 de 2016, por exemplo, cita às fls. 17 “as emendas apresentadas, à exceção das que abordam matéria estranha à MP, não apresentam vícios.”

publicação da Lei 12.651/12. Em outras palavras, não entendemos adequado que, no rito célere da Medida Provisória, se façam alterações na essência do Novo Código Florestal, sem que haja o devido debate público, consoante ocorrera quando de sua tramitação, momento no qual houve inúmeras audiências a respeito do tema. Por essas razões, rejeitam-se as emendas n. 8, 11, 16, 18, 20, 21, 22, 23, 25, 27, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36 e 41.

A análise não se destina a avaliar o impacto da decisão na ADI 5127 sobre o comportamento dos parlamentares em relação à apresentação de emendas sem pertinência temática. No presente trabalho, já convictos da diminuição do número de emendas sem pertinência temática apresentadas e aprovadas após a decisão do STF, o propósito é identificar como tem sido a rejeição de emendas no Congresso Nacional após a decisão, efetuando isso de forma individualizada, na Comissão Mista, na Câmara e no Senado Federal.

Posto isso, é grande o número de emendas “jabutis” rejeitadas, refletindo assim os efeitos da decisão do STF sobre a inconstitucionalidade das mesmas. A tabela a seguir mostra em quantos pareceres emendas sem conexão temática foram rejeitadas com base na ADI 5127. Em dois casos o Parecer faz menção à rejeição de emendas “jabutis” sem indicar quais são, e em outros casos, conforme a tabela, emendas são rejeitadas sem qualquer justificativa; em muitos pareceres emendas foram rejeitadas em exclusão àquelas que foram acatadas.

O quadro a seguir demonstra como cada Parecer da Comissão Mista relatou a quantidade de emendas apresentadas e as emendas rejeitadas como ausentes de conexão temática:¹⁴

MP nº	Qtde de emendas apresentadas	Qtde de emendas “jabutis” rejeitadas no Parecer CM
699/2015	83	05
701/2015	20	12
706/2015	19	02
707/2015	93	20
708/2015	14	01
712/2016	108	33
713/2016 ¹⁵	70	07
714/2016	44	02
718/2016	08	01
719/2016	56	29

¹⁴ Os dados foram levantados conforme metodologia apresentada na introdução deste trabalho. Os dados completos constam do Apêndice a partir das fls. 57, cuja tabela apresenta a análise da tramitação de 62 medidas provisórias, compreendendo um período de 2 anos a partir da decisão do STF.

¹⁵ Em decisão do Presidente da Câmara, 38 emendas “jabutis” foram rejeitadas utilizando a ADI 5127 como justificativa.

723/2016	28	14
724/2016	44	18
725/2016	31	04
726/2016	459	14
727/2016	239	Não especificado no Parecer ¹⁶
729/2016	56	16
731/2016	35	03
732/2016	41	35
733/2016	161	06
734/2016	07	07
737/2016	05	01
741/2016	34	12
744/2016	47	14
745/2016	24	05
746/2016	568	O Parecer da Comissão Mista cita, mas não especifica os “jabutis” ¹⁷
747/2016	41	38
751/2016	42	01
752/2016	90	06
757/2016	11	02
758/2016	07	04
759/2016	732	Não foi especificado no Parecer ¹⁸
760/2016	50	24
761/2016	51	11
762/2016	23	01
763/2016	40	Não foi especificado no Parecer ¹⁹
764/2016	08	07
765/2016	409	22
767/2017	119	33
770/2017	20	06
771/2017	20	04
775/2017	14	02
776/2017	09	06
777/2017	40	05
778/2017	37	11
779/2017	02	0
780/2017	55	16
781/2017	21	Não há especificação no Parecer ²⁰
782/2017	73	08

¹⁶ O Parecer da Comissão Mista acatou emendas e rejeitou as demais, sem especificar quais delas não mantinham conexão com o texto. Fls. 14 do Parecer da Comissão Mista.

¹⁷ 424 rejeitadas sem justificativa. Sabe-se que há emendas jabutis pois o texto fala às fls. 17 do Parecer CM "as emendas apresentadas, à exceção das que abordam matéria estranha à MP, não apresentam vícios".

¹⁸ 695 emendas rejeitadas sem justificativa. Não é possível afirmar que entre essas não existam emendas “jabutis” devido ao grande número de emendas apresentadas à MP. Porém, o Parecer não especifica essas emendas.

¹⁹ 40 emendas foram rejeitadas "por razões constitucionais, regimentais e de mérito", não especificadas. Fls. 6 Parecer CM. Não há como afirmar que entre essas emendas rejeitadas existam “jabutis”.

²⁰ 14 emendas rejeitadas sem especificação de jabutis.

783/2017	309	Não há especificação no Parecer ²¹
785/2017	278	17
786/2017	23	Não há especificação no Parecer ²²
789/2017	138	Não há especificação no Parecer ²³
791/2017	104	Não há especificação no Parecer ²⁴
795/2017	46	Não há especificação no Parecer ²⁵
796/2017	31	O Parecer da Comissão Mista cita, mas não especifica os “jabutis” ²⁶
801/2017	10	02
802/2017	28	Não há especificação no Parecer ²⁷
803/2017	11	Não há especificação no Parecer ²⁸
809/2017	31	11
810/2017	52	7

4.2 Decisões do Presidente e Primeiro Vice-Presidente da Câmara

A análise realizada nesse item se refere a documento intitulado “Decisão do Presidente”, encontrada no item “Avulsos” na tramitação de algumas das medidas provisórias aqui analisadas. As referidas decisões foram proferidas pelo Presidente da Câmara, e não pelo Presidente da Comissão, visto em nenhum destes casos houve rejeição preliminar de emendas sem pertinência temática pelo Presidente da Comissão, conforme art. 4º, §4º da Resol. 01 de 2002-CN, que diz “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.” Não foi o caso.

As emendas não foram rejeitadas pelos Presidentes de Comissão Mista, tampouco as emendas foram rejeitadas de forma preliminar. Tais decisões do Presidente da Câmara foram posteriores à apresentação de Projeto de Lei de Conversão e anteriores à votação no Plenário da Câmara. Há uma “decisão do Presidente” que foi apresentada diretamente no Plenário.

Analisando a Resolução nº 01 de 2002-CN, da leitura do art. 5º, §5º da Resolução nº 01 de 2002-CN, subentendemos que o documento “Decisão do Presidente” integra, nestes casos,

²¹ 264 emendas rejeitadas sem especificação daquelas consideradas “jabutis”.

²² 16 emendas rejeitadas sem especificação daquelas consideradas “jabutis”.

²³ 91 emendas rejeitadas sem especificação daquelas consideradas “jabutis”.

²⁴ 79 emendas rejeitadas sem especificação daquelas consideradas “jabutis”.

²⁵ 38 emendas rejeitadas sem especificação daquelas consideradas “jabutis”.

²⁶ O Parecer menciona os “jabutis”, mas não diz quais e quantos são.

²⁷ 13 emendas rejeitadas sem especificação daquelas consideradas “jabutis”.

²⁸ Foram rejeitadas todas as emendas, não havendo especificação sobre a existência de “jabutis”.

o “processo” que é encaminhado à Câmara dos Deputados após aprovação do Parecer da Comissão. Essas “decisões do Presidente” foram fundamentadas no art. 7º, inciso II, da Lei Complementar nº 95/1998; art. 55, parágrafo único e art. 125 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), bem como na ADI nº 5127.

O texto do artigo 7º, II, da Lei Complementar nº 95/1998 determina que:

Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

[...]

II - a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;”

O art. 55, parágrafo único (atualmente, §4º do RICD) diz que:

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 substitutivos 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.

Por último, o art. 125 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) preconiza que:

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.

Entre as 62 medidas provisórias examinadas, a “decisão” consta da tramitação de sete MPs, publicadas dentro de um período de três meses, entre 28.12.2015 e 02.03.2016. São elas:

- MP nº 699 de 2015 - Altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro.

- MP nº 706 de 2015 - Altera a Lei nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013, que dispõe sobre as concessões de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica.

- MP nº 707 de 2015 - Altera a Lei nº 12.096, de 24 de novembro de 2009, e a Lei nº 12.844, de 19 de julho de 2013, para alterar os prazos que especifica;

- MP nº 708 de 2015 - Autoriza a União a reincorporar os trechos de rodovias federais transferidos aos Estados e ao Distrito Federal por força da Medida Provisória nº 82, de 7 de dezembro de 2002.

- MP nº 712 de 2015 - Dispõe sobre a adoção de medidas de vigilância em saúde quando verificada situação de iminente perigo à saúde pública pela presença do mosquito transmissor do Vírus da Dengue, do Vírus Chikungunya e do Zika Vírus.

- MP nº 713 de 2015 - Altera a Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010, para dispor sobre o Imposto de Renda Retido na Fonte sobre a remessa de valores destinados à cobertura de gastos pessoais, no exterior, de pessoas físicas residentes no País, em viagens de turismo, negócios, serviços, treinamento ou missões oficiais, e dá outras providências.

- MP 718 de 2016 - Altera a Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, que institui normas gerais sobre desporto, para dispor sobre o controle de dopagem, a Lei no 12.780, de 9 de janeiro de 2013, que dispõe sobre medidas tributárias referentes à realização, no Brasil, dos Jogos Olímpicos de 2016 e dos Jogos Paraolímpicos de 2016, e dá outras providências.

O levantamento de dados consolidados na tabela indica que nesses PLVs o Presidente da Câmara, à época, o ex-deputado Eduardo Cunha, bem como o Primeiro-Vive-Presidente em exercício, deputado Waldir Maranhão, deixaram de dar destaque a emendas ao texto de MP e consideraram não escritos artigos de Projeto de Lei de Conversão (PLV) apresentados pela Comissão Mista. As decisões possuem o seguinte teor: “Comunico ao Plenário que a Medida Provisória n. 712/2016 recebeu 108 (cento e oito) emendas parlamentares e que a Comissão Mista, no Parecer n. 14/2016-CN, concluiu pela apresentação do Projeto de Lei de Conversão n. 9/2016.), por exemplo.²⁹

Ressalta-se que o art. 125 do RICD alude à faculdade do Presidente da Câmara de recusar emendas que versem sobre assunto estranho a projeto de lei, interpretada a recusa como o não recebimento de emendas. No caso dessas medidas provisórias, em que parece ter ocorrido verdadeira “inovação” ou “aplicação por analogia” na rejeição de emendas sem conexão temática com texto de MP, que já tem previsão na Resol. 01/2002-CN.

O caso da MP nº 707 de 2015, por exemplo, expõe que às fls. 11 do Parecer nº 12 de 2016-CN é clara a posição do Relator acerca das emendas acolhidas, total ou parcialmente, como as de número nº 02, 03, 67 e 83, dentre outras, e das rejeitadas, sem qualquer justificativa. O PLV nº 08 de 2016 é datado de 16 de abril de 2016. No dia 27 de abril a Presidência comunica sua decisão de considerar não escritas as emendas nº 02, 03, 13, 14, 15, 20, 21, 22, 29, 42, 48, 64, 67, 83, 84 e 89, bem como os artigos 4º, 5º, 6º e 7º do Projeto de Lei de Conversão nº 08 de 2016 (fls. 526). Algumas dessas emendas atacadas pelo Presidente como ausentes de pertinência temática foram rejeitadas no Parecer da Comissão Mista, embora sem qualquer justificativa,

²⁹ Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1456912&file-name=Avulso+-MPV+712/2016>. Acesso em 14 de agosto de 2018.

como as de nº 20, 21, 22 e 29. Entretanto, outras emendas rejeitadas pelo Presidente haviam sido acolhidas pelo Parecer da Comissão Mista, como as de n. 02, 03, 67 e 83.

O caso da MP nº 713 de 2016³⁰, é bastante peculiar. Às fls. 2 do Parecer nº 18/2016-CN, entende-se que foram apresentadas 70 emendas, classificadas em 03 grupos: 1º) as providas de pertinência temática (2 acolhidas); 2º) as estranhas ao objeto da MP, mas conexas com matéria tributária (01 emenda acolhida); 3º) as que não possuem pertinência temática com o tema da MP ou com a matéria tributária, ou seja, emendas consideradas matérias estranhas ao texto da MP (perfazem 07 emendas, todas rejeitadas). O texto pode ser interpretado como uma tentativa de graduar a pertinência das emendas recebidas, algo incomum nos pareceres avaliados, o que pode ser explicado pela inexistência de parâmetros ou normas determinantes de tal graduação dentro do Congresso Nacional.

A decisão do Primeiro-Vice-Presidente em exercício, baseada no art. 18, caput, do RICD, deixou de dar destaque a diversas emendas, por considera-las sem pertinência temática, mesmo aquelas relacionadas às emendas de nº 01, considerada no Parecer como provida de pertinência e acolhida, e a de nº 14 considerada conecta à matéria tributária, também acolhida. A decisão considerou também como não escrito o art. 3º do PLV n. 12/2016. Recursos foram apresentados à decisão do Presidente.

4.3 Análise da Câmara dos Deputados

Examinando o resultado de votação do Plenário da Câmara dos Deputados no que concerne à MPs ou PLVs, constatamos que há uma inclinação em aquiescer ao Parecer da Comissão Mista.

Assim, das 62 tramitações avaliadas, em 54 casos, que correspondem a mais de 80%, o resultado da votação coincide com o Parecer da Comissão Mista, em concordância com as MPs ou PLVs levados a votação. Não há maiores questionamentos no que se refere à rejeição de emendas, sejam elas consideradas jabutis ou não.

Entretanto, destaca-se que nos casos em que houve decisão do Presidente e Primeiro Vice-Presidente considerando não escritas emendas à MP já avaliadas em Parecer da CM e artigos

³⁰ Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1466324&file-name=PAR+18+MPV71316+%3D%3E+MPV+713/2016>. Acesso em 14 de agosto de 2018

de PLV já apresentados, o comportamento do Plenário mostrou-se diferente. Dentre esses casos, a decisão quanto à MP nº 706 de 2015 foi a única a não ser contestada em recurso ao Plenário.

A respeito da decisão na MP nº 707 de 2015, o Presidente não identificou pertinência temática e conseqüentemente considerou como não escritas as 16 emendas³¹. Entretanto, quatro delas já haviam sido acolhidas, total ou parcialmente pelo Relator no Parecer, quais sejam, as emendas de nº 02, 03, 67 e 83. Quatro artigos do Projeto de Lei de Conversão nº 08 de 2016 também foram considerados não escritos³². Em plenário, seis³³ das emendas tidas como não escritas foram objeto de recurso, entre elas as emendas 02 e 03, assim como os quatro artigos do PLV. Todos esses recursos foram aprovados em plenário, retornando ao texto do PLV.

Acerca da decisão do Presidente na MP nº 712 de 2016, as emendas consideradas não escritas, devido à ausência de pertinência temática, inclusive, com base na ADI 5127, haviam sido consideradas antirregimentais. Também foram considerados não escritos os 8º, incisos VII e VII e 18, do PLV nº 09/2016. Os artigos foram objeto de recurso ao plenário, tendo sido os mesmos aprovados, o que permitiu sua reintegração ao PLV. Somente 2 das emendas retiradas pelo Presidente foram alvo de recursos aprovados, ainda que consideradas antirregimentais no Parecer. Neste caso, as emendas de nº 102 e 104, rejeitadas no Parecer e consideradas não escritas pelo Presidente, graças a recursos aprovados em plenário, passaram a integrar o texto.

No que se refere à MP nº 713 de 2016, a decisão do Primeiro-Vice-Presidente foi não dar destaque a emenda devido à ausência pertinência temática, ainda que a emenda de nº 01, por ele considerada sem conexão temática, tenha sido avaliada como provida de pertinência e acolhida pelo Parecer da Comissão Mista. A emenda de nº 14, considerada no Parecer como sendo “conecta” à matéria tributária, ainda que desconecta ao objeto da MP, também foi considerada não escrita, ocorrendo o mesmo ao art. 3º do PLV n. 12/2016. Após recursos em plenário, o art. 3º foi reintegrado ao PLV, ao passo que, quanto às emendas, em relação ao recurso, tivemos 2 recursos rejeitados, 1 aprovado e 1 retirado.

Quanto à MP nº 718/2016, em que a decisão do Primeiro-Vice-Presidente consta apenas como comunicada em plenário, por ocasião da votação do PLV, não foi documentada, apenas lida em plenário, foram considerados não escritos os artigos 8º, 9º, 10 e 11 do PLV n. 14 de

³¹ Emendas de nºs 02, 03, 13, 14, 15, 20, 21, 22, 29, 42, 48, 64, 67, 83, 84 e 89.

³² Arts. nº. 4º, 5º, 6º e 7º.

³³ Emendas nº 02, 03, 20, 21, 22 e 89.

2016. Também deixaram de receber destaques as emendas n. 1 e 3. Os parlamentares recorreram sobre a decisão referente aos artigos e à emenda nº 1. Todos estes recursos foram inadmitidos. A emenda nº 3, considerada “jabuti” pelo Parecer da CM, não foi objeto de recurso.

A partir do observado nestas situações, supõe-se que os parlamentares apresentam resistência em aceitar que uma decisão do Presidente ou do Primeiro Vice-Presidente modifique o estabelecido no Parecer e no Projeto de Lei de Conversão, ainda que a decisão seja fundamentada, o que nem sempre ocorre nos Pareceres.

Deduz-se também que a contestação dos deputados não se deve à discordância com a ausência de pertinência temática identificadas nestas decisões, muito menos à não aceitação da ADI 5127 enquanto critério, mas sim à inovação em processo legislativo instituído que desconsidera a vontade da Comissão Mista expressa no Parecer.

4.4 A questão de ordem nº 6 de 2015 do Senado Federal

Neste item será analisada de forma mais aprofundada a questão de ordem na qual os senadores têm se apoiado para apresentar requerimentos de impugnação a textos tidos como ausentes de pertinência temática. A questão de ordem nº 6/2015-SF é utilizada pelos senadores como um “instrumento” de aplicação da decisão do STF na ADI 5127.

Contudo, é preciso dizer que essa questão de ordem possibilitou também maior flexibilidade dentro de um processo legislativo já bastante ágil como o da MP, uma vez que a impugnação realizada através da questão de ordem não tem sido interpretada como modificação do texto e, até que se normatize o contrário, o Senado não tem devolvido a matéria à Câmara.

A questão de ordem nº 6/2015-SF foi aprovada em 27 de outubro de 2017, mas havia sido apresentada pelo senador Ronaldo Caiado na 89ª Sessão Deliberativa Ordinária, realizada em 02 de junho de 2016. Invocando o § 4º do art. 4º da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional; o inciso II do art. 7º da Lei Complementar nº 95, de 1998; o inciso I do art. 63 da Constituição Federal e o inciso XI do art. 48 do RISF, o senador Caiado indagou ao Presidente sobre a possibilidade de rejeição a emendas sem pertinência temática ou que ocasionem aumento de despesa pública que já tivessem sido acatadas pela Comissão Mista.

O Senador Caiado pediu acolhimento desta questão de ordem justificando que:

[...] é patente que esta Casa tem se visto na obrigação de apreciar projetos de lei de conversão que contêm matérias sem qualquer relação com a medida provisória editada ou mesmo emendas parlamentares que implicam aumento de despesa. De se ver, Senhor Presidente, que não foi à toa que o próprio Regimento Interno do Senado Federal, em seu art. 48, inciso XI, atribuiu a V. Exa a prerrogativa de “impugnar as proposições que lhe pareçam contrárias à Constituição, às leis, ou a este Regimento”.

E, para finalizar, dizer que normalmente esta Casa recebe, apenas com o prazo de três sessões, com matérias que são relevantes, e nelas embutidos outros temas, e não é dado a nós a condição de excluí-los e muito mais matérias que são totalmente divergentes e diferentes daquilo que veio como texto fundamental da medida provisória. (fls 665/666)³⁴

Assim, na 192ª sessão deliberativa ordinária, sob a presidência do ex-senador Renan Calheiros, 12 dias após a decisão do STF sobre a inconstitucionalidade dos “jabutis”, a questão de ordem foi aprovada.

Segundo o senador Caiado, a posição do STF não deixou dúvidas de que a natureza constitucional do pressuposto de pertinência temática das emendas estaria abrangida no juízo prévio de cada Casa Legislativa. Assim, competindo ao Plenário das Casas emitir juízo prévio sobre os pressupostos constitucionais antes de analisar o mérito, é possível deixar de conhecer e considerar não escrito trecho traduzido como matéria estranha à medida provisória ou que resulte em aumento de despesa prevista.

Na ocasião, o senador Renan Calheiros, presidente do Senado Federal, destacou como fundamento à aprovação da questão de ordem o §5º do art. 62 da CF/88, que determina que a deliberação de cada Casa acerca da MP depende de juízo prévio sobre o preenchimento dos pressupostos constitucionais. Ele entendeu que compete constitucionalmente ao Senado apreciar as alterações da Comissão Mista e da Câmara dos Deputados antes de apreciar o mérito. Assim, ele defendeu que “o juízo de admissibilidade da medida provisória em seu texto originário ou do projeto de lei de conversão alcança, portanto, todos os aspectos do devido processo constitucional legislativo, como condição de validade do próprio ato. ”

Realizado esse juízo preliminar pelo Plenário do Senado e determinada a supressão de texto, serão possíveis dois resultados, nas palavras do senador Renan:³⁵

1) se o restante do texto apreciado após a supressão for aprovado como veio da Câmara dos Deputados, a Medida Provisória é promulgada ou o PLV respectivo segue para sanção presidencial sem o texto suprimido no Senado Federal;

2) se além da supressão por ausência dos pressupostos constitucionais ou por violação ao devido processo legal houver emenda de mérito à matéria conhecida, voltará à Câmara dos Deputados.

Ordinariamente, as supressões promovidas pela Casa revisora são reapreciadas pela Iniciadora. Todavia, no caso do rito especial da apreciação das medidas provisórias, 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 Congresso Nacional, conforme §5º do art.62 da Constituição Federal.

³⁴ Disponível em <<https://legis.senado.leg.br/diarios/PublicacoesOficiais#>>. Acesso em 16 de agosto de 2018.

³⁵ Disponível em <<https://legis.senado.leg.br/diarios/PublicacoesOficiais#>>. Acesso em 16 de agosto de 2018. Fls 76/79.

A questão de ordem foi então acolhida, aprovada por votação em Plenário, e comemorada pelo senador Caiado, que a considerou como doadora de maior agilidade na aprovação de medidas provisórias bem como de autonomia aos senadores para rejeitar matéria estranha oriunda do Relator ou que não tenha sido corretamente avaliada devido à inexistência de tempo hábil ao necessário debate. E apesar de opiniões divergentes, nota-se que esse tem sido o pensamento da maioria dos senadores.

Segundo notícia veiculada pelo site do Senado Federal³⁶, a referida questão de ordem foi aplicada pela primeira vez no dia 04 de novembro de 2015³⁷, na sessão de votação da MP nº 687/2015, cuja ementa era “Altera a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, para dispor sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - Condecine, e a Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, para dispor sobre as taxas processuais sobre os processos de competência do Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE, e autoriza o Poder Executivo federal a atualizar monetariamente o valor das taxas e dos preços estabelecidos pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.”.

Na ocasião foram apresentados dois requerimentos, de nºs 1.258 e 1.259 de 2015, ambos de autoria dos senadores Aloysio Nunes e Álvaro Dias, impugnando, respectivamente, os arts. nºs 5º e 7º do PLV nº. 20 de 2015, considerados por eles como matéria estranha.

O Senador Aloysio Nunes questiona se esses requerimentos serão automaticamente aprovados após a apresentação e qual procedimento será adotado em caso de votação. O senador Renan Calheiros responde que os requerimentos serão acolhidos, e em seguida votados. Logo em seguida o Presidente procedeu à votação dos pressupostos de relevância, urgência, adequação financeira e orçamentária e pertinência temática da matéria, ressaltando os requerimentos de impugnação, todos aprovados.

Em sequência, são votadas a impugnações suscitada nos requerimentos. O senador Aloysio Nunes exige que seja definido um critério rígido para o uso das impugnações, ao que o senador Walter Pinheiro responde que deva ser utilizado, por analogia, o art. 4º, §4º, para que o Presidente do Senado, assim como o Presidente da Câmara, indefira liminarmente os trechos com matéria estranha às MPs e PLVs. O senador Renan Calheiros esclarece que, até que a

³⁶ Disponível <<https://www12.senado.leg.br/institucional/presidencia/noticia/renan-calheiros/plenario-aplica-regras-contr-2015cjabutis2015>>. Acesso em 17 de agosto de 2018

³⁷ Disponível em <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=05/11/2015&paginaDireta=00149>> fls. 160. Acesso em 17 de agosto de 2018

matéria seja regulamentada, essa decisão será do Plenário, de forma que o senador a favor da retirada deveria então votar “não”, ou “permanecer como está”.

Ficou assim estabelecida a desnecessidade de admissibilidade dos requerimentos de impugnação, bem como o raciocínio de que, se os trechos impugnados forem votados como não escritos, não haveria modificação no texto, posto que não haveria modificação em algo que não esteve escrito no texto enviado pela Câmara. Entende-se aqui o juízo do senador Renan ao defender que, no rito ordinário, as supressões devem retornar à análise da Câmara, mas que no rito especial adotado para às MPs, não há necessidade de devolução uma vez que houve “juízo negativo de admissibilidade parcial”.

Devido a situações como o grande número de jabutis que vinha sendo aprovado pela Câmara e o tempo exíguo que resta ao Senado para votar as medidas provisórias, que geralmente chegam à Casa em seus últimos dias, quando já estão trancando a pauta, bem como à necessidade (e o desejo) de os senadores usufruírem maior atuação na rejeição de “jabutis”, a posição do Presidente do Senado quanto ao uso da questão de ordem para impugnação de matéria sem devolução de matéria à Câmara foi apoiada de modo quase unânime.

O senador Omar Aziz levantou nessa sessão uma questão de grande importância: a ausência de conceituação do que seja pertinência temática e de critérios na definição de quais emendas tem ou não conexão com a MP. Não há definição do conceito ou graus determinados de “pertinência temática”, o que enseja grande subjetividade na análise das emendas apresentadas às MPs. O interesse político permeia, muitas vezes, a avaliação da pertinência dessas emendas e este fato, por si só, já representa grande prejuízo ao devido processo legislativo de uma medida provisória.

Julgamos interessante a análise realizada por Eduardo R. Botelho no artigo “Pertinência temática de emendas parlamentares”. Com base na análise de relatórios de comissões mistas de 2014 a 2016, na jurisprudência do STF e nas questões de ordem apresentadas no Plenário da Câmara entre 2002 e 2016, ele defende que o sentido de pertinência de uma emenda deveria ser comprovado por seu autor ao justificar sua proposição, o que ele observou, como também aqui se observa, que essa justificativa não é prática recorrente no Congresso. Ele expõe que:

Da análise dos relatórios das comissões mistas se conclui que os critérios utilizados pelos deputados podem ser resumidos na divisão das emendas em 3 classes: uma em que não existe dúvida sobre a pertinência temática; outra em que não há dúvida que a emenda extrapolou o assunto da matéria principal e; um último grupo onde existe uma relação não muito próxima com o tema. Como exemplo do referido critério pode-se citar o relatório da comissão mista sobre a MPV 692/2015.

A medida provisória 692/2015 apresentou, originalmente, a seguinte ementa: altera a Lei nº 8.981, de 20 de janeiro de 1995, para dispor acerca da incidência de imposto

sobre a renda na hipótese de ganho de capital em decorrência da alienação de bens e direitos de qualquer natureza, e a Medida Provisória nº 685, de 21 de julho de 2015, que instituiu o Programa de Redução de Litígios Tributários (PRORELIT). O relatório da comissão mista classificou as emendas apresentadas em três grupos: 1º) as de pertinência temática, que dizem respeito à tributação sobre ganho de capital; 2º) as estranhas à tributação sobre ganho de capital, porém conexas com matéria tributária; 3º) as sem pertinência temática e sem conexão com tributos. (BOTELHO, 2017, online)

Anteriormente, foi apresentado o caso da MP nº 713 de 2016, em que foi feita uma espécie de tentativa de graduação das emendas apresentadas. Botelho, entretanto, ressalta que mesmo nos tribunais não há consenso quanto ao conceito de pertinência temática, o que também torna incerto o resultado quanto à judicialização de questão controversa no Congresso Nacional. Neste sentido, Botelho demonstra o que segue:

A título de exemplo, destaca-se o julgamento do agravo regimental na ação direta de inconstitucionalidade ADI 4722 AgR/DF, de 2016, em que a Advocacia Geral da União e a Procuradoria Geral da República divergiram sobre a legitimidade ativa do autor em face do objeto da ação.

No caso em questão os ministros entenderam que não havia pertinência temática entre a norma impugnada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos, que dizia respeito à concessão de benefícios fiscais relativos ao ICMS, e os objetivos institucionais perseguidos pela autora. Ou seja, no caso concreto a autora não possuía legitimidade ativa. A decisão seguiu entendimento da Advocacia (sic) Geral da União que entendia que o suposto impacto negativo do aumento das importações de matéria-prima sobre geração de empregos no setor metalúrgico não seria capaz de legitimar a confederação como autora da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI.

Por outro lado, na mesma ação, a Procuradoria-Geral da República opinou pela procedência do pedido. E fundamentou que a pertinência temática estaria presente, pois a requerente apresentou dados empíricos comprovando que os benefícios concedidos pela legislação impugnada provocariam redução na oferta de empregos no setor metalúrgico. (BOTELHO, 2017, online)

Encaminha-se para a conclusão de que na Comissão Mista e na Câmara, a ADI 5127 fundamenta, ainda que timidamente, a rejeição de emendas sem pertinência temática, embora utilizadas também a LC nº.95/98 e a Resol. Nº. 01 de 2002. Prevalecem, entretanto, a falta de justificativa e até mesmo a ausência de especificação de emendas sem pertinência temática, o que, no entendimento da autora deste, precisa ser mudado.

A conceituação, a classificação e a rejeição de emendas devido à ausência de pertinência acrescentariam ao PLV fidelidade ao objeto da MP, bem como maior qualidade e transparência aos textos aprovados na Câmara e no Senado. Seguindo esses critérios, a subjetividade perderia espaço, sujeitando os deputados e senadores a manterem-se fiéis à proposta da MP.

Referente ao Senado Federal, a ADI 5127 é o principal fundamento de rejeição à matéria estranha nas MPs e PLVs analisados na Casa, uma vez que a decisão tem sido aplicada por meio da questão de ordem adotada a partir de 27 de outubro de 2015. Entretanto, não é possível

afirmar que o controle de constitucionalidade dentro do processo legislativo de medidas provisórias seja a primeira justificativa para que o Senado aplique a decisão.

A resposta do Congresso Nacional à decisão da ADI 5127 não converge unicamente com o intuito do STF, qual seja, preservar o devido processo legislativo da medida provisória. A impugnação de matéria estranha por meio de requerimento também conferiu maior rapidez à tramitação das MPs e maior atuação dos Senadores no que se refere aos jabutis. Todavia, a decisão parecer ter resultado também em inconstitucionalidade dentro deste processo.

4.5 Decisão do Senado Federal

Dando prosseguimento ao exame da rejeição de emendas à MPs sem conexão no âmbito do Senado Federal, verificou-se que a maioria das decisões do Plenário do Senado equivalem ao texto encaminhado pela Câmara, o que pode ser atribuído, primeiramente, aos acordos políticos realizadas entre as Casas Legislativas e o Governo com vistas a alcançar o resultado esperado com a publicação da MP. Infelizmente, tal comportamento tem rendido ao Senado o título popular de “Casa Carimbadora”.

Todavia, destacaram-se oito casos nos quais a decisão do Senado foi divergente da Câmara e alguns serão destacados para ilustrar de que forma a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 5127 ensejou um novo modelo de rejeição a textos considerados sem conexão temática com o objetivo original de uma MP.

Nestes casos, almejou-se avaliar não somente se a ADI 5127 foi o cerne da discordância, como também de que forma isso tem sido processado no Senado.

Concernente às alterações no comportamento dos parlamentares após a ADI 5127, van der Laan concluiu que:

Após a ADI nº 5.127, observa-se maior referência à decisão do STF para justificar a inadmissibilidade de emendas parlamentares por impertinência temática. O simples apontamento no parecer do relator afastando uma série de emendas por falta de pertinência temática demonstra uma prática em direção ao comportamento esperado derivado da ADI nº 5.127. A própria conveniência de evitar desgaste político entre os Pares permite aos relatores a apreciação sistemática da inadmissibilidade de emendas sem pertinência temática, já que o ônus fica transferido à decisão externa do Judiciário. Já no primeiro parecer apresentado após a decisão do STF, emitido na análise da MP nº 684, de 2015, consta ampla digressão do relator sobre a pertinência temática das emendas, com referência expressa àquela decisão.

O PLV nº 13 de 2016 (MPV 714/2016), durante a sessão de votação, recebeu pedido de impugnação por conter matéria estranha, o que foi feito através do Requerimento nº 505 de

2016³⁸, de autoria do Senador Aloysio Nunes. O Requerimento foi aprovado e considerados não escritos no PLV o §3º do art. 2º; os dispositivos compreendidos entre o art. 137-A a 137-D do art.º 4º; §1º do art. 175, alterado pelo art.4º e § único art. 183 alterado pelo art. 4º; art. 5º e art. 7º. Durante a sessão de sessão de votação do PLV nº. 13/2016, o Presidente do Senado, a respeito do Requerimento de impugnação a artigos do PLV, defende:

Então, antes de passarmos à apreciação da matéria, esta Presidência esclarece ao Plenário que, nos termos da ADI nº 5.127, do Supremo Tribunal Federal, 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, urgência, adequação financeira e orçamentária, a pertinência temática da medida provisória, oportunidade em que qualquer Senador poderá oferecer requerimento para a impugnação de dispositivo estranho à medida provisória. Há, sobre a mesa, requerimento de impugnação de matéria estranha ao projeto.

Neste caso, é esclarecido que, de acordo com a determinação da ADI 5127 e da questão de ordem decidida em sessão realizada no dia 27 de outubro de 2015, poucos dias após a notificação do Congresso pelo STF quanto à decisão de inconstitucionalidade dos “jabutis”, o oferecimento de requerimentos para impugnação destes seriam submetidos preliminarmente, junto com os pressupostos de relevância, urgência, e de adequação financeira e orçamentária. O Presidente ressalta que essa votação se refere apenas “aos jabutis, às matérias estranhas, que foram colocadas na outra Casa do Congresso Nacional.”³⁹ Aqui a ADI 5127 é utilizada como critério para apresentação do requerimento de impugnação, diretamente ligada à questão de ordem que vem sendo utilizada para apresentação de impugnação de matérias consideradas estranhas.

O Requerimento foi aprovado por votação da maioria simples dos senadores, consequentemente, considerados os artigos impugnados como não inscritos. A matéria foi à sanção, resultando na Lei nº. 13.319 de 2016.

O Senado realizou assim a segunda análise quanto à matéria estranha, indeferindo-as preliminarmente na sessão de votação, uma vez que o primeiro crivo é o indeferimento preliminar de emendas sem conexão temática ao texto da MP, realizada pelo Presidente da Comissão Mista, conforme o §4º, art. 4º da Resolução nº. 01 de 2002-CN.

³⁸ Disponível em <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4474470&disposition=inline> Acesso em 16 de ago. de 2018

³⁹ Disponível em <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=30/06/2016&paginaDireta=00051>>. Acesso em 16 de ago. de 2018. Fls. 57

Outro caso foi o da MP nº 737/2016, cuja matéria era a cooperação federativa no âmbito da segurança pública de forma que o policial ou bombeiro militar da reserva, pertencente a ente federativo, Estado ou Distrito Federal, e em determinadas condições, pudesse atuar na Força Nacional de Segurança Pública, de forma excepcional e voluntária.

A MP recebeu, perante a Comissão Mista, apenas cinco emendas, sendo a de nº 04 rejeitada às fls. 04 do Parecer nº 52 de 2016 devido à ausência de pertinência temática. O Relator citou como justificativa o § 4º do art. 4º da Resolução nº. 01 de 2002 e a ADI 5127. Foi aprovado o PLV nº. 28 de 2016 no Plenário da Câmara e vindo ao Senado, teve o art. 50 bem como os textos que a ele faziam referência impugnados por meio do Requerimento nº 795 de 2016, de autoria do senador Aloysio Nunes.⁴⁰ O artigo disciplinava o critério de promoção de policiais militares e bombeiros do Distrito Federal, de forma que a promoção se desse por antiguidade e não por processo seletivo, o que, segundo o Senador, fugiu ao escopo da MP. Ele defendeu acordo com o Governo para atender parte dessas reivindicações em outra MP.

O Requerimento, apresentado na sessão do dia 01 de novembro de 2016, foi bastante combatido durante a sessão, conforme trechos retirados da transcrição da sessão, publicada no Diário Oficial do Senado de 02 de novembro de 2016. Apesar de extenso, o diálogo expressa raciocínio bastante lógico dos senadores presentes sobre detalhes da utilização do Requerimento como impugnação, conforme transcrição abaixo:

O SR. PRESIDENTE (Renan Calheiros. PMDB - AL) Há sobre a mesa, requerimentos de impugnação da matéria estranha ao projeto, requerimento que será lido pelo Senador Raimundo Lira.

O SR. RAIMUNDO LIRA (PMDB - PB) – Requerimento. Impugnação de matéria estranha. Nos termos da questão de ordem decidida em 27/10/2015, requeiro que seja submetida ao Plenário a presente impugnação ao art. 50 do Projeto de Lei de Conversão nº 28, de 2016, por ser considerada matéria estranha ao texto da Medida Provisória nº 737, de 2016, e, por consequência, sejam suprimidos da emenda os textos que se referem ao artigo impugnado, se for o caso. Sala das Sessões, em 19 de outubro de 2016. Senador Aloysio Nunes. (Requerimento nº 795/2016 - Vide item 2.2.1 do sumário)

O SR. PRESIDENTE (Renan Calheiros. PMDB - AL) – Senador Aloysio Nunes, com a palavra V. Ex^a.

O SR. ALOYSIO NUNES FERREIRA (Bloco Social Democrata/PSDB - SP. Para encaminhar. Sem revisão do orador.) – [...] Agora, esta medida provisória, Sr. Presidente, traz consigo uma emenda que foi apresentada na Câmara, que eu considero totalmente estranha ao projeto. É claro que ela trata também de policiais militares e de bombeiros militares, mas o objeto dela é disciplinar o critério de promoção dos policiais militares e bombeiros militares no Distrito Federal. Portanto, é uma matéria que não tem a ver com o objeto original, que trata de cooperação federativa. Por isso, então, Sr. Presidente, é que eu apresento esse requerimento de impugnação. Primeiro

⁴⁰ Disponível em <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3589186&disposition=inline>>. Acesso em 16 de ago.de 2018

porque a matéria é estranha efetivamente à matéria da medida provisória e segundo porque o problema está em vias de ser solucionado mediante uma outra medida provisória que será editada pelo Presidente Temer. Obrigado.

O SR. LINDBERGH FARIAS (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RJ. Para encaminhar. Sem revisão do orador.) [...] Nós da oposição não concordamos com essa impugnação. Eu acho que é um desrespeito ao que houve na Câmara dos Deputados, [...]

[...]

O SR. LINDBERGH FARIAS (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RJ) – Estamos no último dia, a medida provisória cai na quinta-feira. A tese é de que havia um acordo. Para haver alteração da medida provisória, ela cairia. Aí acharam esse caminho da impugnação. Então, nós da oposição não aceitamos e não concordamos com a impugnação. O caminho correto seria seguir a Câmara dos Deputados e votar essa medida provisória.

O SR. ALOYSIO NUNES FERREIRA (Bloco Social Democrata/PSDB - SP) – Sr. Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Renan Calheiros. PMDB - AL) – Nós votamos aqui sobressaltados por jabutis, que eram infelizmente aprovados na outra Casa do Congresso Nacional, um critério de pertinência temática e não tem sentido que, em qualquer medida, mesmo meritória como esta, seja utilizada uma medida provisória para a sua aprovação. Considero até meritória a proposta, mas não tem sentido, absolutamente nenhum sentido, depois de estabelecermos um critério de pertinência temática, nós apreciarmos essa proposta do Senador Hélio José, que, repito, é meritória, mas numa medida provisória. Não podemos fazer concessão dessa ordem.

[...]

O SR. ALOYSIO NUNES FERREIRA (Bloco Social Democrata/PSDB - SP. Sem revisão do orador.) – Sr. Presidente, apenas um esclarecimento. Quando essa matéria foi colocada na Ordem do Dia, da outra vez, foi clara a minha manifestação no sentido da total inadequação desta emenda ao objeto da medida provisória. Trata-se de um jabuti. Disse isso com todas as letras na última sessão. [...]

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM. Pela ordem. Sem revisão da oradora.) – Obrigada, Sr. Presidente. Sr. Presidente, quero pedir desculpas antecipadamente a V. Ex^a caso o que eu diga não tenha respaldo regimental. Mas, Presidente, até onde consta, quando uma Casa, Câmara dos Deputados, vota uma matéria, cabe a outra Casa analisar exatamente os termos votados na Casa anterior, podendo ela ser rejeitada ou ser aprovada, Sr. Presidente. Não me lembro de, estando aqui há seis anos, nenhum momento em que tivéssemos usado esse expediente de impugnação de uma matéria que foi aprovada no plenário da outra Casa, Sr. Presidente.

O SR. ALOYSIO NUNES FERREIRA (Bloco Social Democrata/PSDB - SP) – Já fizemos isso inúmeras vezes, Senadora, inúmeras vezes. Eu mesmo fui autor de vários requerimentos. (Soa a campanha.)

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – E eu solicito, Sr. Presidente, que V. Ex^a pudesse indicar a esse Plenário, não a mim, qual é o artigo do Regimento que permite que isso seja feito, a tal da impugnação, porque estamos...

O SR. ALOYSIO NUNES FERREIRA (Bloco Social Democrata/PSDB - SP) – Ela está dizendo que estamos inventando...

[...]

O SR. PRESIDENTE (Renan Calheiros. PMDB - AL) – Só para V. Ex^a raciocinar com um dado concreto.

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Pois não!

O SR. PRESIDENTE (Renan Calheiros. PMDB - AL) – Isso foi uma decisão do Supremo Tribunal Federal.

O SR. ALOYSIO NUNES FERREIRA (Bloco Social Democrata/PSDB - SP) – Do Supremo.

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Mas a decisão do Supremo é de não acatar.

O SR. PRESIDENTE (Renan Calheiros. PMDB - AL) – Que nós já utilizamos em várias oportunidades.

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – A decisão do Supremo é não acatar. Não é o caso.

O SR. PRESIDENTE (Renan Calheiros. PMDB - AL) – Utilizamos em várias oportunidades.

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – A matéria foi acatada, foi votada e aprovada na Câmara dos Deputados. Não é verdade isso, Sr. Presidente? A matéria foi ou não foi aprovada no plenário?

O SR. PRESIDENTE (Renan Calheiros. PMDB - AL) – É que o Senado, em matérias não exatamente meritórias como esta, vez por outra era acusado de votar jabuti, que não tinha nada a ver com a matéria que estava tramitando na Casa. A única maneira que nós tivemos para proteger o Senado – e protegemos – foi colocar em prática a decisão do Supremo Tribunal Federal.

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Sr. Presidente, nós conhecemos a decisão do Supremo, mas isso diz respeito a não sequer aceitar as emendas jabutis. Nós estamos tratando de uma matéria que trata do tema, sim, e foi aprovada em uma Casa. Aprovada. Portanto, se houver mudança aqui, a matéria será judicializada, Sr. Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Renan Calheiros. PMDB - AL) – O raciocínio é o mesmo.

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – A matéria será judicializada.

O SR. PRESIDENTE (Renan Calheiros. PMDB - AL) – O raciocínio é o mesmo.

O SR. ALOYSIO NUNES FERREIRA (Bloco Social Democrata/PSDB - SP) – Tá bom, vamos judicializar. Ótimo! Maravilha! Vamos lá!

O SR. PRESIDENTE (Renan Calheiros. PMDB - AL) – O raciocínio é o mesmo. O Senado, nesta fase da apreciação da matéria, está fazendo valer a decisão do Supremo Tribunal Federal de não aceitar que matéria estranha continue a tramitar, com a decisão da maioria do Plenário. Não é uma decisão arbitrária, autoritária, pessoal do Presidente. É uma decisão do Plenário, da maioria do Plenário.

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Como que é uma decisão do Plenário, Sr. Presidente? Nós passamos...

O SR. PRESIDENTE (Renan Calheiros. PMDB - AL) – Porque nós votamos o requerimento.

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Mas, veja bem, nós podemos até rejeitar. Esse é o poder que o Plenário tem. Rejeitar esse item da medida provisória.

O SR. PRESIDENTE (Renan Calheiros. PMDB - AL) – Exatamente.

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Mas ela tem que voltar à Câmara dos Deputados.

O SR. PRESIDENTE (Renan Calheiros. PMDB - AL) – Não.

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Ela tem que voltar à Câmara dos Deputados.

O SR. PRESIDENTE (Renan Calheiros. PMDB - AL) – Se for pertinente alterar, pela pertinência, volta à Câmara.

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Não, Sr. Presidente, já passou a fase, passou a fase...

O SR. ALOYSIO NUNES FERREIRA (Bloco Social Democrata/PSDB - SP) – Tá bom! Só você sabe disso. Você é a única aqui que acha que isso não aconteceu.

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Não! Não sou a única. Não sou a única.

O SR. ALOYSIO NUNES FERREIRA (Bloco Social Democrata/PSDB - SP) – É a única! É a única! Na semana passada – se é que me permite, Sr. Presidente –, quando foi votada a MP do setor elétrico, eu apresentei quatro impugnações. Quatro. Ninguém naquele momento argumentou como V. Ex^a, como se fosse uma coisa estranha.

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Eu não estava aqui.

O SR. ALOYSIO NUNES FERREIRA (Bloco Social Democrata/PSDB - SP) – Ah! A senhora não estava aqui.

O SR. LINDBERGH FARIAS (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RJ) – Porque ali houve acordo, aqui não há acordo.

O SR. ALOYSIO NUNES FERREIRA (Bloco Social Democrata/PSDB - SP) – Se tivesse estado aqui, V. Ex^a não diria a barbaridade que está dizendo agora.

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Não é barbaridade.

O SR. ALOYSIO NUNES FERREIRA (Bloco Social Democrata/PSDB - SP) – É barbaridade! É barbaridade! É falta de conhecimento a prática mais elementar do Senado.

O SR. LINDBERGH FARIAS (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RJ) – Quando não há acordo, como procede?

[...]

O SR. LINDBERGH FARIAS (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RJ) – Não há acordo na impugnação.

O SR. PRESIDENTE (Renan Calheiros. PMDB - AL) – ... dizendo aos senadores – Senador Lindbergh – que esta é uma questão de ordem resolvida há mais de um ano aqui nesta Casa. Portanto, nós não vamos discutir o mérito da decisão da Mesa.

O SR. LINDBERGH FARIAS (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RJ) – Sr. Presidente, a impugnação não vota aqui? Nós estamos discordantes.

O SR. PRESIDENTE (Renan Calheiros. PMDB - AL) – Vota através do requerimento.

O SR. HÉLIO JOSÉ (PMDB - DF. Para encaminhar. Sem revisão do orador.) [...]. Aí o que acontece? Como não há mais tempo para mudar a medida provisória, porque ela teria que voltar para a Câmara dos Deputados, a condição que nós encontramos, Sr. Presidente, foi o Líder do Governo fazer a impugnação da proposta. Há um compromisso do Governo, como o Líder relatou aqui, de nesse breve espaço de 15 dias, talvez, enviar uma nova medida provisória para que de uma forma definitiva – é essa a proposta, pessoal –, de uma forma definitiva, a gente possa ter uma solução que consiga contemplar ambas as partes, para que todo mundo fique tranquilo. [...]

[...] O SR. PRESIDENTE (Renan Calheiros. PMDB - AL) – [...] O que eu posso dizer, infelizmente, é que nós não podemos aceitar mais jabuti, a não ser por decisão do Plenário. Se o Plenário decidir derrubar o requerimento que não haja jabuti, o Plenário decidiu que não há jabuti. Agora, no que depender de mim, como Presidente até o dia 1º de fevereiro, não vai haver mais jabuti nesta Casa, sobretudo depois da decisão do Supremo Tribunal Federal.

Depreende-se da leitura que alguns senadores consideraram este tipo de impugnação uma afronta à decisão da Câmara sobre a matéria, defendendo a aprovação do PLV conforme texto enviado e que, havendo alteração, que o texto seja devolvido à Casa Iniciadora, posicionamento que tem a concordância da autora deste.

Entretanto, a votação do caso em questão ocorreu, como a maioria, no último dia de prazo, e a MP caducaria caso não fosse votada, havendo acordo sobre a realização da votação. A senadora Grazziotin permaneceu contestando a utilização de impugnação e solicitando o apontamento de dispositivo prevendo a impugnação no Regimento Interno do Senado Federal. O Presidente do Senado ressalta que essa foi uma decisão do STF para que o Senado possa rejeitar jabutis enviados pela Câmara, pelo que a Senadora Vanessa Grazziotin, entendendo a pertinência da matéria e a devolução à Câmara em caso de alterações, protestou pela judicialização deste caso.

O Presidente ressaltou que a utilização de impugnação foi decisão do Plenário do Senado, e junto ao autor do requerimento, permaneceu defendendo a impugnação como meio de retirada de jabutis de MPs e PLV enviados pela Câmara. É interessante observar que o Presidente do Senado à época considerou que a retirada de artigo do PLV não obriga o retorno da matéria à Câmara, defendendo que havendo “pertinência em alterar artigo pertinente”, essa alteração, sim, é passível de retorno à Câmara.

Da análise realizada, extrai-se que na maioria esmagadora dos textos de MP ou PLV enviados ao Senado pela Câmara, os textos são aprovados nos termos enviados, refletindo nos seguintes números: dentre 62 MPs avaliadas, 50 (90%) das MPs tiveram seu texto ou o texto de seu PLV aprovado nos termos encaminhados pela Câmara, algumas delas recebendo apenas emendas de redação. O número expressivo se deve principalmente aos acordos firmados entre o Governo e as lideranças dentro do Congresso para a aprovação dessas propostas de forma ágil.

Entretanto, no que se refere aos casos em que houve impugnação de texto considerado sem pertinência temática com a MP, ou seja, oito casos identificados entre todos os avaliados, todos os requerimentos de impugnação apresentados foram aprovados, resultando na retirada de trechos de todos os textos impugnados.

Realmente é possível atribuir tais resultados a um maior comprometimento do Congresso com a não aprovação de jabutis após a ADI 5127? É certo a ADI trouxe a força de uma decisão do STF para fundamentar a apresentação de requerimentos de impugnação, uma vez que a questão de ordem utilizada para formalizar o requerimento foi acolhida pelo ex-Presidente do Senado, Renan Calheiros, poucos dias depois da decisão do STF.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise realizada levou em consideração, dentre outros, o regramento constitucional, as normas *interna corporis*, observação do cenário anterior à decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 5127 e ainda a revisão de trabalhos anteriores.

Entretanto, foram os dados obtidos a partir de pesquisa empírica através da tramitação nas páginas da Câmara e do Senado Federal na internet que ofereçam as melhores respostas à conclusão deste.

A primeira conclusão é que, não havendo uniformidade na elaboração do Parecer da Comissão Mista ou obrigatoriedade na justificativa do acatamento ou rejeição, há grande subjetividade na avaliação aí realizada. A inexistência de critérios objetivos de distinção do que seja pertinência temática torna a apresentação e a rejeição de emendas um processo de grande flexibilidade, que abre portas à inserção de “jabutis” no texto dos Projetos de Lei Conversão (PLV).

Observou-se, por exemplo, que quanto maior a complexidade do texto da MP publicada, maior o número de emendas apresentadas e mais largas as oportunidades às emendas jabutis. Todavia, observou-se que as emendas que não apresentam nenhuma conexão com o texto da medida provisória têm sido rejeitadas com maior eficiência após a ADI 5127, ainda que não seja referida no Parecer da Comissão Mista.

A constituição da Comissão Mista, cumprindo previsão constitucional, tornou-se prática consolidada após decisão do STF na ADI 4.029/DF. A ADI 4.029 é citada na tramitação de cada MP, deixando clara a submissão do processo ao texto constitucional através da decisão do STF. É possível dizer, a partir dos dados coletados, que ocorra processo semelhante quanto à aplicação da ADI 5127 dentro do Parlamento, sem que isso implique em desrespeito às normas *interna corporis* pertinentes.

Corroborando tal fato, observou-se que as decisões isoladas do Presidente e Primeiro Vice-Presidente da Câmara em algumas MPs, mesmo sendo justificadas com base na ADI 5127, foram rejeitadas no Plenário da Câmara, através de recursos aprovados contra essas decisões, que consideraram emendas e artigos não escritos.

A adequação às decisões do STF concomitantes à observação de normas *interna corporis* e da vontade do Relator, de acordo com a Comissão Mista, aponta que os parlamentares desejam adequar-se às decisões que modifiquem suas condutas, mas não a quaisquer decisões que afetem seu comportamento.

Houve grande resistência do Plenário da Câmara em aceitar modificação na descon sideração de emendas e artigos de Projetos de Lei de Conversão (PLV) que já haviam passado pelo crivo da Comissão Mista. Tal fato é corroborado pelos dados que apontam que na maioria dos casos, o plenário da Câmara não diverge do Parecer da Comissão Mista no momento da votação. As emendas rejeitadas devido à ausência de pertinência temática continuam como rejeitadas e, mesmo aquelas que são objeto de recurso para votação em separado, não costuma ser acatadas uma vez que já tenham sido rejeitadas. Esse comportamento aponta para uma rejeição a inovações que não mantenham correspondência com a previsão constitucional, com as regras das normas *interna corporis* e ainda, em última análise, em desconformidade com as decisões do STF.

Havendo previsão constitucional e por conseguinte decisão do STF determinando a constituição e a competência da Comissão Mista para emissão de Parecer acerca da pertinência das emendas perante elas recebidas, é compreensível a rejeição dos parlamentares em relação a qualquer inovação nesse sentido, o que os dados levantados representaram objetivamente.

Assim, seja a decisão do Presidente da Câmara no sentido de descon siderar emendas já acatadas pela Comissão Mista ou o inverso, integrar ao texto emendas que a Comissão Mista rejeitou por considerar desconexa com o texto, prevaleceu o pensamento de que o texto do Relator, aprovado em Comissão Mista, deve prevalecer, sendo então aceito somente o resultado advindo do Plenário da Câmara, nessa primeira etapa. Esse fato indica ainda que o resultado do Plenário da Câmara é que deve ser considerada, o que confronta a utilização da Questão de Ordem nº 06 de 2015 pelo Senado Federal para impugnar como não escritos trechos que consi derem “jabutis”.

Seguindo para a análise do Plenário do Senado Federal, observou-se que na maioria dos casos, o texto é aprovado sem alterações, sendo realizadas, em algumas ocasiões, emendas de redação que não interferem no mérito do texto encaminhado pela Câmara. Contudo, em alguns casos, pontuais, é necessário ressaltar, houve divergência entre a decisão do Plenário da Câmara e a vontade do Plenário do Senado Federal.

A análise das transcrições de algumas sessões realizadas no SF demonstrou que o “me canismo” utilizado para cumprir a decisão do STF na ADI 5127 e não aprovar emendas sem conexão temática não é unanimidade entre os Senadores.

Note-se que não é contestada a decisão do STF e sim a falta de conexão temática que pode ser alegada por qualquer Senador para que apresente requerimento de impugnação a “jabuti”, com base na Questão de Ordem nº 06/2015-SF. A questão de ordem, votada poucos dias depois da decisão do STF acerca da inconstitucionalidade dos “jabutis” resultou em:

- A. Impugnação de artigos do PLV considerados sem pertinência temática com o texto original da MP;
- B. Consideração desses trechos como não escritos, portanto, não votados pelo SF;
- C. Votação do PLV sem esses trechos aprovados pela Comissão Mista e pelo Plenário da CD;
- D. Não devolução do texto à CD;
- E. Aprovação de PLVs dentro do prazo;
- F. Sanção de Lei conforme texto aprovado pelo SF, mas em desacordo com a vontade da CD.

Assim, há que se pensar se a Questão de Ordem nº 06/2015-SF é a resposta adequadamente eficaz e constitucional ao objetivo do Supremo Tribunal de Federal, qual seja, eliminar os “jabutis” das medidas provisórias. As medidas provisórias, desde sempre, foram alvo de debates polêmicos, e as emendas certamente não escapam ao mesmo juízo.

Como importante instrumento de retomada da autonomia por parte do Poder Legislativo, conquanto insere a atuação do Poder Legislativo em processo atipicamente iniciado pelo Presidente da República, há muito que se debater sobre todo o Processo das MPs. O uso excessivo destas, por si só configurando uma distorção, parece ter deflagrado diversas outras distorções, entre elas, a flexibilidade permitida dentro deste processo e as emendas “jabutis”, contornando o processo legislativo ordinário (van der LAAN, 2016). Não seria a Questão de Ordem nº 06/2015-SF mais um desvio, mais uma flexibilidade indesejada dentro desse processo?

Em oposição a esse raciocínio, citando Leon Martinez Elipe acerca da “crescente rigidez oriunda da regulação constitucional do direito parlamentar”, Victor Amorim expõe que a solução está na “espontaneidade e dinamicidade do Parlamento”. (AMORIM, 2018, p.106). Segundo ele:

O entendimento a respeito da rigidez constitucional em torno do direito parlamentar supostamente calcado na supremacia da Constituição conduz, de fato, à acentuada limitação do Poder Legislativo para disciplinar internamente sobre as minúcias do procedimento de formação das leis, levando e conta os aspectos da dinamicidade inerente aos processos políticos.

Daí ser a flexibilidade um traço característico e, até mesmo, intrínseco do direito parlamentar, de tal modo que a prolixidade e a excessiva regulamentação dos trabalhos

inviabiliza (sic) saídas negociadas e consensuais não vislumbradas em um primeiro momento. (AMORIM, 2018, p. 106)

A Questão de Ordem nº 6/2015-SF certamente se adequa ao entendimento exposto acima, uma vez que flexibiliza e dinamiza o trabalho do Senado Federal quanto à análise dos PLVs.

Entretanto, é impossível não pensar se a utilização da Questão de Ordem nº 06 não passa mesmo de flexibilidade sem respaldo na Constituição Federal e nas normas *interna corporis* relacionadas à matéria, posto que em nenhuma delas há previsão de alteração de texto enviado pela Câmara, aprovando-o e encaminhando-o à sanção do Presidente da República sem antes retornar à Casa Iniciadora. De que outra forma pode ser interpretado artigo considerado como não escrito no PLV que foi resultado de emendas acolhidas na Comissão Mista, de Parecer aprovado pela mesma Comissão e de votação no Plenário da Câmara? Ora, parecem ser muitas as etapas aí “consideradas não escritas”.

Considerar artigo como não escrito é, em primeira análise, discordar da CD no julgamento do que seja ou não considerado como emenda jabuti acolhido no texto de PLV. Se há discordância do SF quanto a isso, significa, em última análise, que o SF almeja redigir texto diverso do recebido; e assim o faz, conquanto impugna artigo considerado sem pertinência com o objetivo do PLV, e o faz considerando-o não escrito.

Uma vez que o texto levado à sanção do Presidente da República é texto diferente daquele aprovado pela CD, e o é, independente do expediente utilizado, entende-se que será sancionada Lei conforme o entendimento do Senado acerca de determinada MP, e não conforme o entendimento da Câmara dos Deputados, o que parece comprovar a necessidade de retorno do PLV à CD.

A imperatividade dos acordos para aprovação das MPs e o regime de urgência no qual incorrem praticamente todos os PLVs enviados pela Câmara dos Deputados, situações de fundo amplamente político, não deixam muitas alternativas além da aprovação, sendo também, provavelmente, o sustentáculo da Questão de Ordem nº 06/2015-SF.

Desse modo, é possível concluir que as respostas da Comissão Mista, da Câmara dos Deputados e principalmente do Senado Federal à decisão do STF quanto à inconstitucionalidade dos “jabutis” poderia ser oferecida a partir do aperfeiçoamento do processo legislativo já existente e concernente a cada um, diferentemente da solução ora utilizada.

Finalmente, é possível dizer que o atual processo legislativo das medidas provisórias, envolvendo a ação dos Três Poderes, poderia melhor se adequar à Constituição Federal de 1988

através de outros expedientes, como definição de conceitos objetivos de pertinência temática; classificação de graus de pertinência, de forma que as emendas pudessem ser acatadas e rejeitadas com exatidão; maior rigidez na limitação do tempo de permanência de uma medida provisória na Câmara dos Deputados, dando ao Senado Federal maior tempo de análise dos PLVs.

Entende-se que dessa forma o processo legislativo estaria respaldado, do começo ao fim, pela obediência à Constituição Federal, ao sistema bicameral do Poder Legislativo brasileiro, que aperfeiçoa a produção de leis por meio da avaliação realizada sempre pelas duas Casas do Congresso Nacional, e às normas interna corporis baseadas no texto constitucional acerca do processo legislativo relacionado às medidas provisórias.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, Leomar Barros. Medidas provisórias: a experiência brasileira. Revista do Tribunal Regional Federal 1ª Região, Brasília, v. 9, n. 1, p. 65-94, jan/ mar. 1997. Disponível em <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/21845/medidas_provisorias_experiencia_brasileira.pdf>. Acesso em 17 de setembro de 2017.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. A dinâmica decisória no processo legislativo brasileiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

BARIONI, Danilo Mansano. Medidas Provisórias. São Paulo: Pillares, 2004

BOTELHO, Eduardo R. Pertinência temática de emendas parlamentares. Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/pertinencia-tematica-de-emendas-parlamentares-21082017>. Acesso em 16 de agosto de 2018.

BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura. Comentários à Constituição Federal de 1988; coordenadores editoriais: Francisco Bilac Pinto Filho, Otávio Luiz Rodrigues Júnior. – Rio de Janeiro: Forense, 2009.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015.

_____. Lei Complementar nº 95. Brasília: 26 fev. 1998.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Resolução da Câmara dos Deputados nº 17, de 1989. (Regimento Interno da Câmara dos Deputados). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1989/resolucaodacamaradosdeputados-17-21-setembro-1989-320110-norma-pl.html>>. Acesso em: 06 ago. 2018.

_____. Pareceres das Comissões Mistas destinadas a apreciar as Medidas Provisórias nº 699/15 a 810/17. Disponíveis em: <<http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaSimplificada>>. Acesso em: 08 ago. 2018.

_____. Parecer da Comissão Mista destinada a apreciar a Medida Provisória nº 472/2009. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=770778&filename=PSS+1+MPV47209+%3D%3E+MPV+472/2009>. Acesso em: 28 ago. 2018.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. Pertinência temática, lei de conversão ônibus e contrabando legislativo. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 20, n. 4510, 6 nov. 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/44276/pertinencia-tematica-lei-de-conversao-onibus-e-contrabando-legislativo>>. Acesso em: 04 set. 2018.

CONGRESSO NACIONAL. Resolução nº 1, de 2002-CN. In: Regimento Comum: Resolução nº 1, de 1970-CN. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2002/resolucao-1-8-maio-2002-497942-norma-actualizada-pl.html>>. Acesso em: 08 de ago. 2018.

CRUZ, Fabrício Bittencourt da. Medida provisória: dogmas e realidade. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

FREIRE, Nilzete Mendes de Medeiros. Medida Provisória: o que representa para o equilíbrio entre os poderes. 26 de novembro de 2008. 52 fls. Trabalho de conclusão do curso de pós-graduação *lato sensu* em Direito Legislativo. Universidade do Legislativo Brasileiro (UNILEGIS). Brasília. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/162777/Monografia%20Nilzete%20Mendes%20de%20Medeiros%20Freire.pdf?sequence=3>. Acesso em: 04 de set. 2018.

LAAN, C. R. v.d. A decisão do STF na ADI 5127: uma avaliação dos efeitos concretos recentes sobre a apresentação de emendas parlamentares nas comissões mistas de medidas provisórias. 2016. 59 fls. Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Direito Legislativo. Instituto Legislativo Brasileiro (ILB). Brasília. Disponível em http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/533919/TCC_Cesar%20Rodrigues.pdf?sequence=1. Acesso em: 06 de ago. 2018.

LAAN, C. R. v.d. Um panorama Recente da Apresentação de Emendas sem pertinência Temática a Medidas Provisórias pós-ADI 5.127. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Fevereiro/2018 (Texto para Discussão nº 244). Disponível em <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td244>. Acesso em: 06 de ago. 2018.

MANDEL, Gabriel. Jabuti na árvore – Câmara rejeita proposta para acabar com o exame de ordem. 09 de outubro de 2013. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2014-fev-19/eduardo-cunha-inclui-fim-taxa-exame-oab-mp-leis-tributarias> Acesso em: 21 de set. 2017

PÁGINA INSTITUCIONAL DO SENADO FEDERAL. Plenário aplica regras contra “jabutis”. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/institucional/presidencia/noticia/renan-calleiros/plenario-aplica-regras-contra-201cjabutis201d> . Acesso em 17 de agosto de 2018

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Medidas Provisórias nº 699/15 a 810/17. Disponíveis em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/medidas-provisorias/medidas-provisorias-2015-a-2018>. Acesso em: 10 ago. 2018.

SANTOS, Luiz Alberto dos. MPs, jabutis e gambiarras: uma análise do processo legislativo e o papel das instituições. 22 de maio de 2015. Disponível em <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/mps-jabutis-e-gambiarras-uma-analise-do-processo-legislativo-e-o-papel-das-instituicoes/>> Acesso em: 18 de set. 2017.

SENADO FEDERAL. Resolução do Senado Federal nº 93, de 1970 (Regimento Interno). Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISFCompilado.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>>. Acesso em: 12 ago. 2018

_____. Questão de Ordem do Senado Federal nº 6/2015, de 3/6/2015. Decisão disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/presidencia/noticia/minuta>. Acesso em: 17 ago. 2018

_____. Tramitação no Senado Federal das medidas provisórias nº 699/15 a 810/17. Disponíveis em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>>. Acesso em 10 de ago. 2018.

TRINDADE, João. Processo Legislativo Constitucional. 2ª ed. – Salvador: Ed. JusPodivm, 2016.

Site do Consultor Jurídico (CONJUR). 19 de fevereiro de 2014. Disponível em <<http://www.conjur.com.br/2013-out-09/camara-deputados-rejeita-proposta-acabar-exame-ordem>> Acesso em: 21 de set. 2017.

SOUTO, Marcus V. Caldas. Violação do devido processo legislativo na tramitação de medidas provisórias: incidência na sessão legislativa de 2013 e estudo de caso. 1º de dezembro de 2014. 64 fls. Trabalho de conclusão de curso de especialização *lato sensu* em Direito Legislativo. Instituto Legislativo Brasileiro (ILB). Brasília. Disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/513161/TCC%20-%20Marcus%20Vinicius%20Caldas%20Souto.pdf?sequence=1>>. Acesso em 04 de set. 2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 4029/DF**. Relator Ministro Luiz Fux. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2227089>>. Acesso em 15 de ago. 2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 5127/DF**. Relatora Ministra Rosa Weber. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10931367>>. Acesso em 18 de set. 2017.

7 APÊNDICE

Tabela de dados consolidados a partir da análise da tramitação de medidas provisórias

MP Nº	MATÉRIA	Nº de emendas apresentadas	Nº de emendas rejeitadas no Parecer da CM por ausência de pertinência temática	ADI 5127/DF foi justificativa na rejeição dessas emendas no Parecer da CM?	Plenário da CD diverge do Parecer da CM sobre essas emendas?	SF manteve a mesma análise enviada pela CD?
699/2015		83	05 (fls. 228)	Não houve qualquer justificativa.	Não. Mas decisão do Presidente em plenário sim. Considerou não escritos arts. 6º e 7º e deixa de dar destaque a emendas 32,33,48, 76 e 77 (mesmas do Parecer CM). Aprovado PLV 4/2016	Não. Requerimento nº 268, de 2016, de autoria do Senador Cássio Cunha Lima, de impugnação da redação do art. 231 da Lei nº 9.503, de 1997, constante do art. 3º do PLV.
701/2015	Altera a Lei nº 6.704, de 26 de outubro de 1979, para dispor sobre o Seguro de Crédito à Exportação; a Lei nº 9.818, de 23 de agosto de 1999, e a Lei nº 11.281, de 20 de fevereiro de 2006, para dispor sobre o Fundo de Garantia à Exportação; a Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, para dispor sobre a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. - ABGF; e o Decreto-Lei nº 857, de 11 de setembro de 1969, para dispor	20	12	Sim. Fls. 11 do Parecer da CM	Não. Aprovado o PLV 07/2016	Sim. Aprovado o PLV 07/2016 com emenda redacional

	sobre a moeda de pagamento de obrigações exequíveis no Brasil.					
706/2015	Altera a Lei no 12.783, de 11 de janeiro de 2013, que dispõe sobre as concessões de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica.	19	02	Não. A decisão do Presidente, porém, às fls. 96, cita a ADI 5127/DF como justificativa à rejeição das emendas n. 12 e 19.	Não. Aprovado o PLV 11/16	Sim, nenhuma rejeição.
707/2015	Altera a Lei nº 12.096, de 24 de novembro de 2009, e a Lei nº 12.844, de 19 de julho de 2013, para alterar os prazos que especifica.	93	20 (fls. 11 Parecer da CM).	Não. A decisão do Presidente, porém, cita a ADI 5127/DF como justificativa para considerar não escritos, 16 emendas, bem como os artigos 4º, 5º, 6º e 7º do PLV 8/2016	Sim. Foram aprovados recursos contra a decisão do Presidente, de forma que os artigos 4 a 7 voltaram ao texto do PLV. Foram aprovados recursos contra a rejeição de 6 emendas jacobitas (2, 3, 20, 21, 22, 89), voltando essas a integrar o texto.	Não. Houve impugnação aos arts. 4º, 5º, 8º do PLV 8/2016, através do requerimento n. 349/2016, por serem estranhos ao texto. Aprovado.
708/2015	Autoriza a União a reincorporar os trechos de rodovias federais transferidos aos Estados e ao Distrito Federal por força da Medida Provisória nº 82, de 7 de dezembro de 2002.	14	01 emenda (n.07) (fls. 11 Parecer 15/2016-CN)	Não. A decisão do Presidente, porém, cita a ADI 5127/DF como justificativa.	Não. Aprovado o PLV 10/2016, ressalvados destaques	Sim aprovado o PLV 10/16 nos termos da CD
712/2016	Dispõe sobre a adoção de medidas de vigilância em saúde quando verificada situação de iminente perigo à saúde pública pela presença do mosquito transmissor do Vírus da Dengue, do Vírus Chikungunya e do Zika Vírus.	108	São 20 rejeitadas por ausência de pertinência temática. (pg. 23 parecer).	No parecer da CM as emendas foram rejeitadas somente com base na LCP 95/98. A decisão do Presidente, porém, cita a ADI 5127/DF como justificativa.	Sim. Houve recurso contra a decisão do Presidente, retornando ao texto os incisos VII e VIII do artigo 8º e o	Sim, aprovado o PLV 09/16 nos termos da CD

				tiva, bem como os incisos VII e VIII do artigo 8º e o artigo 18 do Projeto de Lei de Conversão nº 9/2016	artigo 18 a integrar o texto do PLV.	
713/2016	Altera a Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010, para dispor sobre o Imposto de Renda Retido na Fonte sobre a remessa de valores destinados à cobertura de gastos pessoais, no exterior, de pessoas físicas residentes no País, em viagens de turismo, negócios, serviços, treinamento ou missões oficiais, e dá outras providências.	70	7 no Parecer da CM e 38 na decisão do Presidente.	Não. A decisão do Presidente, porém, cita a ADI 5127/DF como justificativa	Sim. Aprovado recurso contra a desconsideração da emenda 37, considerada jabuti. Volta ao texto. Aprovado o Recurso que considerou como não escrito o art. 3º por se tratar de matéria estranha. Em consequência, o referido art. 3º volta a integrar a MP nº 713 de 2016.	Sim, aprovado o PLV 12/16 nos termos da CD
714/2016	Extingue o Adicional de Tarifa Aeroportuária e altera a Lei nº 5.862, de 12 de dezembro de 1972, e a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986.	44	2	Não. Emenda 12 - não tem conexão temática / Emenda 17 - não trata de aviação civil.	Sim. Considerou não escritos os artigos 4 a 7 do PLV 13/16. Na esteira do entendimento externado pelo STF na ADI nº 5.127.	Não. O Requerimento nº 505 de 2016, aprovado, considerou não escritos no PLV 13/16 o §3º do art. 2º; os dispositivos compreendidos entre o art. 137-A a 137-D do art.º 4º; §1º do art. 175, alterado pelo art. 4º; § único art. 183 alterado pelo art. 4º; art. 5º e art. 7º.
718/2016	Altera a Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, que institui normas gerais sobre desporto, para	08	01 (n. 03 – fls. 11 Parecer CM)	Não	Não. No plenário consta leitura de decisão do	Sim, aprova conforme enviado pela CD

	dispor sobre o controle de dopagem, a Lei no 12.780, de 9 de janeiro de 2013, que dispõe sobre medidas tributárias referentes à realização, no Brasil, dos Jogos Olímpicos de 2016 e dos Jogos Paraolímpicos de 2016, e dá outras providências				Presidente de rejeitar emendas com base na ADI 5127, mas não houve alteração quanto à emenda jabuti, n. 3. Com base na ADI, o Presidente Câmara retirou os arts. 8, 9, 10 e 11 do PLV. Os recursos propostos contra essa retirada foram inadmitidos.	
719/2016	Altera a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento; a Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, e a Lei nº 8.374, de 30 de dezembro de 1991, para dispor sobre o Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por embarcações ou por sua carga; e a Lei nº 13.259, de 16 de março de 2016, para dispor sobre a dação em pagamento de bens imóveis como forma de extinção do crédito tributário inscrito em dívida ativa da União.	56	29	Sim. (item II.2.4 do Parecer CM)	Não. Aprovado o texto da MP 719/2016	Sim. Aprovado com emenda redacional
723/2016	Prorroga o prazo de dispensa de que trata o caput do art. 16 da Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013.	28	14	Não.	Não. Aprovado o PLV 16/2016	Sim. Aprovado o PLV 16/16
724/2016	Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, para dispor sobre a extensão dos prazos para inscrição no Cadastro Ambiental Rural e para	44	18	Sim. Fls. 11 do Parecer CM	Não. Aprovado o PLV 19/2016	Sim. Aprovado o PLV 19/2016

	adesão ao Programa de Regularização Ambiental.					
725/2016	Altera a Lei nº. 11.076, de 30 de dezembro de 2004, que dispõe sobre o Certificado de Depósito Agropecuário - CDA, o Warrant Agropecuário - WA, o Certificado de Direitos Creditórios do Agronegócio - CDCA, a Letra de Crédito do Agronegócio - LCA e o Certificado de Recebíveis do Agronegócio - CRA, e dá outras providências.	31	04	Sim (fls. 5 do Parecer CM)	Não. Foram rejeitadas 25 emendas aprovadas no Parecer CM. Rejeitadas aquelas consideradas jabutis no Parecer. Ao final, nenhuma acatada. CM. Mantido o texto da MP 725/2016	Sim. Aprovada MP 725/2016
726/2016	Altera e revoga dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios.	459	14 emendas foram rejeitadas por serem inconstitucionais, injurídicas e regimentais. Não foram especificadas aquelas consideradas jabutis.	Sim, (fls. 17 do Parecer CM)	Não. Aprovado PLV 20/2016	Sim. Aprovado o PLV 20/2016 com emenda de redação
727/2016	Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI e dá outras providências	239	Acatadas somente 4 e "rejeitadas as demais" (235). Não foi possível especificar aquelas rejeitadas por ausência de pertinência temática. (Fls. 14 Parecer CM)	Não houve justificativa	Não. Aprovadas apenas emendas de redação.	Sim. Aprovado na forma do texto encaminhado pela CD.
728/2016	Revoga dispositivos da Medida Provisória no 726, de 12 de maio de 2016, restabelece dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de	22	18	Sim, ADI 5127 foi critério (fls. 11 do parecer CM)	Não. Aprovado o PLV 18/2016	Sim. Aprovado o PLV 18/16 apenas com adequação redacional.

	2003, e cria as Secretarias Especiais dos Direitos da Pessoa com Deficiência e do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.					
729/2016	Altera a Lei nº 12.722, de 3 de outubro de 2012, que dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da educação infantil.	56	16 (Fls. 9 Parecer CM)	Sim, ADI 5127 foi critério (fls. 9 do Parecer CM)	Não. Aprovado o PLV 26/2016	Sim. Aprovado o PLV 26/2016
731/2016	Dispõe sobre a extinção de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores e a criação de funções de confiança denominadas Funções Comissionadas do Poder Executivo.	35	03	Não	Não. Aprovado o PLV 22/2016	Sim. Aprovado o PLV 22/2016.
732/2016	Limita o reajuste das receitas patrimoniais decorrentes da atualização da planta de valores, para efeito do cálculo do valor do domínio pleno do terreno a que se refere o art. 1º, § 1º, do Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987. NOVA EMENTA: Limita o reajuste das receitas patrimoniais decorrentes da atualização da planta de valores, para efeito do cálculo do valor do domínio pleno do terreno a que se refere o § 1º do art. 1º do Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, e dá ...	41	35 (fls. 5 Parecer CM)	Sim, ADI 5127 foi critério (fls. 5 do Parecer CM)	Não. Aprovado o PLV 25/2016	Sim. Aprovado o PLV 25/16
733/2016	Autoriza a liquidação e a renegociação de dívidas de crédito rural e altera a Lei nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001.	161	06	Não	Não. Aprovado o PLV 24/2016	Sim. Aprovado PLV 24/2016
734/2016	Dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União ao Estado do Rio de Janeiro para auxiliar nas	07	07, todas rejeitadas por ausên-	Sim. (fls 7. do Parecer CM)	Não. Aprovado PLV 27/2016	Sim. Aprovado o Projeto de Lei de Conversão nº 27, de 2016.

	despesas com Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro decorrentes dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos - Rio 2016.		cia de pertinência. Somente uma emenda, apresentada pela CM, foi incorporada.			
735/2016	Altera as Leis nº 5.655, de 20 de maio de 1971, nº 10.438, de 26 de abril de 2002, nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013, nº 9.074, de 7 de julho de 1995, e nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, e dá outras providências.	127	91 rejeitadas sem justificativas	Não há justificativa	Não. Aprovado PLV 29/2016	Sim. Aprovado o PLV 29/16 com duas adequações redacionais
737/2016	Altera a Lei no 11.473, de 10 de maio de 2007, que dispõe sobre a cooperação federativa no âmbito da segurança pública. NOVA EMENTA: Altera as Leis nºs 11.473, de 10 de maio de 2007, que dispõe sobre a cooperação federativa no âmbito da segurança pública, e 12.086, de 6 de novembro de 2009, que dispõe sobre os militares da Polícia Militar do Distrito Federal e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, e dá outras ...	05	01 (n.5 - fls 4 Parecer 52/16 CM)	Sim (fls 4 Parecer 52/16 CM)	Não. Aprovado PLV 28/2016	Não. O artigo 50 do PLV foi impugnado por ser considerado matéria estranha. A impugnação foi aprovada, tendo sido o art. Retirado do PLV.
741/2016	Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior. NOVA EMENTA: Altera as Leis nºs 10.260, de 12 de julho de 2001, que "dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências", para atribuir às instituições de ensino responsabilidade parcial pela	34	12 (fls 8 . Parecer CM)	Sim (fls 8 do Parecer CM)	Não. Aprovado o PLV 32/2016	Sim. Aprovado o PLV 32/2016 nos termos da CD

	remuneração dos agentes operadores do Fundo, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que "estabelece as diretrizes e bases da educação ...					
744/2016	Altera a Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008, que institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta e autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação - EBC.	47	14	Não há justificativa	Não. Aprovado o PLV 35/2016	Sim. Aprovado o PLV 35/16 ressalvados os destaques
745/2016	Autoriza o Banco Central do Brasil a adquirir papel moeda e moeda metálica fabricados fora do País por fornecedor estrangeiro.	24	05 (fls 4 do Parecer CM)	Não há qualquer justificativa	Não. Aprovado o PLV 33/2016	Sim. Aprovado o PLV 33/16 ressalvados os destaques
746/2016	Institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e a Lei nº 11.494 de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, e dá outras providências. NOVA EMENTA: Altera as Leis nºs 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da	568	424 rejeitadas sem justificativa. Sabe-se que há emendas jabutis pois o texto fala às fls. 17 do Parecer CM "as emendas apresentadas, à exceção das que abordam matéria estranha à MP, não apresentam vícios"	Não há qualquer justificativa	Não. Aprovado PLV 34/2016	Sim. Aprovado nos termos do PLV 34/16 enviado pela CD com ressalvas redacionais.
747/2016	Altera a Leiº 5.785, de 23 de junho de 1972, para dispor sobre o processo de renovação do prazo das concessões e permissões dos serviços de radiodifusão.	41	38	Não há qualquer justificativa	Não. Aprovado PLV 1/2017	Sim. Aprovado o PLV 1/17 com ajuste redacional

751/2016	Cria o Programa Cartão Reforma e dá outras providências.	42	01 (n.10 – fls. 16 Parecer CM)	Sim, a ADI 5127/DF foi critério.	Não. Aprovado PLV 02/2017	Sim. Aprovado o PLV 02/17 nos termos enviados pela CD
752/2016	Dispõe sobre diretrizes gerais para a prorrogação e a relicitação dos contratos de parceria que específica e dá outras providências.	90	06	Não	Não. A emenda n. 1, considerada jabuti no Parecer CM, foi objeto de destaque para votação em separado. O destaque foi retirado.	Sim. Aprovado o PLV 03/17 nos termos do parecer do relator
757/2016	Institui a Taxa de Controle de Incentivos Fiscais e a Taxa de Serviços em favor da Superintendência da Zona Franca de Manaus - Suframa e dá outras providências	11	02 (fls.16 Parecer 01/17 CM)	Não	Não. Aprovado PLV 13/2017	Sim. Aprovado com ajuste redacional
758/2016	Altera os limites do Parque Nacional do Jamanxim e da Área de Proteção Ambiental do Tapajós.	07	04 rejeitadas, sem justificativa.	Não	Prejudicada a análise. Aprovado PLV 17/2017 CM	Sim. Aprovado PLV 17 nos termos dos novos autógrafos enviados pela CD
759/2016	Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências.	732	695 emendas rejeitadas, sem justificativa.	Não	Aprovado PLV 12/2017	Sim. Aprovado o PLV 12/2017 com adequações redacionais.
760/2016	Altera a Lei nº 12.086, de 6 de novembro de 2009, que dispõe sobre os militares da Polícia Militar do Distrito Federal e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal.	50	24 emendas (fls. 16 e 18. Parecer CM). Somente 2 dessas foram rejeitadas com base na ADI	Sim	Não. Aprovado o PLV 15/2017	Não. Foi impugnado o art. 4º do PLV 15/17, por se tratar de matéria estranha à MP. A impugnação foi aprovada e o texto retirado. Aprovado o PLV, na forma da CD,

			5127/DF – fls. 20 do Parecer)			retirado o art. Impugnado
761/2016	Altera o Programa de que trata a Lei nº 13.189, de 19 de novembro de 2015, para denominá-lo Programa Seguro-Emprego e para prorrogar seu prazo de vigência.	51	11 emendas rejeitadas por ausência de pertinência	Sim. Item II.2.4 do Parecer da CM	Não. Aprovado o PLV 7/2017	Sim. Aprovado o PLV 7/17
762/2016	Altera a Lei nº 11.482, de 31 de maio de 2007, para prorrogar o prazo de vigência da não incidência do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante - AFRMM previsto no art. 17 da Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997.	23	01 (fls.7 do Parecer)	Não. A justificativa é "nos termos da decisão da Presidência da Câmara dos Deputados em resposta à questão de ordem n., 478 de 2009.	Não. Aprovado o PLV 11/2017	Sim. Aprovado o PLV 11/17 com adequação redacional.
763/2016	Altera a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, para elevar a rentabilidade das contas vinculadas do trabalhador por meio da distribuição de lucros do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e dispor sobre possibilidade de movimentação de conta do Fundo vinculada a contrato de trabalho extinto até 31 de dezembro de 2015.	40	40 emendas rejeitadas "por razões constitucionais, regimentais e de mérito", não especificadas. (Fls. 6 Parecer CM)	Não.	Não. Aprovada MP 763/2016	Sim. Aprovada MPV763/16
764/2016	Dispõe sobre a diferenciação de preços de bens e serviços oferecidos ao público, em função do prazo ou do instrumento de pagamento utilizado.	08	07 rejeitadas por motivos diversos.	Não.	Não. Aprovado o PLV 06/2017	Sim. Aprovado o PLV 06/17
765/2016	Altera a remuneração de servidores de ex-Territórios e de servidores públicos federais; reorganiza cargos e carreiras, estabelece regras de incorporação de gratificação de desempenho a aposentadorias e pensões, e dá outras providências.	409	22	Sim (fls. 13 do Parecer CM)	Não. Aprovado o PLV 16/2017	Sim. Aprovado o PLV 16/2017 com adequação redacional

767/2017	Altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, e a Lei nº 11.907, de 2 de fevereiro de 2009, que dispõe sobre a reestruturação da composição remuneratória da Carreira de Perito Médico Previdenciário e da Carreira de Supervisor Médico-Pericial, e institui o Bônus Especial de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade.	119	33	Não. A justificativa é a Resol. Nº. 01/2002-CN (fls. 19/20 do Parecer CM).	Uma das emendas consideradas jabutis, a de n. 07, foi objeto de requerimento para voto em separado, tendo sido aprovada. Aprovado o PLV 08/2017	Sim. Aprovado PLV 08/2017
770/2017	Prorroga o prazo para utilização do Regime Especial de Tributação para Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica - RECINE.	20	06	Sim. (Fls 8 do Parecer da CM)	Não. Aprovado o PLV 18/2017	Sim. Aprovado o PLV 18/17 nos termos enviados pela CD
771/2017	Transforma a Autoridade Pública Olímpica - APO na Autoridade de Governança do Legado Olímpico - AGLO e dá outras providências.	20	04	Sim. (Fls 7 do Parecer CM)	Não. Aprovado PLV 19/2017. Nota-se que foram feitos requerimentos para votação em separado de duas emendas jabutis (6 e 14), mas os mesmos foram retirados, conforme já visto em outros casos.	Sim. Aprovado o PLV 19/2017
775/2017	Altera a Lei nº 12.810, de 15 de maio de 2013, para dispor sobre a constituição de gravames e ônus sobre ativos financeiros e valores mobiliários objeto de registro ou de depósito centralizado	14	02	Não	Aprovado o PLV 20/2017	Sim. Aprovado o PLV 20/2017

776/2017	Altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos	09	07	Não. Foi usado como justificativa o §4º do art. 4 da Resol. 01 de 2002 do CN	Foram objeto de destaque para votação em separado duas emendas jabutis: ns. 5 e 7. As emendas foram aprovadas	Sim. Foram aprovados os §§ 3º e 4º do art. 29 da Emenda nº 3, que havia sido considerado jabuti.
777/2017	Institui a Taxa de Longo Prazo - TLP, dispõe sobre a remuneração dos recursos do Fundo de Participação PIS-Pasep, do Fundo de Amparo ao Trabalhador e do Fundo da Marinha Mercante e dá outras providências.	40	05	Não. Foi usado como justificativa o §4º do art. 4 da Resol. 01 de 2002 do CN	Não. Aprovado o PLV 27/2017	Sim. Aprovado o PLV 27/2017
778/2017	Dispõe sobre o parcelamento de débitos junto à Fazenda Nacional relativos às contribuições previdenciárias de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.	37	11 emendas rejeitadas, não foram especificados os jabutis (fls.18 Parecer CM)	Não. As emendas rejeitadas por "considerar que ou não guardam pertinência temática com a MP ou são contrárias ao espírito da Medida Provisória."	Não. Aprovado o PLV 25/2017	Sim. Aprovado o PLV 25/2017
779/2017	Estabelece critérios para a celebração de aditivos contratuais relativos às outorgas nos contratos de parceria no setor aeroportuário.	02	02 emendas aprovadas		Não. Aprovado o PLV 31/2017	Sim. Aprovado o PLV 31 de 2017.
780/2017	Institui o Programa de Regularização de Débitos não Tributários junto às autarquias e fundações públicas federais e à Procuradoria-Geral Federal e dá outras providências.	55	16 emendas rejeitadas por ausência de pertinência.	Não. Foi usado como justificativa o §4º do art. 4 da Resol. 01 de 2002 do CN	Não. Aprovado o PLV 28/2017	Sim. Aprovado o PLV 28/2017
781/2017	Altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, para dispor sobre a transferência de recursos financeiros do Fundo Penitenciário Nacional, e a Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, para permitir que os servidores que menciona prestem serviços, em caráter excepcional e	21	Excluídas as emendas acatadas, 14 emendas rejeitadas sem especificação de jabutis.	Não houve justificativa	Não. Aprovado o PLV 26/2017	Sim. Aprovado o PLV 26/2017

	voluntário, à Força Nacional de Segurança Pública, e dá outras providências.					
782/2017	Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios.	73	08	Sim (fls 20/21 do Parecer CM)	Não. Aprovado o PLV 30/2017	Não. Aprovado Requerimento nº 853, de 2017, de autoria da Senadora Marta Suplicy, impugnando o parágrafo único do art. 35 do PLV 30/2017, por considerar ser matéria estranha à MP.
783/2017	Institui o Programa Especial de Regularização Tributária junto à Secretaria da Receita Federal do Brasil e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.	309	264 emendas rejeitadas, sem especificação de jabutis.	Não houve qualquer justificativa	3 emendas rejeitadas (93, 97 e 98) foram aprovadas. Não é possível dizer, entretanto, se elas eram jabutis.	Não. Foram impugnados e retirados do texto, uma vez considerados matéria estranha, os arts. de 14 a 18 (requerimentos nº 864/2017 e 860/2017) .
785/2017	Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, a Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009, a Medida Provisória nº 2.156-5, de 24 de agosto de 2001, a Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001, a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e dá outras providências.	278	17 (fls. 56/58 do Parecer CM)	Não houve qualquer justificativa	Não. Aprovado o PLV 34/2017	Sim. Aprovado o PLV 34/2017 apenas com adequação redacional
786/2017	Dispõe sobre a participação da União em fundo de apoio à estruturação e ao desenvolvimento de projetos de concessões e parcerias público-privadas, altera a Lei nº 11.578, de 26 de novembro 2007, que dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros	23	16 emendas rejeitadas, nenhuma especificada como jabuti.	Não houve qualquer justificativa	Não. Aprovado o PLV 32/2017	Sim. Aprovado o PLV 32 de 2017 com adequações redacionais.

	para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, e a Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, que autoriza o Poder Executivo a criar a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. - ABGF.					
789/2017	Altera a Lei no 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e a Lei no 8.001, de 13 de março de 1990, para dispor sobre a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais.	138	91 emendas rejeitadas, sem especificar se há jabutis.	Não houve qualquer justificativa	Não. Aprovado o PLV 38/2017	Sim. Aprovado o PLV 38/2017 nos termos aprovados na CD.
791/2017	Cria a Agência Nacional de Mineração e extingue o Departamento Nacional de Produção Mineral.	104	79 emendas rejeitadas. Não foi possível identificar jabuti.	Não houve qualquer justificativa	Não. Aprovado o PLV 37/2017	Não. Requerimento nº 1016, de 2017, de autoria do Senador Randolfe Rodrigues, solicitando a impugnação do art. 32, constante do PLV 37/2017, por ser considerada matéria estranha ao texto da medida provisória. Aprovado, não constará do texto.
795/2017	Dispõe sobre o tratamento tributário das atividades de exploração e de desenvolvimento de campo de petróleo ou de gás natural, altera a Lei nº 9.481, de 13 de agosto de 1997, e a Lei nº 12.973, de 13 de maio de 2014, e institui regime tributário especial para as atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos.	46	38 emendas rejeitadas, sem especificação de jabuti.	Não houve qualquer justificativa	Não. Aprovado o PLV 36/2017	Sim. Aprovado o PLV 36/17 na forma do texto aprovado na CD.

796/2017	Prorroga o prazo para a utilização do Regime Especial de Tributação para Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica, instituído pela Lei nº 12.599, de 23 de março de 2012.	31	24 emendas rejeitadas. Há menção à jabutis, mas não são especificados.	Não houve qualquer justificativa	Não. Aprovado o PLV 33/2017	Sim. Aprovado o PLV 33/2017
801/2017	Dispõe sobre a contratação, o aditamento, a repactuação e a renegociação de operações de crédito, a concessão de garantia pela União e a contratação com a União realizadas com fundamento na Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, e na Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, e sobre a realização de termos aditivos a contratos de refinanciamento celebrados com a União com fundamento na Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014.	10	Todas as emendas rejeitadas. 2 por ausência de pertinência.	Sim, ADI 5127 é critério de rejeição (fls. 6 Parecer CM)	Não. Aprovada a MP 801/2017	Sim. Aprovada a MP 801/2017
802/2017	Dispõe sobre o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado.	28	13. Não foi identificada rejeição por jabuti.	Não houve qualquer justificativa.	Uma das emendas rejeitadas, a de Nº 27, foi aprovada através de votação em separado, mas não há identificação de que ela fosse jabuti. Aprovado o PLV 01/2018	Sim. Aprovado o PLV 01/2018
803/2017	Altera a Medida Provisória nº 793, de 31 de julho de 2017, que institui o Programa de Regularização Tributária Rural junto à Secretaria da Receita Federal do Brasil e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.	11	Rejeição de todas as emendas sem especificação de quais são jabutis.	Sim. Às fls. 7 do Parecer CM.	Não. Aprovado PLV 02/2018	Sim. Aprovado o PLV 02/2018
809/2017	Altera a Medida Provisória nº 783, de 31 de maio de 2017, que institui	31	11	Sim. Fls. 7/8 do Parecer da CM	Não. Aprovado PLV 05/2018	Sim. Aprovado o PLV 05/2018

	o Programa Especial de Regularização Tributária junto à Secretaria da Receita Federal do Brasil e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, e revoga a Medida Provisória nº 798, de 30 de agosto de 2017.					
810/2017	Altera a Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, e a Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991, e dá outras providências.	52	7	Não	Não. Aprovado PLV 06/2018	Sim. Aprovado o PLV 06/2018