



SENADO FEDERAL
INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO - ILB
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO LEGISLATIVO

MARCUS VINÍCIUS CALDAS SOUTO

**VIOLAÇÃO DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO NA TRAMITAÇÃO
DE MEDIDAS PROVISÓRIAS: INCIDÊNCIA NA SESSÃO LEGISLATIVA
DE 2013 E ESTUDO DE CASO**

Brasília

2014

MARCUS VINÍCIUS CALDAS SOUTO

**VIOLAÇÃO DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO NA TRAMITAÇÃO DE
MEDIDAS PROVISÓRIAS: INCIDÊNCIA NA SESSÃO LEGISLATIVA DE 2013 E
ESTUDO DE CASO**

**Trabalho final apresentado para aprovação no
Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* realizado
pelo Instituto Legislativo Brasileiro – ILB, como
requisito para a obtenção do título de especialista
em Direito Legislativo.**

Orientador: Luis Fernando Pires Machado

Brasília

2014

MARCUS VINÍCIUS CALDAS SOUTO

**VIOLAÇÃO DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO NA TRAMITAÇÃO DE
MEDIDAS PROVISÓRIAS: INCIDÊNCIA NA SESSÃO LEGISLATIVA DE 2013 E
ESTUDO DE CASO**

**Trabalho final apresentado para aprovação no
Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* realizado
pelo Instituto Legislativo Brasileiro – ILB, como
requisito para a obtenção do título de especialista
em Direito Legislativo.**

Brasília, 1º de dezembro de 2014.

BANCA EXAMINADORA

Professor LUIS FERNANDO PIRES MACHADO

Professor PAULO ROBERTO ALONSO VIEGAS

DEDICATÓRIA

A Maria Amélia e José Alonso, meus pais, que me orgulham pela coragem de vir para Brasília quando aqui havia pouco além de poeira ou lama, ainda nos primórdios da construção da Capital, e então fundar nossa família.

AGRADECIMENTOS

Ao concluir esse trabalho, não posso deixar de manifestar os meus agradecimentos às pessoas que me acompanharam nessa caminhada.

Agradeço aos meus colegas Luis Fernando Pires Machado, Paulo Roberto Alonso Viegas e Flavia Santinoni Vera pela orientação e auxílio no aprimoramento do resultado alcançado.

Agradeço ao meu irmão Alonso Vinícius Caldas Souto pela revisão final do texto, o que me proporcionou mais tranquilidade na apresentação do trabalho.

Agradeço aos meus colegas de turma e aos meus professores pela companhia e doação de conhecimentos durante os debates em sala de aula.

Agradeço, por fim, ao Senado Federal por me proporcionar essa oportunidade de enriquecimento profissional.

RESUMO

Esta monografia tem por escopo analisar a inserção, em medidas provisórias, de matérias que não guardam conexão temática com o assunto tratado em tal espécie normativa de emergência. Comumente conhecido por “contrabando legislativo”, este fenômeno viola o devido processo legislativo estabelecido na Constituição Federal ao conferir tratamento excepcional a temas comuns, que deveriam ser submetidos ao rito legiferante ordinário. Recorrentemente, senadores reclamam em plenário dessa prática sorrateira. A razão lhes assiste. Eis o que denota a importância da abordagem levada a efeito no presente trabalho.

Palavras-chave: Constituição; Devido Processo Legislativo; Medida Provisória; Violação.

ABSTRACT

The present paper seeks to analyze provisions that are included in Provisional Measures sent by the Executive to the Legislative for appreciation with no thematic connection with the main subject of the proposed legislation. Commonly known as "provision smuggling", this phenomenon violates the principle of due process of law established by the Brazilian Constitution while allowing a extraordinary procedure to be used to pass provisions on ordinary subjects that should be in fact subject to the ordinary legislative procedure. In this sense, for a good reason, Senators recurrently complain about this devious practice, which reinforces the importance of this study.

Keywords: Constitution; Due Process of Law; Illegality; Provisional Measure; Violation.

LISTA DE TABELAS

Tabela I: Quantidade de Medidas Provisórias por Presidente	19
Tabela II: Exemplos de emendas “contrabandeadas”	35
Tabela III: Levantamento estatístico de Medidas Provisórias editadas na Sessão Legislativa de 2013	37
Tabela IV: Análise das Medidas Provisórias mais “contrabandeadas”	39
Tabela V: Medida Provisória nº 638/2014 <i>versus</i> Lei nº 12.996/2014	52

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO I – ORIGEM E EVOLUÇÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA	10
1.1 – O Decreto-Lei na Era Vargas	10
1.2 – O Decreto-Lei na Ditadura Militar de 1964.....	12
1.3 – A Medida Provisória na acepção original da Constituição de 1988 sob inspiração do <i>Decreto-Legge</i> italiano	15
1.4 – A Medida Provisória pós-Emenda Constitucional nº 32/2001	18
CAPÍTULO II – O “CONTRABANDO LEGISLATIVO” NA MEDIDA PROVISÓRIA....	23
2.1 – A definição de “contrabando legislativo”	23
2.2 – Os reflexos do “contrabando legislativo”	26
2.3 – A denúncia do “contrabando legislativo” no plenário do Senado Federal...	29
CAPÍTULO III – A PRÁTICA DO “CONTRABANDO LEGISLATIVO” NA SESSÃO LEGISLATIVA DE 2013.....	34
3.1 – Critérios determinantes para caracterização de uma emenda “contrabandeada”	34
3.2 – Exemplificação de emendas “contrabandeadas”	34
3.3 – Levantamento estatístico das emendas às medidas provisórias editadas durante a sessão legislativa de 2013.....	36
CAPÍTULO IV – O FLAGRANTE DO “CONTRABANDO LEGISLATIVO”	40
4.1 – Estudo de caso: Medida Provisória nº 638/2014.....	40
4.1.1 – O “contrabando legislativo” na comissão mista e na Câmara dos Deputados.....	40
4.1.2 – O “contrabando legislativo” no plenário do Senado Federal.....	42
4.2 – A Medida Provisória nº 638/2014 <i>versus</i> a Lei nº 12.996/2014.....	52
CONCLUSÃO	53
REFERÊNCIAS.....	56
APÊNDICE.....	57

INTRODUÇÃO

As medidas provisórias são previstas para funcionar como legislação de emergência, e somente situações que preencham os pressupostos constitucionais de relevância e urgência justificam a sua edição. Disto decorre que quaisquer emendas que forem apresentadas a essa espécie normativa deverão apresentar conexão temática com o seu objeto e gozar dos mesmos pressupostos que a lastrearem.

Todavia, não é essa a realidade que se verifica no cotidiano do parlamento brasileiro. Na verdade, tornou-se constante a inserção de matéria intrusa em medidas provisórias, o que redundou na produção de leis contendo assuntos variados e desconexos.

Não faltam regras coibindo essa prática. A Constituição Federal e a legislação infraconstitucional que regula o devido processo legislativo, conforme será demonstrado no decorrer deste trabalho, são claras ao vedar o “contrabando legislativo”, como é comumente conhecido nas Casas do Congresso Nacional. Mesmo assim, tornou-se rotineira a conversão de medidas provisórias em leis “Frankensteins”, termo designativo para o resultado dessa maneira atípica de legislar.

O presente trabalho, dividido em quatro capítulos, foi empreendido para que sejam lançadas luzes sobre esse fenômeno.

No primeiro capítulo, aborda-se a origem da medida provisória no ordenamento jurídico brasileiro e a sua evolução. O segundo capítulo focaliza o “contrabando legislativo” em si: a sua definição, os seus reflexos e o inconformismo que contagia alguns senadores diante do cerceamento de suas prerrogativas constitucionais. O terceiro capítulo é dedicado à pesquisa propriamente dita, com recorte temporal incidindo na Sessão Legislativa de 2013. E o quarto capítulo objetiva concretizar o objeto desta monografia por meio do exame das notas taquigráficas de uma sessão do Senado Federal na qual se flagra essa conduta furtiva.

Sem pretender esgotar o assunto, procura-se aqui diagnosticar um sério problema que, não de hoje, viola do devido processo legislativo e fere ditames da Constituição Federal e da legislação pertinente.

CAPÍTULO I

ORIGEM E EVOLUÇÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA

Numa análise sucinta, as Constituições de 1891, 1934 e de 1946 não proporcionaram ao Presidente da República a faculdade para emanar atos normativos com força de lei. Já as Constituições de 1937, 1967 e 1969 conferiram competência legislativa ao chefe do Poder Executivo, a qual era exercida mediante a expedição de decretos-leis. A Constituição Federal de 1988, por sua vez, preceitua que essa competência é veiculada por meio da edição da espécie normativa designada por medida provisória.

A importância de se iniciar este trabalho pelo estudo do decreto-lei se justifica porque a medida provisória encontra nele a sua origem. Apesar das diferenças que têm entre si, referentes a pressupostos, limites materiais e procedimentos, ambos consistem em institutos jurídicos e políticos de natureza idêntica, que expressam a atribuição constitucional conferida ao Presidente da República para exercer a prerrogativa de legislar.

1.1 – O Decreto-Lei na Era Vargas

A origem do decreto-lei, na história constitucional brasileira, encontra-se no Art. 13 da Constituição de 1937, que dispõe, *in verbis*:

Art 13 O Presidente da República, nos períodos de recesso do Parlamento ou de dissolução da Câmara dos Deputados, poderá, se o exigirem as necessidades do Estado, expedir decretos-leis sobre as matérias de competência legislativa da União, excetuadas as seguintes:

- a) modificações à Constituição;*
- b) legislação eleitoral;*
- c) orçamento;*
- d) impostos;*
- e) instituição de monopólios;*
- f) moeda;*

g) empréstimos públicos;

h) alienação e oneração de bens imóveis da União.

Parágrafo único - Os decretos-leis para serem expedidos dependem de parecer do Conselho da Economia Nacional, nas matérias da sua competência consultiva.

Conhecida por “Polaca”, em virtude da inspiração que obteve de sua congênere polonesa, a Constituição de 1937 foi outorgada por Getúlio Vargas para dar sustentação ao Estado Novo então inaugurado.

Com efeito, o artigo 178 dispõe, *in verbis*:

Art 178 - São dissolvidos nesta data a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, as Assembléias Legislativas dos Estados e as Câmaras Municipais. As eleições ao Parlamento nacional serão marcadas pelo Presidente da República, depois de realizado o plebiscito a que se refere o art. 187.

É sabido que o plebiscito previsto no artigo 187 jamais aconteceu. Assim, durante o período ditatorial comandado por Getúlio Vargas, o Congresso Nacional permaneceu inativo.

A leitura combinada dos artigos 13 e 178 permite concluir que o chefe do Poder Executivo, tão logo outorgou a Constituição de 1937, encampou as funções do Poder Legislativo.

Tal constatação emerge ainda do teor do artigo 180, *in verbis*:

Art 180 – Enquanto não se reunir o Parlamento Nacional, o Presidente da República terá o poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias de competência legislativa da União.

Na prática, Getúlio Vargas concentrou em suas mãos plena competência de legislar enquanto esteve à frente do Poder Executivo, uma vez que o Congresso Nacional esteve fechado nos quase oito anos em que perdurou o Estado Novo. Note-se que não havia conversão em lei. O decreto-lei da Constituição de 1937 já nascia lei.

Quase 9.900 decretos-leis foram editados na Era Vargas¹ e muitos vigoram ainda hoje, tais como o de nº 2.848, de 1940, que instituiu o Código Penal; o de nº 3.689, de 1941, que instituiu o Código de Processo Penal; e o de nº 4.657, de 1942, que criou a Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro, hoje Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Descrevendo o ambiente institucional do Estado Novo, MARIOTTI (1999) assim preleciona:

Conseqüência desse período de monopólio autocrático da função legislativa pelo Poder Executivo foi sua absoluta rejeição pela Constituição de 1946, que atribuiu o exercício dessa função com exclusividade ao Congresso Nacional (art. 37), chegando ao ponto de vedar expressamente a qualquer dos Poderes delegar atribuições (art. 36, § 2º).

Nesse ponto, muito importante se faz a transcrição dos artigos 36, § 2º, e 37, da Constituição de 1946, que contextualizam a citação acima, *in verbis*:

Art 36 - São Poderes da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si.

[...]

§ 2º - É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.

Art 37 - O Poder Legislativo é exercício pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

1.2 – O Decreto-Lei na Ditadura Militar de 1964

Em 1964, o general Humberto de Alencar Castelo Branco, capitaneando um movimento militar que se propunha a impedir a implantação do regime socialista no Brasil, derrubou o presidente João Goulart e adotou medidas de força destinadas a garantir o sucesso do golpe de estado. Com o retorno das arbitrariedades, o decreto-lei foi reintroduzido no ordenamento jurídico brasileiro por meio das Constituições de 1967 e de 1969.

Assim dispunha o artigo 58 da Constituição de 1967, *in verbis*:

¹ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_03/ordenamento%20jur%20brasil.htm, acessado em 10 de novembro de 2014.

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

I - segurança nacional;

II - finanças públicas.

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

Portanto, o chefe do Poder Executivo novamente passava a deter a prerrogativa de editar “decretos com força de lei” de maneira autônoma. O decreto-lei do Regime Militar de 1964, por sinal, se revelou ainda mais amplo do que o imposto por Getúlio Vargas para o Estado Novo, uma vez que a ocorrência de “períodos de recesso do Parlamento ou de dissolução da Câmara dos Deputados” não era pressuposto para que o chefe do Poder Executivo substituísse o Poder Legislativo na sua função legiferante. Ou seja, o Presidente da República estava constitucionalmente autorizado a expedir decretos-leis mesmo quando o Congresso Nacional estava em pleno funcionamento, usurpando deste a função institucional de legislar.

Destaque-se que o parágrafo único do dispositivo retro mencionado determinava o exame pelo Congresso Nacional dos decretos com força de lei emanados pelo Presidente da República. A despeito desse caráter de feições democráticas, a vedação ao poder de emenda e a aprovação tácita em caso de não deliberação no prazo de sessenta dias demonstra o peso autoritário do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo. Era comum, inclusive, o esvaziamento do plenário do Congresso Nacional por iniciativa das lideranças do governo militar para que a apreciação dos decretos-leis fosse inviabilizada por falta de quórum. Com isso, a aprovação tácita e definitiva das normas de interesse do Presidente da República estava sempre garantida.

No que tange aos limites materiais para a atuação legislativa do Poder Executivo, os incisos do artigo 58 da Constituição de 1967 previam que apenas dois temas eram passíveis de regulação: segurança nacional e finanças públicas.

Entretanto, no contexto ditatorial em que estava inserido o panorama político brasileiro da época, tais limitações não foram efetivas, especialmente por causa da ampliação empregada ao significado de “segurança nacional”, um termo vago que, arbitrariamente, abrigou uma elevada gama de assuntos que de fato foram normatizados.

Se por um lado havia limites materiais expressos para a edição de decretos-leis, por outro não havia limitações para a vontade dos governos militares, para os quais, nesse aspecto específico, a Constituição de 1967 não passava de letra morta, como ressalta FERREIRA FILHO (2012):

Na prática, enquanto em vigor a Constituição de 1967, o decreto-lei se tornou a forma ‘normal’ de legiferação. O Presidente da República obviamente preferia essa fórmula do que aquela mais onerosa politicamente de apresentar projeto de lei à apreciação do Congresso Nacional. Isto, na verdade, foi possível apenas porque se deu uma interpretação amplíssima ao conceito de segurança nacional, de modo a fazê-lo abranger tudo, ou quase tudo. Afinal o que não toca, embora mui indiretamente, a segurança da nação?

MAGALHÃES (1967), por seu turno, adverte para o quanto restrita deveria ter sido a interpretação do termo “segurança nacional” para que o Poder Executivo se mantivesse institucionalmente dentro de limites razoáveis ao legislar:

O conceito de segurança nacional, por outro lado, é bastante elástico e precisamente por isso é de se esperar que o Poder Executivo o interprete na prática em termos de restrita compreensão, a fim de que não sirva de pretexto a uma hipertrofia do seu poder legiferante, em detrimento do genuíno Poder Legislativo do Congresso Nacional.

A Constituição de 1969 disciplinou a edição dos decretos-leis no artigo 55, *in verbis*:

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

I - segurança nacional;

II - finanças públicas, inclusive normas tributárias; e

III - criação de cargos públicos e fixação de vencimentos.

§ 1º Publicado o texto, que terá vigência imediata, o Congresso Nacional o aprovará ou rejeitará, dentro de sessenta dias, não podendo emendá-lo; se, nesse prazo, não houver deliberação, o texto será tido por aprovado.

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

Em comparação com o decreto-lei regrado na Constituição de 1967, duas características merecem destaque.

A primeira diz respeito ao âmbito material. Com efeito, ao rol de assuntos que podiam ser estatuídos por meio de decretos-lei foram acrescentadas as expressões “normas tributárias, criação de cargos públicos e fixação de vencimentos”.

A segunda, uma inovação, compreendeu a manutenção da validade dos atos praticados durante a vigência de decreto-lei que eventualmente não fosse convertido em lei. Isto precisamente em atenção à incerteza que o silêncio da Constituição de 1967 produziu quanto à retroatividade ou não da cessação dos efeitos do decreto-lei rejeitado pelo Congresso Nacional.

1.3 – A Medida Provisória na acepção original da Constituição de 1988 sob inspiração do *Decreto-Legge* italiano

O Brasil iniciou, no ano de 1986, os preparativos para a elaboração de uma nova Constituição Federal que espelhasse os anseios da redemocratização. Dentre outros desejos, despontavam a implantação do regime democrático, com eleições diretas nas três esferas de governo, e a garantia de cidadania mais efetiva, com proteção aos direitos fundamentais das pessoas. Uma nova Carta Magna foi promulgada em 1988.

Durante os trabalhos de redação, sistematização e deliberação, os membros da Assembleia Nacional Constituinte viram-se diante de um dilema, qual seja: como instituir para o Poder Executivo um instrumento normativo de urgência, tido como indispensável ao bom funcionamento de um Estado moderno, mas não relacionado com o famigerado decreto-lei, associado às arbitrariedades dos tempos da ditadura militar?

Afinal, ao relegar o Poder Legislativo ao quase ostracismo, os generais do Regime de 1964 fizeram da edição de decretos-leis a forma normal de legislar. Isto se

converteu, ao lado dos desaparecimentos forçados e das torturas praticadas contra aqueles considerados subversivos, num dos abusos decorrentes da acentuada contração de poder.

A solução encontrada pelos Constituintes foi importar um dispositivo alienígena, mais precisamente o *decreto-legge*, previsto no artigo 77 da Constituição Italiana de 1947, assim estabelecido na íntegra em português:

Art. 77 - O governo não pode, sem delegação das Câmaras, promulgar decretos que tenham valor de lei ordinária. Quando, em casos extraordinários de necessidade e de urgência, o governo adota, sob sua responsabilidade, medidas provisórias com força de lei, deve apresentá-las no mesmo dia para a conversão às Câmaras que, mesmo dissolvidas, são especialmente convocadas a se reunirem no prazo de cinco dias. Os decretos perdem eficácia desde o início, se não forem convertidos em lei no prazo de sessenta dias a partir da sua publicação. As Câmaras podem, todavia, regulamentar com lei as relações jurídicas surgidas com base nos decretos não convertidos.

Para uma efetiva comparação, é relevante a transcrição da redação original do artigo 62 da Constituição Federal de 1988, *in verbis*:

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

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

Percebe-se que o Constituinte brasileiro de 1988 copiou quase integralmente o texto italiano. Concluindo uma análise comparativa entre os dois dispositivos, ÁVILA (1997) afirma:

A semelhança entre a medida provisória e o correlativo italiano é evidente, sobretudo se considerados os pressupostos de edição, os requisitos procedimentais e os efeitos

normativos, ressalvadas as distinções, mais evidentes, no tocante ao fundamento literal (lá ‘in casi straordinari di necessita e d’urgenza’; aqui, ‘relevância e urgência’), ao regime de governo e à iniciativa (lá, iniciativa e responsabilidade do Conselho de Ministros; aqui, iniciativa do Presidente da República, inexistente a responsabilidade dos moldes do regime parlamentar).

Portanto, a solução encontrada pelos membros da Assembleia Nacional Constituinte para substituir o decreto-lei consistiu no mero transplante para a Carta de 1988 de um instrumento normativo moldado para o parlamentarismo, regime de governo que vigora na Itália. No entanto, é sabido, o sistema de governo brasileiro, convalidado pelo plebiscito de 1993, é o presidencialismo.

Cumprе assinalar que, no sistema parlamentarista, as medidas provisórias são adotadas sob a responsabilidade do governo, composto pelo Conselho de Ministros e liderado por um Primeiro-Ministro, cujas decisões estão politicamente sujeitas ao voto de desconfiança do Parlamento. Eventuais abusos podem ocasionar a queda do governo. No sistema presidencialista brasileiro, por outro lado, em virtude do mandato eletivo por prazo determinado, não existe responsabilização do governo em caso de abusos, seja de quantidade ou de conteúdo, no uso de medidas provisórias.

A despeito de tal incompatibilidade, a medida provisória representou avanços em relação ao decreto-lei. Primeiro pela exigência cumulativa dos requisitos de relevância e urgência, já que tais requisitos eram alternativos até então. Também inovou ao reduzir pela metade o prazo de apreciação parlamentar, ao substituir a aprovação tácita pela rejeição automática com ineficácia *ex tunc*, e ao estabelecer que, em caso de não conversão em lei pelo Congresso Nacional, as relações jurídicas constituídas sob a égide de medidas provisórias rejeitadas serão por este disciplinadas.

Por outro lado, a medida provisória também representou retrocesso em relação ao decreto-lei porque aboliu todos os limites materiais explícitos à competência do Presidente da República para editar os atos legislativos de emergência com força de lei. Essa abolição, como demonstrado a Tabela I adiante, deu margem ao uso indiscriminado de medidas provisórias por todos os ocupantes da chefia do Poder Executivo desde a redemocratização. Com efeito, esse instrumento normativo de urgência, concebido para solucionar situações excepcionais, passou a ser aplicado corriqueiramente. Essa experiência assemelhou-se aos abusos legislativos cometidos

pelos generais durante o período da ditadura militar por meio da expedição exagerada de decretos-leis.

1.4 – A Medida Provisória pós-Emenda Constitucional nº 32/2001

O advento da medida provisória, em substituição ao decreto-lei, representou um marco da redemocratização no Brasil. Como a Carta de 1988 foi elaborada por uma Assembleia Nacional Constituinte, entende-se que cada um de seus dispositivos foi fruto de amplos debates e de refletidas deliberações. Daí que a previsão da medida provisória, que afasta temporariamente o protagonismo do Congresso Nacional na função legislativa, dentre as espécies normativas do Artigo 59² da Constituição Federal, é o reconhecimento explícito de que, no Estado moderno, é necessário um instrumento com força de lei imediata nas mãos do mandatário do Poder Executivo para que eventuais intervenções de urgência e relevância sejam promovidas sem demora em favor do interesse público.

Abordando o necessário equilíbrio entre os Poderes, defendendo um Executivo forte, um Legislativo eficiente e um Judiciário atuante, SILVA, J. (2002) discorre:

Não podemos, porém, iludir-nos, pretendendo instituir um Executivo fraco. O Estado intervencionista, empresarial e planejador não apenas exige, mas necessariamente gera um Executivo forte, mas não desvencilhado de freios que o contenham nos limites da legalidade constitucional. O equilíbrio de poderes não estará no enfraquecimento do Executivo, retirando dele o que só a ele deve corresponder. Estará no aparelhamento do Legislativo para o exercício de suas funções com eficiência e presteza, nesse tipo de Estado em transformação. Um Estado forte há de ter instituições governamentais igualmente fortes: Legislativo e Executivo, mas também um Judiciário dotado de condições para o exercício de suas funções nesse tipo de Estado.

² Constituição Federal de 1988

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

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

Tão logo a Constituição Cidadã entrou em vigor, no entanto, a produção normativa brasileira foi severamente afetada por uma profusão de medidas provisórias editadas pelos ocupantes do cargo de Presidente da República. A falta de um regramento mais rígido que, dentre outros aspectos, explicitasse limites materiais, combinada com a apatia do Legislativo e a complacência do Judiciário, proporcionava liberdade ao Executivo para legislar abusivamente mediante edições e reedições sucessivas de medidas provisórias. Instituídas como normas excepcionais, tornaram-se rotineiras, tal como demonstrado na Tabela I.

Tabela I: Quantidade de Medidas Provisórias por Presidente

PRESIDENTE	ORIGINÁRIAS	REEDIÇÕES	TOTAL
SARNEY	132	15	147
COLLOR	88	72	160
ITAMAR	138	367	505
FHC (1º MANDATO)	156	2.453	2.609
FHC (2º MANDATO)	185	2.606	2.791
LULA (1º MANDATO)	240	0	240
LULA (2º MANDATO)	178	0	178
DILMA (*)	139	0	139
TOTAL	1.256	5.513	6.769

(*) Até 30/10/2014.

Fontes: Portais da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e da Presidência da República.

Não por outro motivo, surgiu no âmbito do Poder Legislativo um sentimento de indignação por conta da usurpação de suas atribuições, à semelhança do que ocorria nos tempos dos decretos-leis. Indignação essa que, após amplo debate ao longo de cinco anos, inclusive com a ativa participação do Poder Executivo, culminou na promulgação da Emenda Constitucional nº 32, de 2001.

Pela redação original do artigo 62 da Constituição Federal, inexistente qualquer limitação material explícita, bastava o juízo do Presidente da República quanto à relevância e urgência de qualquer assunto para a edição de uma medida provisória, a

qual era submetida de imediato à apreciação dos congressistas. Se não convertida em lei no prazo de trinta dias, ela perdia eficácia *ex tunc*, estando o Congresso Nacional incumbido de reger as relações jurídicas dela decorrentes.

O poder constituinte reformador, pela adição de 11 parágrafos ao artigo 62 da Constituição Federal, trouxe alterações profundas ao regime jurídico das medidas provisórias que, em suma, foram assim descritas por CLÈVE (2011):

A EC 32/2001 alterou substancialmente o art. 62, modificando: a) o tempo de eficácia das medidas provisórias, que passou de 30 para 60 dias; e b) a apreciação das medidas na hipótese de ser editada durante recesso do Congresso Nacional, de modo que, conforme a redação anterior, haveria convocação extraordinária das Casas para reunir-se em cinco dias, ao passo que na redação providenciada pela EC 32/2001 o prazo eficaz suspende-se durante o recesso.

A Emenda trouxe, também, além das modificações, acréscimos que podem assim ser agrupados: a) limitações substantivas, fixando as matérias que não poderão ser objeto de legislação extraordinária (art. 62, § 1º); b) possibilidades de diferimento e elástico da eficácia da medida provisória (art. 62, §§ 2º, 3º, 1ª parte, 4º e 7º); e, c) regras procedimentais para a tramitação dos provimentos de urgência no âmbito do Congresso Nacional (arts. 57, § 8º e 62, §§ 3º, 2ª parte, 5º, 6º, 8º e 9º).

BARIONI (2004) assinala que, mesmo com a reforma introduzida pela Emenda Constitucional nº 32/2001, remanesce o que ele considera um absurdo, detalhe que merece reverberação:

Cessada a eficácia da Medida Provisória, por decurso de prazo ou por rejeição expressa, as relações dela decorrentes deverão ser disciplinadas através de decreto legislativo, pelo Congresso Nacional, também no prazo de 60 dias, sob pena de conservarem-se tais relações regidas pela Medida Provisória expirada (o que diga-se, afigura-se um verdadeiro absurdo, pois estar-se-á dando valoração a ato normativo que perdeu eficácia desde sua edição, ou seja, que não chegou a existir validamente por nenhum dia!).

Com as modificações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 32/2001, assim ficou redigido o artigo 62 da Constituição Federal, *in verbis*:

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

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

I - relativa a:

a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;

b) direito penal, processual penal e processual civil;

c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;

II - que vise a detenção ou seqüestro 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 recesso 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, subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando.

§ 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.

CAPÍTULO II

O “CONTRABANDO LEGISLATIVO” NA MEDIDA PROVISÓRIA

A medida provisória constitui-se numa exceção ao princípio de que apenas ao Poder Legislativo cabe legislar. Como tal, as matérias reguladas por meio dessa espécie legal devem se restringir às que, por atenderem aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, não podem aguardar o demorado e complexo rito definido para o processo legislativo ordinário, com análises e votações em diversas comissões temáticas e nos plenários das duas Casas do Congresso Nacional.

Assim, uma vez editada com força de lei, a medida provisória é imediatamente enviada ao Congresso Nacional, o que desencadeia o processo legislativo excepcional destinado à sua apreciação e que, ao final, resultará em sua rejeição ou em sua conversão em lei.

2.1 – A definição de “contrabando legislativo”

Um dos pressupostos básicos do Estado Democrático de Direito, em que se constitui a República Federativa do Brasil³, é o de que as leis devem ser elaboradas com a observância de um processo claramente estabelecido, designado como devido processo legislativo. Trata-se de uma garantia do parlamentar, para que exerça plenamente as suas atribuições constitucionais de legislador, e também de uma garantia do cidadão, para que esteja protegido de eventuais arbitrariedades do chefe do Poder Executivo.

Portanto, o processo legislativo estabelecido na Constituição Federal e nas normas infraconstitucionais pertinentes deve ser obedecido rigorosamente. Do

³ Constituição Federal de 1988

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

contrário, estará em risco uma das bases da República: o princípio de que as leis são fruto da vontade do povo e não do exclusivo desejo do governante⁴.

As normas que definem os pressupostos e o processo de tramitação das medidas provisórias estão claramente estabelecidas no Artigo 62 da Constituição Federal, na Lei Complementar nº 95, de 1998, e na Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002.

Entretanto, tais normas, como se pretende demonstrar a partir deste capítulo, são constante e abertamente afrontadas, o que configura, retomando o título deste trabalho, violação ao devido processo legislativo das medidas provisórias.

Tal afronta é perpetrada por meio do comumente conhecido “contrabando legislativo”, que consiste na prática de incluir em medidas provisórias, mediante emendas parlamentares, matérias estranhas ao seu objeto. São dispositivos normativos sem nenhuma pertinência temática com o assunto original do diploma de emergência editado pelo Poder Executivo. No folclore do parlamento brasileiro, esse fenômeno sorrateiro recebeu outros apelidos, tais como “emendas submarino”, “caldas de lei”, “jabuti em árvore” ou ainda “pirataria legal”. A verdade é que o “contrabando legislativo” faz com que quaisquer assuntos sejam tratados como se fossem relevantes e urgentes, ainda que não detenham tais características.

Isto acontece porque aquelas emendas cujos conteúdos não têm relação com os temas tratados nas medidas provisórias “pegam carona” no rito especial dos projetos de lei de conversão, burlando o devido processo legislativo, e proporcionam a criação de normas “Frankensteins”: leis que versam sobre os mais variados assuntos, compostas por dispositivos absolutamente desconexos entre si.

Somente situações excepcionais, caracterizadas como urgentes e relevantes, as quais demandem soluções que não possam aguardar os trâmites normais do processo legislativo ordinário, justificam a edição de medidas provisórias. As demais situações, necessariamente, deveriam seguir o rito comum para a produção de leis.

⁴ Constituição Federal de 1988

Art. 1º

(...)

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Numa analogia simples, a medida provisória está para o projeto de lei como um trem expresso está para um trem convencional. Ou seja, a medida provisória não passa pelas comissões temáticas das Casas do Congresso Nacional, já que o seu exame é concentrado em uma comissão especial mista, e o Senado Federal e a Câmara dos Deputados deliberam premidos por prazos determinados e breves, que condicionam a sua eficácia. Diferentemente ocorre com o projeto de lei, que se processa pelo rito ordinário, sujeito à apreciação e à votação em várias comissões e nos dois plenários, sendo submetido a prazos indeterminados.

O “contrabando legislativo”, enfim, consiste em engatar um vagão de trem convencional (matéria de projeto de lei) em um trem expresso e em movimento (medida provisória tramitando).

Na pesquisa que foi empreendida neste trabalho, constatou-se que alguns parlamentares se encarregam de admitir a utilização indevida do processo legislativo abreviado da medida provisória para tentar viabilizar a apreciação de matérias que deveriam ser submetidas ao rito ordinário de produção de leis.

Nesse sentido, há que se destacar o teor da justificação da Emenda nº 6 apresentada à Medida Provisória nº 607/2013, que altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. O autor da emenda, Deputado Antonio Carlos Mendes Thame, admite a intenção de acrescentar matéria comum, desprovida de urgência e relevância e que então tramitava segundo o rito ordinário, no corpo de uma legislação de emergência, conforme consta logo no primeiro parágrafo da justificação:

A presente emenda, no conteúdo, reproduz o teor do Projeto de Lei nº 3.154, de 2012, de autoria dos senhores Paulo Teixeira, Jilmar Tatto, Amauri Teixeira, Assis Carvalho, Cláudio Puty, José Guimarães, Pedro Eugênio, Pepe Vargas e Ricardo Berzoini – Deputados do Partido dos Trabalhadores - PT, que propõe a redução da carga tributária sobre os alimentos que compõem a Cesta Básica Nacional. Na sua justificação é afirmado que a carga fiscal média incidente sobre os alimentos encontra-se na faixa de 14,1%, na média do total das grandes regiões urbanas pesquisadas pela POF/IBGE, de acordo com trabalho elaborado pelo IPEA. Grifo nosso.

Destaque-se que a Lei nº 10.836/2004, objeto da Medida Provisória nº 607/2013, institui o Benefício para Superação da Extrema Pobreza, mais conhecido como Bolsa Família, e se destina a criar um programa de distribuição de renda para a população mais carente. Evidentemente, este assunto não tem qualquer relação com a pretendida desoneração tributária sobre alimentos da Cesta Básica Nacional. A Emenda nº 6 apresentada à Medida Provisória nº 607/2013 configura, portanto, um “contrabando legislativo” patente.

2.2 – Os reflexos do “contrabando legislativo”

A edição de leis “Frankensteins” é apenas o prejuízo mais aparente do “contrabando legislativo” para a sociedade brasileira. Essa banalização no tratamento da medida provisória traz confusão ainda maior quanto aos seus efeitos. MACHADO (2008) ensina:

Posicionam-se as leis em veicular normas jurídicas que identificam regras de conduta para a sociedade, uma vez que são elaboradas pelo Estado com a produção de comandos que obrigam, permitem ou proíbem atos e comportamentos das pessoas e de segmentos sociais. Disso resultam os efeitos nefastos de uma legislação produzida sem planejamento, sem critérios e sem qualidade de produção normativa, ou seja, pobre em sua formulação e que somente traz contrariedade.

Analisando em profundidade o PLV nº 13/2012, oriundo da Medida Provisória nº 559/2012, o Senador Pedro Taques abordou aspectos jurídicos em torno do “contrabando legislativo”, assim se pronunciando:⁵

Com todos esses contrabandos legislativos, o PLV nº 13, foi incluído na pauta do Plenário, ato que viola o direito subjetivo dos parlamentares ao devido processo legislativo. Isso porque, o projeto de lei de conversão nº 13/2012, chega ao Senado com o prazo de sobrestamento já esgotado (45 dias), impossibilitando a apresentação de emendas pelos Senadores da República e “trancando” a pauta da casa da federação para deliberações. **Assim, esta Casa tem que apreciá-lo em regime de urgência, sem que haja admissão constitucional que institua esse rito em relação às emendas sem nenhuma pertinência temática incorporadas à MP. Burla-se o**

⁵ <http://www.pedrotaquesmt.com.br/uploads/downloads/Discurso-MPs-Final-13408301294feb71b1b47df.pdf>, acessado em 10/11/2014.

devido processo legislativo em relação às emendas contendo assuntos sem pertinência temática que “pegam carona” na medida provisória. Viola, também, o art. 62, CF e o art. 4º, §4º, da Resolução n. 01/2002 do Congresso Nacional, que prevê um processo legislativo especial e célere apenas para a apreciação de temas regulamentados no texto original da medida provisória editada pelo Presidente da República ou das emendas consideradas pertinentes à temática da MP (emendas aditivas, supressivas, modificativas). Do mesmo modo, essa situação afronta os arts. 65 e 66 da CF/88, que determinam as regras gerais do processo de inovação na ordem jurídica. Por fim, **o PLV nº 13/2012 afronta o princípio constitucional da legalidade em suas mais diversas manifestações constitucionais (art. 5º, II e art. 37, ambos da CF/88), pilar da segurança jurídica no Estado Democrático de Direito, uma vez que macula a clareza e concisão do texto legislativo e confunde os destinatários da norma jurídica.** Como sabemos, o princípio da legalidade é elemento essencial do Estado Democrático de Direito. Ele limita o poder do Estado, garante a cidadania e a liberdade perante a lei, dá suporte à independência e vincula a Administração Pública. É, portanto, princípio central para a salvaguarda da segurança jurídica. **Em razão de sua importância, não apenas o devido processo legislativo se reveste de garantia constitucional, como também os textos legais devem atender aos critérios de objetividade e clareza, para que, uma vez publicizadas, o cidadão saiba quais condutas tomar. O juiz compreenda os parâmetros normativos para julgar. E o administrador possa bem delimitar as balizas legais que vinculam sua atuação.** Uma lei que carece de objetividade e clareza não é compatível com o Estado de Direito. Sendo assim, a única conclusão cabível é que o PLV nº 13/2012 não apenas viola o devido processo legislativo, mas também o princípio da legalidade. **Ele inclui na ordem jurídica um instrumento normativo confuso, dotado de normas incongruentes entre si, ferindo de morte a clareza e objetividade.** Grifo nosso.

Enfatize-se, ocorre o chamado “contrabando legislativo” quando deputados e senadores, por meio da apresentação de emendas parlamentares, introduzem nos projetos de lei de conversão alterações legislativas que não guardam

pertinência temática com o teor das respectivas medidas provisórias. Essa é uma prática não encontra qualquer amparo na legislação brasileira.

O artigo 62 da Constituição Federal prescreve, como pressupostos formais para a edição de medida provisória, que a matéria se caracterize como urgente e relevante, de modo que seja necessário o afastamento da utilização do processo legislativo ordinário no seu tratamento normativo. Primariamente, o juízo sobre essa urgência e relevância é atribuído ao chefe do Poder Executivo mediante análise subjetiva. Ao Congresso Nacional cabe confirmar ou infirmar essa leitura, durante a fase da análise da admissibilidade da utilização da legislação de emergência. Por esse entendimento, quaisquer emendas apresentadas por deputados ou senadores ao texto de medida provisória que não se revistam necessariamente de urgência e relevância são inconstitucionais.

Por sua vez, a Lei Complementar nº 95, de 1998, cujos dispositivos “aplicam-se, ainda, às medidas provisórias e demais atos normativos referidos no art. 59 da Constituição Federal”, determina que a parte normativa das leis e normas jurídicas compreenderá “o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada” (art. 3º, I). Demais disso, o art. 7º, I, da Lei Complementar referida determina que “excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto”. Assim sendo, a prática do chamado “contrabando legislativo” é contaminado de ilegalidade flagrante.

Não bastasse a inconstitucionalidade e a ilegalidade, cumpre ressaltar que o “contrabando legislativo” é também antirregimental, uma vez que há norma proibitiva dessa conduta parlamentar no ordenamento interno do Congresso Nacional. O artigo 4º, § 4º, da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, que regulamenta o tratamento legislativo das medidas provisórias, determina literalmente que “é vedada a apresentação de emendas que versem sobre matéria estranha àquela tratada na medida provisória, cabendo ao Presidente da Comissão o seu indeferimento liminar”.

O “contrabando legislativo” se constitui, portanto, numa infração à Lei Complementar nº 95/1998, que disciplina a elaboração das leis brasileiras, à Resolução do Congresso Nacional nº 1/2002, que rege a apreciação das medidas provisórias, e, mais grave, é uma infração à própria Constituição Federal, que abriga os princípios

norteadores de legalidade e de segurança jurídica, além dos pressupostos que autorizam a edição de legislação de emergência pelo Presidente da República.

Constata-se, portanto, que existe farta legislação vedando a inserção de matéria estranha no corpo de medidas provisórias. Então o que explicaria a existência dessa prática que desvirtua a produção de leis pelo Congresso Nacional?

Quando se lança um olhar mais atento sobre essa questão, o que se observa é um certo conformismo geral com essa situação. É forçoso concluir que falta vontade política àqueles que detêm os meios para fazer com que o devido processo legislativo seja rigorosamente obedecido.

De um lado, a oposição não ultrapassa a linha do protesto em plenário e não busca o caminho da obstrução das votações ou, no limite, o de uma articulação que resulte na impetração de Ações Diretas de Inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal questionando a constitucionalidade de emendas parlamentares cujo teor não se revistam dos requisitos constitucionais de relevância e urgência.

De outro lado, o presidente da comissão mista prevista no § 9º do Art. 62 da Constituição Federal, ou os próprios presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, não vêm adotando o procedimento previsto na Lei Complementar nº 95, de 1998, de indeferir liminarmente todas as emendas parlamentares que não apresentam conexão com o assunto tratado nas respectivas medidas provisórias.

2.3 – A denúncia do “contrabando legislativo” no plenário do Senado Federal

O “contrabando legislativo” é frequentemente denunciado em plenário pelos senadores. É válido ressaltar as palavras de alguns deles, pronunciadas em discursos veementes, algumas vezes com bastante eloquência, para que se concretize o objeto do presente trabalho.

Durante a discussão do PLV nº 10/2013⁶, proveniente da Medida Provisória n. 600/2012, assim se pronunciou o Senador Alvaro Dias:

⁶ <http://www.senado.leg.br/atividade/pronunciamento/detTexto.asp?t=400027>, acessado em 10/11/2014.

Sr. Presidente, **é apenas para registrar também o meu inconformismo em relação a mais uma medida provisória absurdamente inconstitucional. Aliás, isso está se tornando cansativo.** (...) Mas a realidade é que nós estamos aqui repetindo, de forma monocórdia, os mesmos argumentos, sempre, a cada medida provisória que afronta a Constituição, no País. Esta, por exemplo, é parente da Medida Provisória nº 517, de 2010, que ganhou o apelido de Frankenstein. **Esta Medida Provisória é parente da Medida Provisória Frankenstein, exatamente porque já chegou ao Congresso com 11 assuntos diferentes, 11 temas desconexos, portanto, afrontando a Constituição. Mas de 11 saltou para 18. Ao Senado, chega com 18 temas diferentes, os mais contraditórios possíveis e imagináveis.** Ora, não é relevante. Pode até ser relevante no médio prazo; no curto prazo, não é relevante; imediatamente, não é relevante. E não é urgente; ela não é urgente e poderia ser tratada por projeto de lei. O que isso revela é uma anarquia governamental. A ideia que isso passa, a imagem que isso transfere é de anarquia governamental; ausência de planejamento, desorganização completa e absoluta da Administração Federal; incompetência administrativa. Certamente, Sr. Presidente, nós teríamos a oportunidade de avaliar alguns dos dispositivos desta Medida Provisória, mas não temos como aprová-la no âmbito da discussão da sua constitucionalidade exatamente porque ela é absolutamente inconstitucional. **O Senado Federal, o Poder Legislativo vai se apequenando aos poucos com essa postura de complacência, de conivência com a violência à Constituição.** A providência, Sr. Presidente, que V. Ex^a anunciou há poucos dias, recupera um pouco, é um passo adiante. É, sem dúvida, uma esperança de que nós poderemos adotar novos procedimentos, novo comportamento, uma atitude de certa independência ao afirmar e, de certa forma, solenemente anunciar, que não admitirá a votação de medida provisória sem o interstício regimental de sete dias. Portanto, Sr. Presidente, o nosso voto, a exemplo do que já anunciou o nosso Líder, Aloysio Nunes, será contra a aprovação desta medida provisória em relação aos pressupostos, que são inconstitucionais. Grifo nosso.

No curso da discussão do PLV nº 21/2013⁷, proveniente da Medida Provisória nº 615/2013, o Senador Aloysio Nunes Ferreira asseverou:

Sr. Presidente, Srs. Senadores, prestei atenção na leitura, Sr. Presidente, que V. Ex^a fez da ementa dessa medida provisória. **Confesso que fiquei condoído com o esforço físico que V. Ex^a fez para conseguir ler essa emenda quilométrica, que ocupa mais de uma página dos nossos Avulsos. (...) É claro que tudo aquilo que o Relator colocou na medida provisória surgiu de emendas parlamentares.** O Relator Gim Argello é um facilitador, é um homem que ouve, que discute, que tem bom trânsito no Governo. E os Deputados e Senadores se aproveitam desse expediente para legislar. **E ainda dizem: “Olha, se não for assim, nós não legislamos”. É a confissão mais constrangedora da miséria política que vivemos, da miséria política a que foi reduzido o Poder Legislativo no Brasil. É a expressão da degradação institucional que nós estamos vivendo. (...) Eu sou contra essa salada russa! Eu sou contra transformar o processo legislativo numa verdadeira feira, que é o que está acontecendo. É o que está acontecendo. O que tem a ver, por exemplo, autorização para corretores e distribuidores operarem o ingresso de moeda nacional e estrangeira com a permissão para agentes penitenciários portarem arma fora do serviço?** O que tem a ver uma coisa com outra, Srs. Senadores? (...) Quero dizer ao meu querido amigo Gim Argello que não há nisso nada de pessoal. Coloco-me contra o processo. **É meu direito, minha obrigação, de parlamentar votar de acordo com a Constituição. Tenho esse direito público subjetivo de não votar infringindo a Constituição! Tenho o direito público subjetivo de não deixar que as deliberações desta Casa fiquem simplesmente concentradas numa Comissão Mista e que dependam dos entendimentos do relator com as autoridades do Governo, e nós sejamos aqui obrigados a dizer amém a isso.** Eu não vou dizer amém, vou votar contra! Vou votar contra! Mais uma vez, vou votar contra esse método arrevesado, esse método estranho, esse método inconstitucional que o Senado adotou para legislar. Grifo nosso.

⁷ <http://www.senado.gov.br/atividade/pronunciamento/detTexto.asp?t=402493>, acessado em 11/10/2014.

Ainda no curso da discussão do PLV nº 21/2013⁸, proveniente da Medida Provisória nº 615/2013, o Senador Pedro Taques protestou:

Sr. Presidente, existe um peemedebista, Presidente do PMDB licenciado, chamado Michel Temer, Vice-Presidente da República. Ele tem um livro, Elementos do Direito Constitucional. **Nesse livro, ele trata das chamadas caudas legais, rabos da lei, ou contrabando legislativo.** Eu vou seguir o Presidente do PMDB, o Professor de Direito Constitucional Michel Temer, e dizer que esta Medida Provisória, com todo o respeito, é uma medida provisória inconstitucional. **É a chamada inconstitucionalidade desvairada, inconstitucionalidade chapada, porque existem muitos temas que não estavam no momento da edição.** Eu quero expressar ao Senador Gim Argello o meu respeito. A questão dos taxistas merece, sim, aprovação. Eu entendo que é meritório. Agora, nós não podemos nos valer de uma ética conseqüencial. **Os fins não justificam os meios. Por isso existe o processo legislativo, o devido processo legislativo constitucional. Não é possível medidas provisórias dessa ordem. Sr. Presidente, olha que coincidência. Hoje, 11 de setembro, é a data da promulgação da emenda que alterou o art. 62 da Constituição para alterar o rito das medidas provisórias. No aniversário da promulgação, nós estamos aqui cometendo uma inconstitucionalidade.** Com todo o respeito aqui, nós estamos padecendo da cumplicidade legislativa. Nós estamos concordando com o enfraquecimento do Poder Legislativo. Aqui eu tenho um estudo – e já vou encerrar, Sr. Presidente, porque nós temos outros temas a serem votados: “Processo Legislativo Heterodoxo: a multiplicação de temas em Medidas Provisórias”, uma tese recente, aqui da UnB, de um pesquisador chamado Carlos Cabral. Ele diz o seguinte: Das 468 medidas provisórias apresentadas e transformadas em normas jurídicas entre 11 de setembro de 2001 e 31 de dezembro de 2011, 112 (24%) já foram editadas com mais de um tema ao final da tramitação; 143 destas proposições (31%) foram aprovadas pelo Congresso com duas ou mais matérias. Isso é um absurdo! Eu quero dizer que muitos dos temas, Senador Gim, são temas relevantes, sim, mas não são urgentes. **Portanto, eu fico com o Presidente do PMDB, o Professor de Direito Constitucional Michel Temer, que fala das chamadas caudas legais ou contrabandos legislativos. Para o cidadão bem**

⁸ <http://www.senado.leg.br/atividade/pronunciamento/detTexto.asp?t=402504>, acessado em 10/11/2014.

simples saber, lá do Estado de Mato Grosso, aqui nós temos rabo da lei, parece um cometa, foi juntando a esta lei – a medida provisória, que é uma espécie de lei –, juntando a ela vários temas absolutamente inconstitucionais. Grifo nosso.

CAPÍTULO III

A PRÁTICA DO “CONTRABANDO LEGISLATIVO” NA SESSÃO LEGISLATIVA DE 2013

Como apresentado no capítulo anterior, o “contrabando legislativo” é um fenômeno que contamina e compromete o devido processo legislativo. Mas em que medida isso acontece?

Para responder a essa pergunta, promove-se uma análise estatística das medidas provisórias editadas pelo Poder Executivo durante a sessão legislativa de 2013.

3.1 – Critérios determinantes para caracterização de uma emenda “contrabandeada”

Neste estudo monográfico, aborda-se a prática da inserção de matéria intrusa em medidas provisórias. Para a caracterização das emendas “contrabandeadas”, analisou-se o conteúdo de cada uma das emendas parlamentares em relação ao objeto das respectivas medidas provisórias sob os seguintes critérios objetivos:

- a) se há acréscimo de dispositivos desconexos com o tema da medida provisória, geralmente introduzidos pela expressão “onde couber”; ou
- b) se há alteração de legislação diferente daquela que seja o objeto da medida provisória emendada.

3.2 – Exemplificação de emendas “contrabandeadas”

Para a concretização do conceito de “contrabando legislativo”, faz-se necessária a apresentação de algumas emendas, extraídas do universo pesquisado, em cujo teor se vislumbram os critérios objetivos que as caracterizam como “contrabandeadas”.

A Tabela II apresenta cinco emendas nas quais estão presentes as características destacadas no item anterior.

Tabela II: Exemplos de emendas “contrabandeadas”

<p>MEDIDA PROVISÓRIA, Nº 607 de 2013</p>
<p>Ementa: Altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, para modificar o Benefício para Superação da Extrema Pobreza.</p> <p>Emenda nº 6: Incluem-se onde couberem os seguintes artigos na Medida Provisória nº 607, de 19 de fevereiro de 2013, renumerando-se os demais.</p> <p>“Art. Ficam reduzidas a zero (0) as alíquotas para a Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PIS/PASEP, para a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social – COFINS, e para o Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, para os produtos alimentares de consumo humano que compõem a Cesta Básica Nacional. (...)”.</p> <p>Autoria: Deputado Antonio Carlos Mendes Thame.</p>
<p>MEDIDA PROVISÓRIA, Nº 609 de 2013</p>
<p>Ementa: Reduz a zero as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP, da COFINS, da Contribuição para o PIS/PASEP-Importação e da COFINS-Importação incidentes sobre a receita decorrente da venda no mercado interno e sobre a importação de produtos que compõem a cesta básica, e dá outras providências.</p> <p>Emenda nº 9: Inclua-se onde couber, na Medida Provisória nº 609/2013, o seguinte Artigo:</p> <p>“Art. Ficam isentas do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) as bicicletas, bem como suas partes e peças separadamente, classificadas, respectivamente, nas posições 8712.00.10 e 8714.9 da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados – TIPI, aprovada pelo Decreto nº 7.660, de 23 de dezembro de 2011. (...)”</p> <p>Autoria: Senador Inácio Arruda</p>
<p>MEDIDA PROVISÓRIA, Nº 610 de 2013</p>
<p>Ementa: Amplia o valor do Benefício Garantia-Safra para a safra de 2011/2012, amplia o Auxílio Emergencial Financeiro, de que trata a Lei nº 10.954, de 29 de setembro de 2004, relativo aos desastres ocorridos em 2012, autoriza a distribuição de milho para venda a pequenos criadores, nos termos que especifica, altera as Leis nº 12.249, de 11 de junho de 2010 e nº 12.716, de 21 de setembro de 2012, e dá outras providências.</p> <p>Emenda nº 6: Inclua-se Art. 4º à Medida Provisória nº 610/2013, renumerando-se os demais.</p> <p>Art. 4º - O Art. 1º da Lei nº 9.690/1998, passa a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>“Art. 1º - Para os efeitos da Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959, é o Poder Executivo autorizado a incluir na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, os municípios de Almenara, Araçuaí, Bandeira, Berilo, Cachoeira do Pajeú, Capelinha, Caraiá, Carbonita, Felício dos Santos, Felisburgo, Francisco Badaró, Itamarandiba, Itaobim, Itinga, Jacinto, Jequitinhonha, Joáima, Jordânia, Malacacheta, Mata Verde, Medina, Minas Novas, Montezuma, Novo Cruzeiro, Padre Paraíso, Palmópolis, Pedra Azul, Rio do Prado, Rio Vermelho, Rubim, Salto da Divisa (...), Virgem da Lapa, da região do Vale do Jequitinhonha, no Estado de Minas Gerais, e os municípios de Baixo Guandu, Colatina, Linhares, Marilândia, Rio Bananal, São Domingos do Norte, (...), Pedro Canário, da região norte do Estado do Espírito Santo, e os municípios de Varre-Sai, Itaperuna, Natividade, Bom Jesus do Itabapoana, Laje do Muriaé, Miracema, Santo Antonio de Pádua, (...), Porciúncula, da região noroeste do Estado do Rio de Janeiro.”.</p> <p>Autoria: Deputado Hugo Leal</p>

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 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

MEDIDA PROVISÓRIA, Nº 617 de 2013

Ementa: Reduz a zero as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS incidentes sobre a receita decorrente da prestação de serviços de transporte coletivo de passageiros nas modalidades que menciona.

Emenda nº 25: Incluam-se na Medida Provisória nº 617, de 2013, onde couberem, renumerando-se para manter a correlação entre eles, os seguintes artigos:

Art. O Art. 8º da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 8 -

II -

i) a pagamentos de despesas com material escolar utilizados pelo contribuinte e por seus dependentes, quando fizerem jus à dedução prevista na alínea b deste inciso, até o limite anual individual equivalente a 25% (vinte e cinco por cento) do valor fixado nos itens da alínea b, deste inciso para o respectivo ano-calendário; (...).”

Autoria: Deputado Mendonça Filho

Fonte: Portal do Senado Federal

3.3 – Levantamento estatístico das emendas às medidas provisórias editadas durante a sessão legislativa de 2013

Uma vez concretizado o conceito de “contrabando legislativo”, parte-se para o levantamento estatístico das emendas apresentadas às medidas provisórias editadas durante a sessão legislativa de 2013, o qual foi sistematizado na Tabela III.

Tabela III: Levantamento estatístico de Medidas Provisórias editadas na Sessão Legislativa de 2013

MEDIDA PROVISÓRIA Nº	QUANTIDADE DE EMENDAS	QUANTIDADE DE EMENDAS “CONTRABANDEADAS”	PERCENTUAL DE EMENDAS “CONTRABANDEADAS”
603	26	5	19,2
604	0	0	0
605	37	18	48,6
606	53	17	32,0
607	20	2	10,0
608	28	12	48,8
609	128	50	39
610	119	55	46,2
611	0	0	0
612	220	61	27,7
613	93	50	53,7
614	146	11	7,5
615	104	31	29,8
616	0	0	0
617	104	78	75,0
618	100	45	45,0
619	92	30	32,6
620	72	33	45,8
621	567	26	4,5
622	0	0	0
623	108	79	73,1
624	0	0	0
625	0	0	0

626	0	0	0
627	513	145	28,2
628	0	0	0
629	23	17	73,9
630	30	14	46,6
631	47	28	59,5
632	79	43	54,4
633	34	19	55,8
634	79	67	84,8
635	24	15	62,5
636	108	80	74,0
637	0	0	0
TOTAIS	2.954	1.031	34,9

Fonte: Portal do Senado Federal

Observa-se que, no período sob análise, 2.954 emendas parlamentares foram apresentadas no bojo de 35 medidas provisórias. Dasquelas, 1.031 não guardam relação temática com a matéria regulada nem se caracterizam como urgente e relevante, pressupostos constitucionais exigidos para que tramitem segundo o rito legislativo abreviado.

Ou seja, aproximadamente um terço (34,9%) do total de emendas apresentadas por deputados e senadores contém matéria intrusa, alheia ao objeto da respectiva medida provisória, e são produto da intenção de seus autores de praticar o “contrabando legislativo”.

Há que se observar que não foram apresentadas quaisquer emendas a 9 medidas provisórias (nºs 604, 611, 616, 622, 624, 625, 626, 628 e 637), que se destinaram a abertura de crédito extraordinário em favor de Operações Oficiais de Crédito, de Encargos Financeiros da União, de ministérios e de diversos órgãos do

Poder Executivo, as quais, por sua natureza específica, foram invariavelmente poupadas de inserção de matéria estranha aos seus respectivos objetos.

Por outro lado, 5 medidas provisórias editadas durante a sessão legislativa de 2013 (nºs 617, 623, 629, 634 e 636) alcançaram índices de “contrabando legislativo” superiores a 70%, o que equivale a mais do que o dobro da média de incidência no universo analisado.

Uma avaliação mais detida permite concluir que isto aconteceu devido à maior repercussão que tais medidas provisórias atingiram no ambiente político brasileiro, como apresentado na Tabela IV:

Tabela IV: Análise das Medidas Provisórias mais “contrabandeadas”

MEDIDA PROVISÓRIA Nº	EMENDA	CONTEXTO POLÍTICO
617	Reduz a zero as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS incidentes sobre a receita decorrente da prestação de serviços de transporte coletivo de passageiros nas modalidades que menciona.	Resposta do Poder Executivo às manifestações de maio/junho de 2013, as quais exigiam tarifa zero no transporte público. mas que ganharam corpo nas ruas de todo o país exigindo ainda mais: “Não é só por R\$ 0,20”.
623	Altera a Lei nº 12.844, de 19 de julho de 2013, para dispor sobre operações de crédito rural relativas a empreendimentos localizados na área de abrangência da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE.	Busca de solução para uma das maiores secas que já afetaram a Região Nordeste, com reflexos sobre a produção rural de municípios de fora do semiárido.
629	Dispõe sobre a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no exercício de 2013, com o objetivo de fomentar as exportações do País.	Necessidade de repasse de recursos destinados ao fomento das exportações diante de valorização inesperada do dólar.
634	Prorroga o prazo para a destinação de recursos aos Fundos Fiscais de Investimentos, altera a legislação tributária federal, e dá outras providências.	Ampliação do prazo para incremento dos Fundos de Investimentos Fiscais do Nordeste (FINOR) e da Amazônia (FINAM).
636	Dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária, concede remissão nos casos em que especifica e dá outras providências.	Regulamentação de linha especial de crédito voltada às famílias incluídas do Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA, bem como concessão de remissão, rebates, descontos e possibilidade de renegociação para as dívidas provenientes de crédito instalação, originalmente contratadas pelas famílias com o INCRA.

Fonte: Portal do Senado Federal

CAPÍTULO IV

O FLAGRANTE DO “CONTRABANDO LEGISLATIVO”

4.1 – Estudo de caso: Medida Provisória nº 638/2014

Para ilustrar a prática do “contrabando legislativo” em medidas provisórias, tome-se o caso da tramitação da Medida Provisória nº 638/2014, cuja ementa é a seguinte: “Altera a Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, que institui o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores – INOVAR-AUTO”.

4.1.1 – O “contrabando legislativo” na comissão mista e na Câmara dos Deputados

Originalmente, quando foi editada pelo Poder Executivo, a MPV 638/2014 trouxe 2 artigos. O primeiro efetivou alterações na legislação que rege o Programa INOVAR-AUTO (Lei nº 12.715/2012) em 4 dos seus dispositivos. O segundo apresentou a cláusula de vigência.

Na comissão mista, após amplos debates e deliberações, o trabalho dos parlamentares resultou no Projeto de Lei de Conversão nº 10/2014, já bastante contaminado pelo fenômeno do “contrabando legislativo”, eis que foram acrescentados 10 artigos contendo matéria alheia ao tema da medida provisória sob análise.

Com efeito, essa legislação de emergência passou a alterar, além da Lei nº 12.715/2012, outras sete leis:

- a) Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, que dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências;
- b) Lei nº 8.723, de 28 de outubro de 1993, que dispõe sobre a redução de emissão de poluentes por veículos automotores e dá outras providências;
- c) Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, que estabelece normas para

- outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências;
- d) Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, que Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências;
 - e) Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, que dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências;
 - f) Lei nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013, que dispõe sobre as concessões de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, e dá outras providências;
 - g) Lei nº 12.873, de 24 de outubro de 2013, que autoriza a Companhia Nacional de Abastecimento a utilizar o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, instituído pela Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, e dá outras providências.

Além disso, por meio de regramento autônomo, o PLV Nº 10/2014 reabriu o prazo para adesão ao Refis (Programa de Recuperação Fiscal, da Receita Federal do Brasil) e regulamentou a ocupação de áreas por entidades religiosas de qualquer culto ou de assistência social que tenham se instalado até 31 de dezembro de 2006 nos limites do Distrito Federal.

Encaminhado para a Câmara dos Deputados, o texto do PLV nº 10/2014 foi aprovado com um substancial enxugamento. Além dos 2 artigos originais da medida provisória, remanesceram apenas 2 artigos contendo matéria intrusa: o que reabriu o prazo para adesão ao Refis e o que alterou a Lei nº 12.873/2013.

Os demais dispositivos sorrateiramente inseridos na medida provisória, portanto, foram rejeitados.

4.1.2 – O “contrabando legislativo” no plenário do Senado Federal

Quando o PLV nº 10/2014 chegou da Câmara dos Deputados ao Senado Federal, veio acompanhado por 26 emendas parlamentares, a maioria versando sobre assuntos estranhos ao tema da medida provisória original, o que, como já demonstrado, contraria as regras constitucionais, legais e regimentais que disciplinam o processo legislativo de emergência. Deveriam, portanto, ter sido indeferidas liminarmente quando da análise da admissibilidade de cada uma delas pelo Presidente da Comissão Mista (Art. 4º, § 4º, da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002).

Dentre os assuntos “contrabandeados” nessas emendas, merecem destaque:

- a) extinção do exame da Ordem dos Advogados do Brasil;
- b) isenção de Imposto sobre Produtos Industrializados na fabricação de bicicletas;
- c) correção da tabela do Imposto de Renda da Pessoa Física;
- d) dedução das despesas com a aquisição de material escolar da base de cálculo do Imposto de Renda da Pessoa Física;
- e) regularização das dívidas previdenciárias de clubes de futebol profissional;
- f) redução de tarifa de energia elétrica;
- g) alocação de recursos para a construção de redes de coleta e tratamento de esgoto;
- h) distribuição de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação;
- i) utilização de ônibus originários do Programa Caminho da Escola pelos municípios para outros fins, desde que em horários distintos daqueles reservados ao transporte dos educandos;
- j) inclusão de trechos ferroviários no Programa de Aceleração do Crescimento das Concessões; e
- k) regulação do enquadramento das cooperativas de eletrificação rural.

Em 27/05/2014, o PLV Nº 10/2014, foi colocado em votação no Senado Federal. A transcrição⁹ da discussão da matéria será muito útil para a constatação da prática do “contrabando legislativo” no curso do processo de produção de leis oriundas de medidas provisórias. Trechos importantes estão sublinhados e comentados para chamar a atenção para o desenlace dos acontecimentos em plenário.

O SR. PRESIDENTE (Renan Calheiros. Bloco Maioria/PMDB - AL) – Item 2 da pauta: Projeto de Lei de Conversão nº 10, de 2014, que altera a Lei 12.715, de 17 de setembro de 2012, que institui o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores e dá outras providências.

Comentário: o Presidente abre a deliberação sobre a matéria.

O parecer da Comissão Mista, que teve como Relator o Senador Ivo Cassol, é pela relevância e urgência, constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa. E, no mérito, pela aprovação da medida provisória e das Emendas 17, 21, 24, nos termos do projeto de lei de conversão que apresenta. **O SR. IVO CASSOL** (Bloco Maioria/PP - RO) – Sr. Presidente, é a Medida Provisória 638? **O SR. PRESIDENTE** (Renan Calheiros. Bloco Maioria/PMDB - AL) – É a Medida Provisória 638, que tem V. Ex^a como Relator. **O SR. IVO CASSOL** (Bloco Maioria/PP - RO) – Está bem. Estão me informando aqui que há emendas. Eu, como Relator revisor, até agora não fui comunicado dessas emendas. Se houver alguma emenda diferente do que veio da Câmara, eu sou contra. Eu não vou concordar...

Comentário: o Senador Ivo Cassol, relator, adverte que não concordará com eventuais inserções de matéria no corpo do PLV nº 10/2014 sem análise prévia.

O SR. PRESIDENTE (Renan Calheiros. Bloco Maioria/PMDB - AL) – Senador Ivo Cassol, deixe-me lembrar V. Ex^a. Se houver requerimento de destaque para apreciação de emenda, esse requerimento terá que ser lido, votado e V. Ex^a ouvido sobre a

⁹ <http://www.senado.gov.br/atividade/plenario/sessao/disc/listaDisc.asp?s=085.4.54.O>, acessado em 10/11/2014, trecho da Ordem do Dia.

emenda. **O SR. IVO CASSOL** (Bloco Maioria/PP - RO) – Com certeza, é isso que eu queria saber. (...) **O SR. PRESIDENTE** (Renan Calheiros. Bloco Maioria/PMDB - AL) – (...) Passa-se à apreciação da matéria. Eu concedo a palavra ao Senador Ivo Cassol, como Relator revisor da medida provisória. Com a palavra, V. Ex^a. **O SR. IVO CASSOL** (Bloco Maioria/PP - RO) – Sr. Presidente, Sr^{as} e Srs. Senadores, até este momento, não chegaram à minha mão as emendas da Medida Provisória nº 638, que foi colocada agora em pauta aqui. Portanto, fica difícil para a gente. **O SR. ROMERO JUCÁ** (Bloco Maioria/PMDB - RR) – Vai haver um destaque...

Comentário: o Senador Romero Jucá informa que haverá apresentação de Requerimento de Destaque para inserir matéria legislativa na medida provisória original.

(...) **O SR. PRESIDENTE** (Renan Calheiros. Bloco Maioria/PMDB - AL) – (...) O parecer inicialmente apresentado por V. Ex^a trata dos pressupostos constitucionais de juridicidade, constitucionalidade, boa técnica legislativa da medida provisória. Nós estamos, repito, colocando em votação os pressupostos constitucionais de juridicidade, constitucionalidade, boa técnica legislativa da medida provisória. **O SR. EDUARDO BRAGA** (Bloco Maioria/PMDB - AM. Para encaminhar. Sem revisão do orador.) – Sr. Presidente, de acordo com o entendimento que houve, há, portanto, os pressupostos tanto de constitucionalidade, como de urgência nessa matéria. Trata-se de matéria relevante não apenas em relação à indústria automobilística, mas que também reabre prazos, Sr. Presidente, inclusive para que a iniciativa privada possa restabelecer a sua posição com a Fazenda Pública federal, com o Refis, um dos temas mais debatidos nesta Casa, juntamente com a iniciativa privada e com a sociedade brasileira. Portanto, creio que há toda a condição para que possamos votar.

Comentário: o Senador Eduardo Braga, Líder do Governo, informa que houve acordo de líderes para a aprovação do PLV Nº 10/2014, antecipando que nele conterà matéria “contrabandeada”, isto é, reabertura de prazo para adesão ao Refis (Programa de Recuperação Fiscal, da Receita Federal do Brasil) em medida provisória que trata de incentivo para a indústria automobilística.

O SR. PRESIDENTE (Renan Calheiros. Bloco Maioria/PMDB - AL) – Senador Alvaro Dias. **O SR. ALVARO DIAS** (Bloco Minoria/PSDB - PR. Para encaminhar. Sem revisão do orador.) – Sr. Presidente, nós fazemos referência à avalanche, que houve na Comissão Mista, de novos temas, novas propostas. Mas, de forma competente, a Câmara dos Deputados, desta feita, desidratou a proposta com origem na Comissão Mista, extirpando esses temas desconexos do tema principal e que contaminavam, dessa forma, de inconstitucionalidade a medida provisória. Resta, portanto, a proposta original da medida provisória, com a reabertura do prazo para adesão ao Refis, que vai agora até 31 de agosto de 2014. Nesses termos, o PSDB também aprova, simbolicamente, essa medida provisória.

Comentário: asseverando que houve uma “avalanche de novos temas na Comissão Mista”, o Senador Alvaro Dias louva a Câmara dos Deputados por ter extirpado a maior parte das emendas que versavam sobre assuntos que não tinham relação temática com a medida provisória original. Outrossim, ele assinala que restou tema intruso já referido pelo Senador Eduardo Braga.

O SR. PRESIDENTE (Renan Calheiros. Bloco Maioria/PMDB - AL) – Votação dos pressupostos constitucionais. Os Srs. Senadores e as Sr^{as} Senadoras que os aprovam permaneçam como se encontram. (Pausa.) Aprovados. Há, sobre a mesa, requerimentos que serão lidos pelo Senador Flexa Ribeiro. **O SR. FLEXA RIBEIRO** (Bloco Minoria/PSDB - PA) – **REQUERIMENTO** Destaque para votação em separado. Nos termos do art. 312, inciso II, do Regimento Interno, requero destaque para votação em separado dos arts. 3º, 4º, 5º e 6º do PLV nº 10, de 2014, do texto votado na Comissão Mista. Senador Romero Jucá. **REQUERIMENTO** Requerimento de destaque para votação em separado. Requeiro, nos termos regimentais, destaque para votação em separado da Emenda nº 1, apresentada à MP nº 638, de 2014. Senador Inácio Arruda. **REQUERIMENTO** Destaque de disposição para votação em separado. Nos termos do art. 312, inciso II, do Regimento Interno, requero destaque para votação em separado do art. 13, §§1º, 2º e 3º, do PLV da Comissão Mista da Medida Provisória nº 638, de 2014. Senador Gim Argello. **O SR. PRESIDENTE** (Renan Calheiros. Bloco Maioria/PMDB - AL) – Consulto os Srs. Líderes partidários se há acordo para

apreciação de todos os requerimentos que foram apresentados e lidos pelo Senador Flexa Ribeiro.

Comentário: o Presidente Renan Calheiros anuncia a leitura de requerimentos que, como se constatará, serão destinados à prática de “contrabando legislativo”, pois se referem a dispositivos sem qualquer pertinência temática com a medida provisória original.

O SR. EDUARDO BRAGA (Bloco Maioria/PMDB - AM. Sem revisão do orador.) – Sr. Presidente, o acordo que houve com as Lideranças, para que nós sejamos absolutamente transparentes, diz respeito ao primeiro requerimento lido pelo Senador Flexa Ribeiro ainda há pouco e subscrito pelo Senador Romero Jucá. Há um terceiro que quero aqui mencionar e sobre o qual quero chamar a atenção do Senador Alvaro Dias e do Senador José Agripino, porque o Senador Gim Argello não estava na reunião dos Líderes, apresenta uma terceira emenda que trata de questão de igrejas aqui no Distrito Federal, e, portanto, tem o nosso apoio. Assim, eu gostaria de pedir ao Senador Alvaro Dias, como Líder do PSDB, e ao Senador José Agripino... Consulto S. Ex^{as} e, se houver anuência, nós estamos de acordo. Com relação ao Requerimento nº 2, do Senador Inácio Arruda, não faz parte do entendimento, Sr. Presidente, que foi construído nesta Casa.

Comentário: o Senador Eduardo Braga, Líder do Governo, informa que há acordo quanto ao primeiro requerimento, chama os demais líderes para entendimento quanto ao terceiro e reprovava o segundo.

(...) **O SR. PRESIDENTE** (Renan Calheiros. Bloco Maioria/PMDB - AL) – Senador Alvaro Dias. **O SR. ALVARO DIAS** (Bloco Minoridade/PSDB - PR. Sem revisão do orador.) – Sr. Presidente, estou sendo informado pelo autor dessa emenda de que se trata de regularização apenas de áreas de instituições filantrópicas em Brasília, que já estão ocupando terrenos. É apenas uma regularização, portanto. É evidente que já é um fato consumado, pois já se tornaram proprietárias dessas áreas; é apenas a regularização. São instituições religiosas em Brasília, por isso nós aprovamos a proposta. (...) **O SR. PRESIDENTE** (Renan Calheiros. Bloco Maioria/PMDB - AL) – Senador José Agripino.

O SR. JOSÉ AGRIPINO (Bloco Minoria/DEM - RN. Sem revisão do orador.) – Ela está chegando de última hora, claro que conveniente não é, mas o mérito justifica. Na verdade, trata-se de legalizar terrenos já ocupados há bastante tempo por igrejas de várias tendências. É uma proposta do Senador Gim Argello. Trata-se da legalização de terrenos já ocupados, e não há nenhuma razão, mesmo entendendo que a matéria entra de última hora, não há razão pragmática para a exclusão da intenção do Relator e do Senador Ivo Cassol. Vamos concordar com essa matéria, fazendo o registro da intempestividade com que a emenda chega ao plenário.

Comentário: os Senadores Alvaro Dias e Agripino Maia, Líderes do PSDB e do DEM, partidos de oposição ao Governo, manifestam apoio ao terceiro requerimento, destinado à prática de “contrabando legislativo”.

(...) **O SR. PRESIDENTE** (Renan Calheiros. Bloco Maioria/PMDB - AL) – Senador Inácio Arruda. **O SR. INÁCIO ARRUDA** (Bloco Apoio Governo/PCdoB - CE. Sem revisão do orador.) – Como autor do Requerimento nº 2, esta é uma matéria – e é bom que deixemos claro do que se trata efetivamente – em que estamos tratando da questão do setor automotivo brasileiro, e, no caso da Emenda nº 3, pode não haver conexão terrena, mas há conexão espiritual. Então, talvez não haja problema por essa questão, obviamente. O Destaque 2 trata da questão símbolo de um movimento nacional, que tem lutado desde o primeiro dia em que se discutiram as isenções e os benefícios para o setor automotivo, que é o setor de bicicletas. Há proposta... Claro, eu sei que o Senador Eduardo Braga tem uma oposição porque há um polo pequeno em Manaus que produz bicicletas que tem determinado tipo de incentivos, e isso está causando uma barreira no Brasil inteiro. (...) Considero que as questões de Manaus são justas, são corretas. Tenho brigado aqui pela Zona Franca. Sempre que há problema, nós nos irmanamos aqui com Manaus para garantir a Zona Franca; mas não é possível que tenhamos que sacrificar... (Soa a campainha.) **O SR. INÁCIO ARRUDA** (Bloco Apoio Governo/PCdoB - CE) – ... exatamente as bicicletas no nosso País, Sr. Presidente.

Comentário: o Senador Inácio Arruda, ironizado o apoio dos líderes ao terceiro requerimento de destaque, pleiteia apoio ao segundo requerimento de destaque, de sua autoria, o qual se caracteriza como “contrabando legislativo” tanto quanto os demais.

(...) **O SR. RANDOLFE RODRIGUES** (Bloco Apoio Governo/PSOL - AP. Sem revisão do orador.) – Sr. Presidente, a ementa desta medida provisória trata do seguinte: institui o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos. No debate da medida provisória, incluiu-se o limite máximo de álcool misturado à gasolina; uma outra emenda tratou de usina hidrelétrica; agora, já trouxemos uma emenda sobre as igrejas. A pergunta que eu faço é a seguinte: se, pela porteira, passou um boi, por que não vai passar a boiada? Por que o destaque do Senador Inácio, que trata de uma questão meritória como a questão das bicicletas, que diminuirá a poluição nas cidades, não pode ser aprovado? É porque eu acho que, logo no início, não poderia ter emenda alguma. Eu sou do princípio de que medida provisória tem que ter o que trata a Lei Complementar nº 95: pertinência temática, deve tratar de um tema apenas, e pronto. Se abriu precedente, se uma medida provisória que devia tratar da cadeia produtiva de veículos automotores já abriu para tratar de isenção fiscal de templos, se abriu para tratar de retirada de termos de projetos de lei, se abriu para tratar de uma transcendência de temas, por que pode abrir para um tema, enquanto o tema trazido pelo Senador Inácio, que é pertinente, não pode ser abordado? A pergunta que faço é se pode para um e não pode para o outro. Então, essa é a pergunta única a ser feita. Então, Sr. Presidente, se houve um precedente aqui, deve, obviamente, haver o segundo precedente.

Comentário: o senador Randolfe Rodrigues denuncia a prática do “contrabando legislativo”, inclusive citando a Lei Complementar nº 95/1998, e reclama tratamento isonômico para todos os requerimentos de destaque apresentados.

(...) **O SR. PRESIDENTE** (Renan Calheiros. Bloco Maioria/PMDB - AL) – Votação do Requerimento nº 1. Os Senadores e as Senadoras que aprovam o requerimento

permaneçam como se encontram. (Pausa.) Aprovado o requerimento, com voto contrário do Senador Ivo Cassol.

Comentário: o primeiro requerimento de destaque é aprovado.

Passamos à apreciação do Requerimento nº 2. Requerimento para votação em separado da Emenda nº 1, apresentada à Medida Provisória nº 638, de 2014. É o requerimento exatamente do Senador Inácio Arruda. Nós vamos submeter o requerimento do Senador Inácio Arruda a votação. As Senadoras e os Senadores que aprovam o requerimento permaneçam como se encontram. (Pausa.) **O SR. ROMERO JUCÁ** (Bloco Maioria/PMDB - RR) – Rejeitado. **O SR. INÁCIO ARRUDA** (Bloco Apoio Governo/PCdoB - CE) – Aprovado. **O SR. PRESIDENTE** (Renan Calheiros. Bloco Maioria/PMDB - AL) – Rejeitado o requerimento. **O SR. ROMERO JUCÁ** (Bloco Maioria/PMDB - RR) – Rejeitado. **O SR. INÁCIO ARRUDA** (Bloco Apoio Governo/PCdoB - CE) – Aprovado. Aprovado. **O SR. ROMERO JUCÁ** (Bloco Maioria/PMDB - RR) – Rejeitado, Sr. Presidente, mas nós gostaríamos de registrar... **O SR. INÁCIO ARRUDA** (Bloco Apoio Governo/PCdoB - CE) – Meia dúzia de gatos pingados levantou o braço. **O SR. ROMERO JUCÁ** (Bloco Maioria/PMDB - RR) –..., Sr. Presidente, que vamos procurar construir um novo texto no sentido de buscar um caminho para atender ao Senador Inácio Arruda. **O SR. PRESIDENTE** (Renan Calheiros. Bloco Maioria/PMDB - AL) – Rejeitado o requerimento.

Comentário: apesar da controvérsia entre os senadores Inácio Arruda e Romero Jucá quanto à posição do plenário, o segundo requerimento de destaque é rejeitado.

Passamos à apreciação do Requerimento nº 3. (...) Destaque para o art. 13, §§ 1º, 2º e 3º do PLV, assinado pelo Senador Gim Argello. Em votação o requerimento. Os Srs. Senadores que aprovam o requerimento permaneçam como se encontram. (Pausa.) Aprovado o requerimento.

Comentário: o terceiro requerimento de destaque é aprovado.

As matérias destacadas serão votadas oportunamente. Votação do Projeto de Lei de Conversão nos termos do texto aprovado e encaminhado pela Câmara dos Deputados, sem prejuízo das matérias destacadas. (...) As Senadoras e os Senadores que o aprovam permaneçam como se encontram.(Pausa.) Aprovado.

Comentário: o PLV Nº 10/2014 é aprovado.

Passa-se, agora, à votação das matérias destacadas. Votação, em globo, dos arts. 3º a 6º do Projeto de Lei de Conversão aprovado pela Comissão Mista, destacados, e também, na forma do requerimento do Senador Gim Argello, aprovado, do art. 13, §§ 1º, 2º e 3º, do PLV da Comissão Mista. Votação em globo. **O SR. INÁCIO ARRUDA** (Bloco Apoio Governo/PCdoB - CE) – Sr. Presidente, estou de acordo, porque tem muita conexão a matéria do Senador Gim Argello, especialmente espiritual. Então, preciso votar favoravelmente a essa matéria.

Comentário: inconformado com a rejeição do requerimento de destaque de sua autoria, o senador Inácio arruda, ironicamente, manifesta apoio à matéria objeto do requerimento de destaque de autoria do Senador Gim.

O SR. PRESIDENTE (Renan Calheiros. Bloco Maioria/PMDB - AL) – Votação, em globo, dos arts. 3º a 6º do Projeto de Lei de Conversão, e 13, na forma do Requerimento do Senador Gim Argello, destacados. As Senadoras e os Senadores que os aprovam permaneçam como se encontram. (Pausa.) Aprovado. Aprovado o Projeto de Lei de Conversão da Câmara dos Deputados com os destaques, ficam prejudicadas a Medida Provisória e as emendas a elas apresentadas. Há, sobre a mesa, Parecer da Comissão Diretora oferecendo a redação final. Discussão da redação final. (Pausa.) Não havendo quem queira discutir a redação final, declaramos encerrada a discussão da redação final e passamos à votação da redação final. As Senadoras e os Senadores que aprovam a redação final permaneçam como se encontram. (Pausa.) Aprovada a redação final, a matéria vai à Câmara dos Deputados.

Comentário: as matérias dos requerimentos de destaque de autoria dos Senadores Romero Jucá e Gim são aprovadas.

Com a aprovação de requerimentos de destaque contendo matéria estranha ao tema tratado na Medida Provisória nº 638/2014, ao arripio da Constituição Federal, da Lei Complementar nº 95, de 1998, e da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, fica demonstrada a perpetração de “contrabando legislativo” no plenário do Senado Federal.

Durante a pesquisa empreendida para a consecução do presente trabalho, constatou-se um fato que, considerada a sua importância, merece ser trazido a lume.

Ocorre que a comissão mista destinada a examinar e emitir parecer sobre a Medida Provisória nº 638/2014 foi presidida pelo Senador Gim. No exercício de suas atribuições, segundo determina o artigo 4º, § 4º, da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, cabia a esse parlamentar indeferir, liminarmente, quaisquer emendas que versassem sobre matéria estranha àquela tratada na referida legislação de emergência. Em outras palavras, o Senador Gim deveria coibir a prática do “contrabando legislativo” no curso do processo legislativo atinente ao PLV Nº 10/2014, originado da Medida Provisória nº 638/2014.

Mas o que se verifica na transcrição das notas taquigráficas acima foi justamente o contrário. O Senador Gim, durante a deliberação do PLV Nº 10/2014, apresentou um requerimento de destaque por meio do qual intentou (e conseguiu) a inserção de regras para a regularização de áreas ocupadas por igrejas e entidades filantrópicas nos limites do Distrito Federal. Este assunto, obviamente, não se coaduna com política de incentivo ao setor automotivo, matéria tratada no PLV Nº 10/2014. Causa espécie que o parlamentar encarregado de vedar a prática do “contrabando legislativo” tenha sido exatamente um daqueles o tenha praticado.

Apurado o resultado das deliberações, o PLV Nº 10/2014 foi aprovado com destaques, e a Medida Provisória nº 638/2014 e as emendas a ela apresentadas restaram prejudicadas.

Encaminhado para sanção e promulgação, a matéria aprovada finalmente redundou na Lei nº 12.966/2014.

4.2 – MPV nº 638/2014 versus Lei nº 12.996/2014

É relevante uma comparação da ementa da Medida Provisória nº 638/2014 com a da Lei nº 12.996/2014, destacando-se em negrito o “contrabando legislativo” praticado durante o processo legiferante, como consta na Tabela V.

Tabela V: Medida Provisória nº 638/2014 versus Lei nº 12.996/2014

MEDIDA PROVISÓRIA nº 638/2014	LEI nº 12.996/2014
Altera a Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, que institui o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores - INOVAR-AUTO.	Altera as Leis nºs 12.715, de 17 de setembro de 2012, que institui o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores - INOVAR-AUTO, 12.873, de 24 de outubro de 2013, e 10.233, de 5 de junho de 2001; e dá outras providências.

Fonte: Portal do Senado Federal

No apêndice deste trabalho encontra-se um cotejamento entre a íntegra desses dois textos legais, por meio do qual fica evidente o inchaço resultante da prática de inserção de matéria estranha no corpo de medidas provisórias.

Têm-se, portanto, a criação de uma legislação “colcha de retalhos”, como também é conhecida no meio político. A Lei nº 12.996/2014 altera a Lei nº 12.715/2012, objeto único da medida provisória que lhe deu origem, e, mediante “contrabando legislativo”, modifica outras duas leis e, de maneira autônoma, regula dois assuntos desconexos sob o artifício genérico de dar “outras providências”.

Detalhadamente, essa lei “Frankenstein”, editada sob o signo de relevância e urgência para unicamente tratar do Programa INOVAR-AUTO, altera as Leis nºs 12.873/2013 e 10.233/2001, rege a regularização de áreas ocupadas por entidades religiosas de qualquer culto e por entidades de assistência social que tenham se instalado nos limites do Distrito Federal até 31 de dezembro de 2006, e disciplina a prorrogação de prazo de adesão ao Refis (Programa de Recuperação Fiscal, da Receita Federal do Brasil).

CONCLUSÃO

Há que ser considerado inadmissível que os membros do Congresso Nacional desconheçam o teor das leis que regem o processo legislativo no Brasil, especialmente porque legislar é uma de suas funções primordiais. É o que lhes atribui a teoria clássica da Tripartição dos Poderes, de Montesquieu. Se ao Poder Legislativo cabe legislar, esse mister deve ser exercido com máxima observância às próprias leis.

Ao final deste trabalho, entretanto, conclui-se que não é isto o que se observa no curso do processo legislativo relativo à tramitação das medidas provisórias até a sua conversão em lei, dada a recorrente inserção de matérias intrusas no corpo dos projetos de lei de conversão.

Esta prática se revela eivada de inconstitucionalidade, de ilegalidade e de antirregimentalidade. Não por outro motivo, frequentemente ouve-se nos corredores do Congresso Nacional que a tramitação de medidas provisórias, muitas vezes, é contaminada por “legislância de má-fé”, numa analogia ao fenômeno da litigância de má-fé previsto no Art. 17 do Código de Processo Civil¹⁰.

Ao definir má-fé, SILVA, P. (1998) assim pontua:

A má-fé, pois, decorre do conhecimento do mal, que se encerra no ato executado, ou do vício contido na coisa, que se quer mostrar como perfeita, sabendo-se que não o é (...). A má-fé opõe-se à boa-fé, indicativa dos atos que se praticam sem maldade ou contravenção aos preceitos legais. Ao contrário, o que se faz contra a lei, sem justa causa, sem fundamento legal, com ciência disso, é feito de má-fé.

A não observância do dever de dizer ou de agir conforme a verdade configura litigância de má-fé, que, segundo CASTRO FILHO (1960):

Consiste no corromper dos próprios fins do processo e representa a consciência de se degenerar os elementos de fato da relação substantiva (o que vulgarmente se chama de dolo material ou substancial) ou o degenerado uso dos meios processuais

¹⁰ Código de Processo Civil

Art. 17. Reputa-se litigante de má-fé aquele que:

- I - deduzir pretensão ou defesa contra texto expresso de lei ou fato incontroverso;
- II - alterar a verdade dos fatos;
- III - usar do processo para conseguir objetivo ilegal;
- IV - opuser resistência injustificada ao andamento do processo;
- V - proceder de modo temerário em qualquer incidente ou ato do processo;
- VI - provocar incidentes manifestamente infundados.
- VII - interpuser recurso com intuito manifestamente protelatório.

(dolo instrumental), tudo com o fim de o juiz compor defeituosamente o conflito de interesses.

Litigar de má-fé, portanto, é propositalmente praticar ato contra o Direito ou contra as finalidades do processo judicial, por exemplo, distorcendo a verdade dos fatos ou interpondo recursos protelatórios.

Analogamente, legislar de má-fé é propositalmente praticar ato contra a Constituição Federal ou contra as regras infraconstitucionais que regem o devido processo legislativo, por exemplo, praticando “contrabando legislativo”.

Considerando-se o exposto nesta pesquisa monográfica, e diante de todo o prejuízo causado à sociedade e à cidadania brasileiras, há que ser envidados todos os esforços para que tal prática cesse.

Para isso, não falta legislação. Como explicitado anteriormente, dispositivos constitucionais e infraconstitucionais dão amparo a que, uma vez editadas sob os critérios de relevância e urgência, as medidas provisórias sejam convertidas em leis condizentes unicamente com o seu assunto original, isto é, sem acréscimos de qualquer matéria estranha.

Mas como obrigar que deputados e senadores, cumprindo a legislação que disciplina a própria produção de leis, se abstenham de praticar o “contrabando legislativo”?

Uma alternativa seria instituir uma sanção no código de ética parlamentar. Assim, a prática de introduzir no corpo de medidas provisórias matérias desconexas com o seu objeto poderia ser considerada ato atentatório ao decoro parlamentar, sujeitando o seu autor às penalidades de censura, verbal ou escrita, e de suspensão de prerrogativas regimentais. Em caso de reincidência, aplicar-se-ia a suspensão temporária do exercício do mandato e, em casos extremos, a própria perda do mandato.

No entanto, há que se ressaltar que, se adotado, este procedimento poderá vir a se tornar inócuo, como tem acontecido com a legislação pontualmente onde veda a prática do “contrabando legislativo”. Isto decorrente, é forçoso constatar, da falta vontade política aos legisladores brasileiros, tanto aos parlamentares que compõem a oposição ao governo quanto àqueles que detêm, por imposição legal, a

responsabilidade de zelar pela correta tramitação das medidas provisórias no Congresso Nacional.

Sem vontade política, tal como hoje não há respeito ao devido processo legislativo das medidas provisórias, não haverá quaisquer punições àqueles que o burlarem, caso sejam implementadas sanções no código de ética parlamentar.

Enquanto perdura essa situação, que fere o arcabouço legal brasileiro na fonte que o institui, ou seja, no Congresso Nacional, perde o Estado Democrático de Direito em que se constitui a República Federativa do Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Medida Provisória: Edição e Conversão em Lei*. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- ÁVILA, Humberto Bergmann. *Medida Provisória na Constituição de 1988*. Porto Alegre: Fabris, 1997.
- BARIONI, Danilo Mansano. *Medidas Provisórias*. São Paulo: Pílares, 2004.
- CASTRO FILHO, José Olímpio de. *Abuso do Direito no Processo Civil*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1960.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Medidas Provisórias*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo Legislativo*. São Paulo: Saraiva, 2012.
- MACHADO, Luis Fernando Pires. *Legística aplicada às medidas provisórias*. Senado Federal. Brasília: Biblioteca virtual do Senado Federal, 2008.
- MAGALHÃES, Roberto Barcellos de. *A Constituição Federal de 1967 comentada*. Rio de Janeiro: José Konfino, 1967.
- MARIOTTI, Alexandre. *Medidas Provisórias*. São Paulo: Saraiva, 1999.
- MODENA, Cesar Augusto. *Medida Provisória e Lei de Conversão*. Caxias do Sul: EDUCS, 2011.
- NICOLAU, Gustavo Rene. *Medidas Provisórias: O Executivo que legisla*. São Paulo: Atlas, 2009.
- SAMPAIO, Marco Aurélio. *A Medida Provisória no Presidencialismo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2007.
- SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. 15ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.
- SILVA, José Afonso da. *Poder Constituinte e Poder Popular*. 1ª Ed., 2ª Tir. São Paulo: Malheiros, 2002.

APÊNDICE

QUADRO COMPARATIVO

A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 638/2014 *VERSUS* A LEI Nº 12.996/2014

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 638, DE 17 DE JANEIRO DE 2014	LEI Nº 12.996, DE 18 DE JUNHO DE 2014
<p style="text-align: center;">Altera a Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, que institui o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores - Inovar-Auto.</p> <p>A PRESIDENTA DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:</p> <p>Art. 1º A Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, passa a vigorar com as seguintes alterações: "Art. 40. § 5º-A. Para a realização das atividades previstas nos incisos II e III do § 5º, serão considerados realizados no País os dispêndios com a importação, para utilização em laboratórios, de: I - softwares sem similares nacionais; e II - equipamentos e suas peças de reposição, sem similares nacionais. § 5º-B. As peças de reposição referidas no § 5º -A são aquelas adquiridas juntamente com o equipamento, cujo valor seja igual ou inferior a dez por cento do valor do equipamento. § 5º-C. A verificação da similaridade de que trata o § 5º-A será realizada nos termos estabelecidos em ato do Poder Executivo.(NR) "Art. 41-A. Com vistas à promoção do desenvolvimento sustentável da indústria, os fornecedores de insumos estratégicos e de ferramentaria para as empresas habilitadas ao Inovar-Auto e seus fornecedores diretos ficam obrigados a informar aos adquirentes, nas operações de venda, os valores e as demais características dos produtos fornecidos, nos termos, limites e condições definidos pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e</p>	<p style="text-align: center;">Altera as Leis nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, que institui o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores - INOVAR-AUTO, 12.873, de 24 de outubro de 2013, e 10.233, de 5 de junho de 2001; e dá outras providências.</p> <p>A PRESIDENTA DA REPÚBLICA, Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:</p> <p>Art. 1º A Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, passa a vigorar com as seguintes alterações: "Art. 40 § 5º-A. Para a realização das atividades previstas nos incisos II e III do § 5º, serão considerados realizados no País dispêndios com aquisição de software , equipamentos e suas peças de reposição, desde que sejam utilizados em laboratórios, na forma do regulamento. § 5º-B. As peças de reposição referidas no § 5º-A são aquelas adquiridas juntamente com o equipamento, cujo valor seja igual ou inferior a 10% (dez por cento) do valor do equipamento.(NR) "Art. 41-A. Com vistas à promoção do desenvolvimento sustentável da indústria, os fornecedores de insumos estratégicos e de ferramentaria para as empresas habilitadas ao Inovar-Auto e seus fornecedores diretos ficam obrigados a informar aos adquirentes, nas operações de venda, os valores e as demais características dos produtos fornecidos, nos termos, limites e condições definidos pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e</p>

Comércio Exterior.

§ 1º O desenvolvimento sustentável da indústria referido no **caput** refere-se ao aumento do padrão tecnológico dos veículos, especialmente, quanto à segurança veicular e a emissões veiculares.

§ 2º A omissão na prestação das informações de que trata o **caput** ensejará a aplicação de multa no valor de dois por cento sobre o valor das operações de venda referidas no **caput**.

§ 3º A prestação de informações incorretas no cumprimento da obrigação a que se refere o **caput** ensejará a aplicação de multa de um por cento sobre a diferença entre o valor informado e o valor devido.

§ 4º Regulamento poderá dispor sobre os procedimentos para correção das informações incorretas de que trata o § 3º.

§ 5º O disposto nos §§ 2º e 3º será aplicado nas operações de venda realizadas a partir do sétimo mês subsequente à definição dos termos, limites e condições referidos no **caput**." (NR)

"Art. 42.

I - o descumprimento dos requisitos estabelecidos por esta Lei ou pelos atos complementares do Poder Executivo, exceto quanto:

- a) ao compromisso de que trata o inciso II do § 4º do art. 40; e
- b) à utilização de valor a maior de crédito presumido por empresa habilitada ao Inovar-Auto em razão de incorreções nas informações de que trata o art. 41-A;

.....

§ 4º Na hipótese da alínea "b" do inciso I do **caput**, a empresa habilitada deverá:

I - promover o estorno da parcela do crédito presumido aproveitado a maior, nos termos dispostos em ato do Poder Executivo; ou

II - no caso de insuficiência do saldo credor de crédito presumido, recolher o valor aproveitado a maior, acrescido de juros equivalentes à taxa do Sistema Especial de Liquidação e Custódia - SELIC para títulos federais, acumulada mensalmente, calculados a partir do mês da apuração do crédito presumido até o mês anterior ao do pagamento e adicionados de um por cento relativamente ao mês em que o pagamento estiver sendo feito.

§ 5º A omissão na prestação das informações de que trata o art. 41-A impede a apuração e a utilização do crédito presumido pela empresa habilitada, relativamente à operação de venda a que se referir a omissão.

§ 6º A inobservância do disposto no § 4º, decorridos sessenta dias após a notificação, acarretará o cancelamento da habilitação ao Inovar-Auto, deixando-se de aplicar a exceção

Comércio Exterior.

§ 1º O desenvolvimento sustentável da indústria previsto no **caput** refere-se ao aumento do padrão tecnológico dos veículos, especialmente quanto à segurança veicular e a emissões veiculares.

§ 2º A omissão na prestação das informações de que trata o **caput** ensejará a aplicação de multa no valor de 2% (dois por cento) sobre o valor das operações de venda referidas no **caput**.

§ 3º A prestação de informações incorretas no cumprimento da obrigação a que se refere o **caput** ensejará a aplicação de multa de 1% (um por cento) sobre a diferença entre o valor informado e o valor devido.

§ 4º Regulamento poderá dispor sobre os procedimentos para correção das informações incorretas de que trata o § 3º.

§ 5º O disposto nos §§ 2º e 3º será aplicado nas operações de venda realizadas a partir do 7º (sétimo) mês subsequente à definição dos termos, limites e condições referidos no **caput**." (NR)

"Art. 41-B. O Poder Executivo, no âmbito do Inovar-Auto, poderá estabelecer alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI menores para os veículos que adotarem motores flex que tiverem relação de consumo entre etanol hidratado e gasolina superior a 75% (setenta e cinco por cento), sem prejuízo da eficiência energética da gasolina nos veículos novos."

"Art. 42.

I - o descumprimento dos requisitos estabelecidos por esta Lei ou pelos atos complementares do Poder Executivo, exceto quanto:

- a) ao compromisso de que trata o inciso II do § 4º do art. 40; e
- b) à utilização de valor a maior de crédito presumido por empresa habilitada ao Inovar-Auto em razão de incorreções nas informações de que trata o art. 41-A;

.....

§ 4º Na hipótese da alínea b do inciso I do **caput**, a empresa habilitada deverá:

I - promover o estorno da parcela do crédito presumido aproveitado a maior, nos termos dispostos em ato do Poder Executivo; ou

II - no caso de insuficiência do saldo credor de crédito presumido, recolher o valor aproveitado a maior, acrescido de juros equivalentes à taxa do Sistema Especial de Liquidação e Custódia - SELIC para títulos federais, acumulada mensalmente, calculados a partir do mês da apuração do crédito presumido até o mês anterior ao do pagamento e adicionados de 1%

<p>prevista na alínea “b” do inciso I do caput.” (NR) “Art. 43. § 3º Os valores de que tratam os incisos II, III, IV e V do caput deverão ser depositados no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, em conta específica.” (NR)</p> <p>Art. 2º Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação. Brasília, 17 de janeiro de 2014; 193º da Independência e 126º da República.</p> <p>DILMA ROUSSEFF <i>Dyogo Henrique de Oliveir</i> <i>Fernando Damata Pimentel</i></p>	<p>(um por cento) relativamente ao mês em que o pagamento estiver sendo feito. § 5º A omissão na prestação das informações de que trata o art. 41-A impede a apuração e a utilização do crédito presumido pela empresa habilitada, relativamente à operação de venda a que se referir a omissão. § 6º A inobservância do disposto no § 4º, decorridos 60 (sessenta) dias após a notificação, acarretará o cancelamento da habilitação ao Inovar-Auto, deixando-se de aplicar a exceção prevista na alínea b do inciso I do caput.” (NR) "Art. 43. § 3º Os valores de que tratam os incisos II, III, IV e V do caput deverão ser depositados no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, em conta específica.” (NR)</p> <p>Art. 2º Fica reaberto, até o último dia útil do mês de agosto de 2014, o prazo previsto no § 12 do art. 1º e no art. 7º da Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009, bem como o prazo previsto no § 18 do art. 65 da Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010, atendidas as condições estabelecidas neste artigo. § 1º Poderão ser pagas ou parceladas na forma deste artigo as dívidas de que tratam o § 2º do art. 1 da Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009, e o § 2º do art. 65 da Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010, vencidas até 31 de dezembro de 2013. § 2º A opção pelas modalidades de parcelamentos previstas nos arts. 1º e 3º da Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009, bem como no art. 65 da Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010, dar-se-á mediante: I - antecipação de 10% (dez por cento) do montante da dívida objeto do parcelamento, após aplicadas as reduções, na hipótese de o valor total da dívida ser até R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais); II - antecipação de 20% (vinte por cento) do montante da dívida objeto do parcelamento, após aplicadas as reduções, na hipótese de o valor total da dívida ser superior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais). § 3º Para fins de enquadramento nos incisos I ou II do § 2º, considera-se o valor total da dívida na data do pedido, sem as reduções. § 4º As antecipações a que se referem os incisos I e II do § 2º poderão ser pagas em até 5 (cinco) parcelas iguais e sucessivas, a partir do mês do pedido de parcelamento. § 5º Após o pagamento das antecipações e enquanto não consolidada a dívida, o</p>
---	--

	<p>contribuinte deve calcular e recolher mensalmente parcela equivalente ao maior valor entre:</p> <p>I - o montante dos débitos objeto do parcelamento dividido pelo número de prestações pretendidas, descontadas as antecipações; e</p> <p>II - os valores constantes no § 6º do art. 1º ou no inciso I do § 1º do art. 3º da Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009, conforme o caso, ou os valores constantes do § 6º do art. 65 da Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010, quando aplicável esta Lei.</p> <p>§ 6º Por ocasião da consolidação, será exigida a regularidade de todas as prestações devidas desde o mês de adesão até o mês anterior ao da conclusão da consolidação dos débitos parcelados nos termos do disposto neste artigo.</p> <p>Art. 3º A Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, passa a vigorar com as seguintes alterações:</p> <p>"Art. 13. IV - permissão, quando se tratar de:</p> <p>a) prestação regular de serviços de transporte terrestre coletivo interestadual semiurbano de passageiros desvinculados da exploração da infraestrutura;</p> <p>b) prestação regular de serviços de transporte ferroviário de passageiros desvinculados da exploração de infraestrutura;</p> <p>V - autorização, quando se tratar de:</p> <p>..... e) prestação regular de serviços de transporte terrestre coletivo interestadual e internacional de passageiros desvinculados da exploração da infraestrutura. "(NR)</p> <p>"Art. 14. III - j) transporte rodoviário coletivo regular interestadual e internacional de passageiros, que terá regulamentação específica expedida pela ANTT;</p> <p>IV - a) transporte rodoviário coletivo regular interestadual semiurbano de passageiros; "(NR)</p> <p>"Art. 24. III - propor ao Ministério dos Transportes, nos casos de concessão e permissão, os planos de outorgas, instruídos por estudos específicos de viabilidade técnica e econômica, para exploração</p>
--	--

	<p>da infraestrutura e a prestação de serviços de transporte terrestre;</p> <p>.....</p> <p>IX - (VETADO);</p> <p>.....</p> <p>XVIII - dispor sobre as infrações, sanções e medidas administrativas aplicáveis aos serviços de transportes.</p> <p>....."(NR)</p> <p>"Art. 26.</p> <p>I - publicar os editais, julgar as licitações e celebrar os contratos de permissão para prestação de serviços regulares de transporte rodoviário interestadual semiurbano de passageiros;</p> <p>..... "</p> <p>VIII - autorizar a prestação de serviços regulares de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;</p> <p>IX - dispor sobre os requisitos mínimos a serem observados pelos terminais rodoviários de passageiros e pontos de parada dos veículos para a prestação dos serviços disciplinados por esta Lei.</p> <p>....."(NR)</p> <p>"Art. 38. As permissões a serem outorgadas pela ANTT para o transporte rodoviário interestadual semiurbano e para o transporte ferroviário e pela ANTAQ aplicar-se-ão à prestação regular de serviços de transporte de passageiros que independam da exploração da infraestrutura utilizada e não tenham caráter de exclusividade ao longo das rotas percorridas, devendo também ser precedidas de licitação regida por regulamento próprio, aprovado pela diretoria da Agência e pelo respectivo edital.</p> <p>....." (NR)</p> <p>"Art. 47-A. Em função das características de cada mercado, a ANTT poderá estabelecer condições específicas para a outorga de autorização para o serviço regular de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros."</p> <p>"Art. 47-B. Não haverá limite para o número de autorizações para o serviço regular de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, salvo no caso de inviabilidade operacional.</p> <p>Parágrafo único. Na hipótese do caput, a ANTT poderá realizar processo seletivo público para outorga da autorização, observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, na forma do regulamento."</p> <p>"Art. 47-C. A ANTT poderá intervir no mercado de serviços regulares de transporte rodoviário</p>
--	---

interestadual e internacional de passageiros, com o objetivo de cessar abuso de direito ou infração contra a ordem econômica, inclusive com o estabelecimento de obrigações específicas para a autorização, sem prejuízo do disposto no art. 31."

"Art. 77.

§ 3º No caso do transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, a taxa de fiscalização de que trata o inciso III do caput deste artigo será de R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais) por ano e por ônibus registrado pela empresa detentora de autorização ou permissão outorgada pela ANTT." (NR)

"Art. 78-A.

VI - perdimento do veículo.

§ 3º Caberá exclusivamente à ANTT a aplicação da sanção referida no inciso VI do caput."(NR)

"Art. 78-K. O perdimento do veículo aplica-se quando houver reincidência no seu uso, dentro do período de 1 (um) ano, no transporte terrestre coletivo interestadual ou internacional de passageiros remunerado, realizado por pessoa física ou jurídica que não possua ato de outorga expedido pela ANTT.

Parágrafo único. O proprietário e quem detém a posse direta do veículo respondem conjunta ou isoladamente pela sanção de perdimento, conforme o caso."

Art. 4º A ANTT, por um período de até 5 (cinco) anos, contado da publicação desta Lei, poderá fixar as tarifas máximas dos serviços regulares de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, bem como os critérios para seu reajuste

Art. 5º A ANTT deverá extinguir as autorizações especiais vigentes para os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, no prazo de até 1 (um) ano, contado da publicação desta Lei, podendo esse prazo ser prorrogado, a critério do Ministro de Estado dos Transportes, mediante proposta da ANTT.

Art. 6º As disposições dos arts. 4º e 5º desta Lei somente se aplicarão aos serviços com contrato de permissão vigente após a extinção do respectivo instrumento.

Art. 7º O art. 37 da Lei nº 12.873, de 24 de outubro de 2013, passa a vigorar com as

	<p>seguintes alterações:</p> <p>"Art. 37.</p> <p>.....</p> <p>§ 2º A moratória abrangerá o montante das dívidas vencidas no âmbito da Secretaria da Receita Federal do Brasil e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, até o mês anterior ao da publicação da regulamentação de que trata o art. 43 desta Lei, com respectivos acréscimos legais.</p> <p>.....</p> <p>§ 7º O disposto nos arts. 13 da Lei nº 9.065, de 20 de junho de 1995, e 30 da Lei no 10.522, de 19 de julho de 2002, não se aplica durante o período de moratória a que se refere o § 1º, salvo na hipótese do § 3º do art. 38." (NR)</p> <p>Art. 8º As áreas ocupadas por entidades religiosas de qualquer culto e por entidades de assistência social que tenham-se instalado até 31 de dezembro de 2006 nos limites do Distrito Federal e estejam efetivamente realizando suas atividades no local poderão ser regularizadas, no todo ou em parte, mediante venda ou concessão de direito real de uso com opção de compra, dispensados os procedimentos exigidos pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.</p> <p>§ 1º A possibilidade de venda ou concessão de direito real de uso a que se refere o caput só se aplica às áreas passíveis de se transformarem em urbanas e depois de atendidas as exigências da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.</p> <p>§ 2º Ao adquirir a propriedade dos lotes ou o direito de uso nos termos do caput deste artigo é proibida a alteração de uso da unidade imobiliária alienada ou concedida, devendo essa restrição constar, obrigatoriamente, como cláusula resolutiva da escritura de transferência ou do contrato de concessão.</p> <p>§ 3º (VETADO).</p> <p>Art. 9º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.</p> <p>Brasília, 18 de junho de 2014; 193º da Independência e 126º da República.</p> <p>DILMA ROUSSEFF <i>Guido Mantega</i> <i>César Borges</i> <i>Mauro Borges Lemos</i> <i>Miriam Belchior</i> <i>Luís Inácio Lucena Adams</i></p>
--	---