



SENADO FEDERAL
Instituto Brasileiro Legislativo - ILB

CLÁUDIO ROCHA REIS

JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS
NO CONGRESSO NACIONAL:
O Princípio da Fungibilidade na Recepção das Medidas Provisórias

Brasília
2014

CLÁUDIO ROCHA REIS

**JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS
NO CONGRESSO NACIONAL:
O Princípio da Fungibilidade na Recepção das Medidas Provisórias**

**Trabalho final apresentado para aprovação
no Curso de Especialização em Direito
Legislativo realizado pelo Instituto
Legislativo Brasileiro como requisito para
obtenção de título de especialista em Direito
Legislativo**

Área de Concentração: Direito Legislativo

Orientador: Luiz Fernando Pires Machado

Brasília

2014

CLÁUDIO ROCHA REIS

**JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS
NO CONGRESSO NACIONAL:
O Princípio da Fungibilidade na Recepção das Medidas Provisórias**

**Trabalho apresentado ao Instituto
Legislativo Brasileiro de Brasília – ILB
como pré-requisito para obtenção de
Certificado de Conclusão de Curso de Pós-
graduação *Lato Sensu* na área Direito
Legislativo**

Brasília, _____ de _____ de _____.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Luiz Fernando Pires Machado

Prof. Dr. Luiz Carlos Santana de Freitas

Este trabalho é dedicado às mulheres da minha vida:

Minha mãe Jacira, que me deu a vida e me ensinou a viver;

Minha filha Ludmila, que me motivou a expandir o conhecimento;

Minha mulher Marília, que me incentivou ao aperfeiçoamento.

AGRADECIMENTOS

Ao Orientador, Prof. Luiz Fernando Pires Machado, que foi o incentivador da minha participação neste curso, acreditando no meu potencial e que foi responsável pela orientação e pelo estímulo à evolução cultural e acadêmica.

Ao Coordenador do Curso, Prof. Luiz Fernando Bandeira de Melo, que prima incansavelmente pela manutenção do elevado nível do curso de pós-graduação em Direito Legislativo.

Aos Estimados Professores , que foram responsáveis pela interação, estímulo e pelo crescimento pessoal dos integrantes do corpo discente, compartilhando seu destacado cabedal de conhecimento.

Aos integrantes do Corpo Administrativo do ILB, pelo desvelo com que se dedicaram às atividades do curso, extrapolando o cumprimento do dever.

Aos queridos colegas, que tanto contribuíram para meu enriquecimento pessoal com o carinho, o companheirismo e o compartilhamento de conhecimentos.

Ao Deputado Davi Júnior, que fez a indicação do meu nome para participação no curso, visando o aprimoramento profissional.

Ao Senador Vicentinho Alves, que reconhecendo o elevado nível e o inestimável valor do aprimoramento profissional dos servidores do Legislativo, proporcionado pelo ILB, com seu incentivo e apoio, autorizou a minha participação nas atividades acadêmicas durante todo o período do curso, oportunizando a imediata aplicação dos conhecimentos auferidos no desempenho de minhas atividades profissionais em seu gabinete.

Agradeço, por fim, a Deus que depositou em mim a capacidade de receber todo esse apoio, incentivo e conhecimento que jamais serão olvidados!

“O homem que lê vive mil vidas, o que não lê, apenas uma.”

George Martin

RESUMO

O Poder Executivo tem a permissão constitucional de emitir Medidas Provisórias com força de lei e vigência imediata. Essas proposições não passam por um juízo de admissibilidade no momento de sua recepção pelo Congresso Nacional, que só ao final do processamento das Medidas Provisórias examina os requisitos constitucionais de sua relevância e urgência. As proposições que não atendem a essas premissas constitucionais devem ser rejeitadas por ocasião de sua votação. O objetivo deste trabalho é analisar a legislação vigente e as Propostas de Emendas à Constituição sobre a matéria, para avaliar a possibilidade jurídica de se adequar o processamento das Medidas Provisórias às condições de exercício pelo Congresso Nacional de juízo para a admissão e processamento das proposições legislativas oriundas da Presidência da República. Visando evitar a rejeição de matérias relevantes, cujos projetos não atendam aos requisitos constitucionais das Medidas Provisórias, o estudo propõe a aplicação do princípio da fungibilidade, para que essas proposições sejam recepcionadas como Projetos de Lei de Iniciativa do Executivo ou Projetos de Lei de Urgência, conforme o caso, estabelecendo seu processamento por uma Comissão Permanente do Congresso Nacional. O estudo analisou 51 propostas de emenda constitucional, todas as constituições brasileiras desde o Império, leis, decretos-leis, decretos referentes à edição de normas e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre Medidas Provisórias. É fato que, apesar da sua importância para situações de relevância e urgência, na edição de Medidas Provisórias existem ainda impropriedades e enxertos de matérias diversas. O controle realizado pelo Judiciário é mecanismo de manutenção do equilíbrio entre os poderes legiferantes muitas vezes quebrado pela edição excessiva de Medidas Provisórias. A análise das Propostas de Emenda Constitucional revela, entre outras, valiosas propostas como a previsão de juízo de admissibilidade prévio e a aplicação do Princípio da Fungibilidade, que foram base para propor a viabilidade e possibilidade de tramitação das Medidas Provisórias exclusivamente no Congresso Nacional, por uma comissão mista. Restou evidente a necessidade de um juízo de admissibilidade das medidas provisórias no congresso nacional, assim como a possibilidade de aplicação do princípio da fungibilidade na recepção das Medidas Provisórias por uma comissão mista permanente, com a vantagem de redução do tempo de sua tramitação e de simplificação do seu processo.

Palavras-chave: legística; legiferante; medidas provisórias; princípio da fungibilidade; proposições.

ABSTRACT

Key words: coroner; fungibility principle; legislate; measures decrees; propositions.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AL	Alagoas
AP	Amapá
Art.	Artigo
BA	Bahia
CCJC	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CF	Constituição Federal
CMO	Comissão Mista de Orçamento
CN	Congresso Nacional
CPC	Código de Processo Civil
DCN	Diário do Congresso Nacional
DEM	Democratas
DJ	Diário da Justiça
DJE	Diário da Justiça Eletrônico
DL	Decreto-Lei
EC	Emenda Constitucional
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
LC	Lei Complementar
MC	Medida Cautelar
MP	Medida Provisória
MT	Mato Grosso
PA	Pará
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PE	Pernambuco
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP	Partido Progressista
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira

PV	Partido Verde
RE	Recurso Extraordinário
RJ	Rio de Janeiro
RS	Rio Grande do Sul
SC	Santa Catarina
SD	Partido Solidariedade
SF	Senado Federal
SP	São Paulo
STF	Supremo Tribunal Federal
TO	Tocantins
TST	Tribunal Superior do Trabalho

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO
2. AS MEDIDAS PROVISÓRIAS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO
 - 2.1. As Medidas Provisórias no Império
 - 2.2. Os Decretos-Leis do Estado Novo à Nova República
 - 2.3. As Medidas Provisórias na Ordem Constitucional de 1988
 - 2.3.1. Convocação Extraordinária do Congresso
 - 2.3.2. Prazo de Tramitação e Perda de Eficácia
 - 2.3.3. Trancamento de Pauta
 - 2.3.4. Disciplina em Razão da Matéria
 - 2.3.4.1. Direitos
 - 2.3.4.2. Organização da Justiça
 - 2.3.4.3. Planos de Estado
 - 2.3.4.4. Economia Popular
 - 2.3.4.5. Devido Processo Legislativo
 - 2.3.5. Legística
3. A EDIÇÃO ABUSIVA DE MEDIDAS PROVISÓRIAS
 - 3.1. As Reedições de Medidas Provisórias
 - 3.2. A Impropriedade dos Excessos de Medidas Provisórias
 - 3.3. Os Enxertos de Matérias Diversas nos Projetos de Conversão
4. O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E AS MEDIDAS PROVISÓRIAS
 - 4.1. Controle de Legalidade
 - 4.2. Orientação Jurisprudencial
5. PROPOSTAS DE EMENDAS CONSTITUCIONAIS SOBRE MEDIDAS PROVISÓRIAS
 - 5.1. Competência para Aprovação de Medidas Provisórias
 - 5.2. Limitação do Objeto das Medidas Provisórias
 - 5.3. Pressupostos das Medidas Provisórias
 - 5.4. Extinção das Medidas Provisórias
 - 5.5. Sobrestamento de Pauta
 - 5.6. Limitação da Edição
 - 5.7. Juízo de Admissibilidade para Vigência
 - 5.8. Procedimentos
 - 5.9. Aplicação do Princípio da Fungibilidade

6. O PRINCÍPIO DA FUNGIBILIDADE

7. CONCLUSÃO

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. INTRODUÇÃO:

A Dicotomia de Montesquieu, consagrada no Art. 2º da Constituição Federal de 1988, conserva sua importância na limitação e controle do poder, no fortalecimento do Estado Democrático de Direito, ainda que merecendo constante atualização no avanço das práticas políticas no mundo cada vez mais globalizado.

Há uma ruptura do monopólio da produção legislativa pelo Poder Legiferante no mundo contemporâneo, onde a lei não é mais produzida apenas pelo Parlamento, sendo, também inerente à atividade do Poder Executivo, compreendida *lato sensu*, como ato legislativo. A atribuição de parcela do poder de legislar ao Executivo, antes uma característica dos estados de exceção, hoje tornou-se um fundamento importante do Estado Democrático de Direito (Clève, 2011).

Clève (2010) leciona que “A dinâmica das relações sociais, a intensidade das demandas econômicas e a velocidade das mutações políticas reclamam uma pronta intervenção do Estado. [...] O Estado social, e mesmo o pós-social, sucessor do Estado minimalista de orientação liberal, reclama a participação do Executivo na produção da lei.”

A edição de normas pelo Poder Executivo é uma excepcionalidade do Processo Legislativo, mormente no que diz respeito às Medidas Provisórias, em razão de sua vigência em caráter liminar, com antecipação dos efeitos dos processos legislativos que desencadeiam.

As medidas provisórias se tornaram, em muitas ocasiões, um instrumento desvirtuado do exercício da atividade legiferante pelo Poder Executivo, devido ao seu emprego indiscriminado, sem o atendimento pleno às condições de urgência e premente necessidade que justifiquem sua excepcionalidade, à esquiva do processo legislativo normal (MARIOSI, 2006; TAVARES FILHO, 2008).

O juízo de admissibilidade das Medidas Provisórias é exercido, de forma consultiva, pelas respectivas comissões mistas, cabendo o juízo decisório ser exercido por cada Casa Parlamentar apenas no momento da votação da matéria, ao final do processo de tramitação, quando poderão rejeitá-las, se não atenderem aos requisitos constitucionais, aprová-las ou aprová-las com emendas, na forma de Projetos de Leis de Conversão.

Estudamos a viabilidade do exercício de um juízo de admissibilidade prévio das Medidas Provisórias no Congresso Nacional para permitir sua justa delimitação, sem que sejam liminarmente rejeitadas todas as proposições dessa natureza que não se enquadrem nos requisitos constitucionais, mediante a aplicação do princípio da fungibilidade para a recepção

dessas medidas como proposições legislativas diversas, como projetos de lei de iniciativa do Executivo, em caráter urgente ou ordinário, sem vigência imediata.

No sistema presidencialista de coalizão a edição abusiva de medidas provisórias, assim como sua descuidada rejeição pelas casas parlamentares, pode desencadear crises políticas indesejadas ou afetar de forma extremamente prejudicial a administração pública. (MOISÉS, 2011).

Abramovay (2011), a respeito da participação do Parlamento no processo Medidas Provisórias é bastante esclarecedor, afirmando que "o Congresso não apenas se manifesta como altera e rejeita MPs enviadas pelo Executivo demonstrando que o controle exercido pelo parlamento é extremamente ativo", concluindo que não há uma usurpação do poder de legislar do Parlamento pelo Executivo.

A revisão teórica da Legislação Atual e Projetos de Emendas Constitucionais sobre a matéria - em trâmite na Câmara dos Deputados e no Senado Federal - permitirá formular a hipótese de exercício desse juízo de admissibilidade pelo Congresso Nacional para mais aprofundados estudos da matéria e orientação doutrinária de eventuais proposições legislativas a respeito. A proposta doutrinária de criação de uma Comissão Mista Permanente no Congresso Nacional para recepção - com aplicação legislativa do Princípio da Fungibilidade - e processamento legislativo das Medidas Provisórias, é o coronário do estudo proposto.

2. AS MEDIDAS PROVISÓRIAS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

2.1. As Medidas Provisórias no Império:

A Constituição de 1824, do Império do Brasil (BRASIL, 1824), introduziu as medidas provisórias no Ordenamento Jurídico Brasileiro, como forma excepcional de atuação do Titular do Poder Moderador, o Imperador, suprir a falta da atividade legislativa em períodos em que não estava funcionando o Parlamento, para atender a necessidades de extrema urgência, conforme dispunha o art. 179, XXXV, nos seguintes termos:

.....
 XXXV. Nos casos de rebelião, ou invasão de inimigos, pedindo a segurança do Estado, que se dispensem por tempo determinado algumas das formalidades, que garantem a liberdade individual, poder-se-ha fazer por acto especial do Poder Legislativo. Não se achando porém a esse tempo reunida a Assembléa, e correndo a Patria perigo imminente, poderá o Governo exercer esta mesma providencia, como medida provisoria, e indispensavel, suspendendo-a immediatamente que cesse a

necessidade urgente, que a motivou; devendo num, e outro caso remetter á Assembléa, logo que reunida fôr, uma relação motivada das prisões, e d'outras medidas de prevenção tomadas; e quaesquer Autoridades, que tiverem mandado proceder a ellas, serão responsaveis pelos abusos, que tiverem praticado a esse respeito.

Observe-se que ao tempo do Império o caráter das Medidas Provisórias era real e essencialmente provisório, com vigência limitada ao período de crise que motivara sua edição ou à retomada das atividades legislativas pela Assembléia Nacional.

As Medidas Provisórias foram abolidas e não fizeram parte da primeira carta republicana, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (BRASIL, 1891), promulgada logo após a Proclamação da República.

2.2. Os Decretos-Leis do Estado Novo à Nova República:

Dispositivo constitucional similar à Medida Provisória, o Decreto-Lei foi introduzido em nosso ordenamento legal durante o período ditatorial intitulado Estado Novo, pela Constituição Polaca (BRASIL, 1937), que vigorou no período de 1937 a 1945, também com a possibilidade legiferante do titular do Poder Executivo nos períodos em que não se reunisse o Congresso Nacional.

O Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, Getúlio Dorneles Vargas, providenciou para que não acontecesse a atividade legislativa normal, mantendo fechado o Congresso Nacional durante todo o período do Estado Novo, sob o pretexto do estado de guerra da Segunda Guerra Mundial, da qual o Brasil participou ativamente.

A atividade legiferante pela emissão de decretos-leis era limitada e delimitada, *ratione materiae*, pelas disposições dos arts. 12, 13 e 14 da Carta de 1937, mas essas condições ruíam diante das disposições do art. 180 que delegava ao Presidente da República o exercício pleno do poder de legislar, sem restrições, as matérias de competência da União, nos períodos de inoperância do Poder Legislativo:

.....
 Art. 12 - O Presidente da República pode ser autorizado pelo Parlamento a expedir decretos-leis, mediante as condições e nos limites fixados pelo ato de autorização.

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.

Art. 14 - O Presidente da República, observadas as disposições constitucionais e nos limites das respectivas dotações orçamentárias, poderá expedir livremente decretos-leis sobre a organização da Administração federal e o comando supremo e a organização das forças armadas.

.....
Art. 74 - Compete privativamente ao Presidente da República:

- a) sancionar, promulgar e fazer publicar as leis e expedir decretos e regulamentos para sua execução; (Redação dada pela Lei Constitucional nº 9, de 1945)
- b) expedir decretos-leis, nos termos dos arts. 12, 13 e 14;

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

A respeito, leciona Machado (2009) que “no Brasil, o exercício da presidência da República merecia limitações e condições de governabilidade da República Velha (1891 a 1937) é o advento do Estado Novo (1937 a 1945). A partir de então, o Estado Novo inovou com o decreto-lei, instrumento normativo editado de modo abusivo, que não vingou na Nova República (1946 a 1964), no entanto, com a chegada dos militares ao Poder em 1964, os decretos-leis ganharam novo fôlego, ampliando os poderes presidenciais ao desconsiderar o processo legislativo e o papel do Congresso Nacional.

Essas disposições suprimidas pela Lei Constitucional nº 9 (BRASIL, 1945), que reformou a Carta do Estado Novo, foram reintroduzidas no ordenamento jurídico pela Constituição Federal da Ditadura Militar (BRASIL, 1967 e BRASIL, 1969).

.....
Art. 49 - O processo legislativo compreende a elaboração de:

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

Apesar de serem vistos como o principal instrumento de poder das ditaduras e do arbítrio dos governantes, vários decretos-leis ainda vigoram no Brasil, regulando matérias de suma importância, como o Código Penal (DL nº 2.948/1940), o Código de Processo Penal (DL nº 3.689/1941), a Consolidação das Leis do Trabalho (DL nº 5.452/1943) e a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (DL nº 4.657/1942).

2.3. As Medidas Provisórias na Ordem Constitucional de 1988:

A Constituição da república Federativa do Brasil de 1988, conhecida como Carta Cidadã pela efetiva participação popular (BRASIL, 1988) foi concebida para uma transição entre o regime presidencialista e o parlamentarista, tendo sido dotada de dispositivos inerentes a ambos os sistemas de governo.

A possibilidade de edição de medidas provisórias pelo chefe do Poder Executivo é a mais evidente característica parlamentarista da Carta Constitucional de 1.988. O principal dispositivo constitucional que disciplina a edição de Medidas Provisórias é o art. 62 da Constituição Federal, que assim estabelecia, em sua redação primitiva:

.....
 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.

Sobre a prerrogativa do Presidente da República editar Medidas Provisórias, Clève (2010) é categórico: “No Brasil, a iniciativa das medidas provisórias pertence, isoladamente, ao Presidente da República, juiz monocrático de sua relevância e urgência, no exercício de competência privativa (Constituição da República, art. 84, XXVI).”

A despeito de serem considerados subjetivos pela grande maioria dos estudiosos e críticos, a relevância e a urgência devem ser observadas com rigor pelo Presidente da República. Celso Antônio Bandeira de Mello assim discorre sobre o tema:

A circunstância de relevância e urgência serem – como efetivamente são – conceitos ‘vagos’, fluidos, imprecisos, não implica que lhes faleça densidade significativa. Se dela carecessem não seriam conceitos e as expressões com que são designadas não passariam de ruídos ininteligíveis, sons ocos, vazios de qualquer conteúdo. Faltando-lhes o caráter de palavras, isto é, de signos que se remetem a um significado.

Clève (2010) afirma que “possui relevância aquilo que é importante, proeminente, essencial, exigível, fundamental ou indispensável. A premissa urgência alia questão de data (momento) à condição social nela constatada”. Também compreende que o requisito constitucional da "urgência" diz respeito a situações de fato que demandam uma resposta imediata, quer para a proteção dos bens jurídicos de danos iminentes, quer para sua pronta reparação.

O Art. 62, da CF, foi modificado pela redação da Emenda Constitucional nº 32, de 2001, que inibiu as sucessivas reedições da mesma medida provisória:

.....
 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, subsequente, 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.

As modificações substanciais na disciplina da edição e processamento das Medidas Provisórias decorreu de intenso trabalho parlamentar, no atendimento dos clamores de setores

da sociedade que temiam, pela edição indiscriminada de Medidas provisórias resultar num retrocesso político que permitisse o abuso do poder legiferante e, numa digressão do Estado Democrático de Direito, propiciar a volta ao arbítrio do Poder Executivo, permitindo o estabelecimento de regimes de exceção, um obsessor que insiste em pairar até mesmo sobre as democracias mais sólidas da América do Sul.

2.3.1. Convocação Extraordinária do Congresso:

Observa-se que a alteração do caput do Art. 62, da CF, suprimiu a parte final referente ao Congresso Nacional, “*que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias*”, um instrumento legal que podia ser utilizado indevidamente pelo Presidente da República para fazer interromper recesso do Congresso Nacional pela vontade do governante, implicando intolerável interferência de um poder no outro, subjugando-o à vontade e ao arbítrio do Chefe do Poder Executivo. Trata-se, sem dúvida, de um aperfeiçoamento da Norma.

2.3.2. Prazo de Tramitação e Perda de Eficácia:

Outra alteração importantíssima no Art. 62, da CF, sobre o comando do antigo Parágrafo Único, cuja disciplina passou para o atual § 3º, diz respeito ao prazo de processamento legislativo, que era de 30 (trinta) dias e passou para 60 (sessenta) dias prorrogáveis por igual período, para que a MP perca sua eficácia, note-se:

Art. 62, da CF (Redação alterada)

.....
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.

Art. 62, da CF (Redação da EC nº 32)

.....
§ 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.

Essa alteração tem razão de ser no exame conjunto dos parágrafos 7º e 10 das alterações introduzidas no Art. 62 da CF, como se observa:

.....
 § 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.

.....
 § 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.

Evitou-se, com essa disciplina, a prorrogação constante do prazo de vigência das Medidas Provisórias, assim como se procurou evitar que uma das casas do Congresso Nacional, pela demora na discussão e votação da matéria, suprimisse à outra o direito de apreciá-la, provocando a decadência da Medida Provisória e suas sucessivas reedições, sem que fosse dado ao Congresso Nacional aprova-la ou rejeitá-la, fazendo vigorar ao sabor da vontade do Poder Executivo, com a burla do devido processo legislativo.

Assim, impediu-se a reedição sucessiva de Medidas Provisórias, que trazia forte desequilíbrio e desarmonia na relação entre os poderes da União, causando insegurança política e jurídica.

2.3.3. Trancamento de Pauta:

O § 6º, trouxe uma das inovações mais polêmicas da nova redação do Art. 62, da Constituição de 1988, que é a possibilidade do chamado “trancamento da pauta” da casa do Congresso Nacional em que estiver tramitando a Medida Provisória, que passa a fazê-lo em regime de urgência.

.....
 § 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.

Essa disposição guarda uma certa discrepância com o art. 7º, cuja introdução ampliou o prazo de tramitação das Medidas Provisórias no Congresso Nacional, por ser razoável observar-se que a metade do prazo poderia ser destinada ao trâmite em cada casa, o que se tornou motivo de constantes queixas do Senado Federal para com a Câmara dos Deputados, pois a remessa de Medidas Provisórias à Casa Revisora se dá, corriqueiramente, nos últimos dias do prazo, tumultuando os trabalhos da casa e suprimindo as Senadores da República o prazo necessário ao bom exame da matéria antes de sua votação.

Outro aspecto polêmico dessa disposição – que permite ao Poder Executivo, pela edição de Medidas Provisórias de alta complexidade, semear a discórdia entre as casas do Parlamento – é a possibilidade de interferência na pauta de cada casa, permitindo ao Poder

Executivo uma interferência intolerável nas atividades do Poder Legislativo, assim como à câmara dos Deputados interferir no exame das Medidas Provisórias pelo Senado, mediante o uso de quase a totalidade do prazo, o que implica trancamento de pauta nas duas casas.

O problema persiste com menor intensidade, o que depende da Mesa da Câmara dos Deputados na condução dos trabalhos legislativos e na razoabilidade do cumprimento dos prazos, atender a veementes protestos do Senado Federal que firmou a posição, um tanto flexível, de não mais levar a plenário medidas provisórias que cheguem na casa com prazo de vigência prestes a se exaurir, de modo a não permitir o exame de matérias importantes pelos Representantes do Estado.

2.3.4. Disciplina em Razão da Matéria:

A introdução dos parágrafos 1º e 2º, do Art. 62, da Constituição Federal, disciplinou a edição de Medidas Provisórias *ratione materiae*, estabelecendo a necessária reserva dos temas que não podem ter vigência imediata, sem indispensáveis estudos, análise e discussão pelas casas parlamentares e respectivas comissões, bem como os temas cuja regulação pelo Poder Executivo possam representar interferência na esfera dos outros poderes ou interferir de forma prejudicial no Pacto Federativo ou nas garantias constitucionais essenciais à Ordem Democrática.

.....
 § 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 sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;

III - reservada a lei complementar;

IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.

2.3.4.1. Direitos:

A restrição das alíneas “a” e “b”, do inciso I, do §1º, do Art. 62, da Constituição Federal de 1988, à edição de Medidas Provisórias que criem, modifiquem ou extingam os direitos inerentes à nacionalidade, cidadania e direitos políticos, direito eleitoral e partidos

políticos impede que o Poder Executivo interfira de forma abusiva na Ordem Democrática, obrigando a aplicação dos procedimentos legislativos comuns, para que modificações dessa ordem só vigorem após seu exame, discussão e aprovação pelas duas casas do Congresso Nacional.

Da mesma forma, as matérias de Direito Penal, Direito Processual Penal e Direito Processual Civil não podem ter vigência imediata, pela possibilidade de interferência nos processos em andamento e na atividade judiciária. A falta da vedação constitucional permitiria ao Chefe do Poder Executivo, pela edição indiscriminada de Medidas Provisórias, interferir de forma abusiva ou prejudicial nas atividades do Poder Legislativo.

2.3.4.2. Organização da Justiça:

A edição de Medidas Provisórias sobre a organização, o funcionamento e as garantias do Poder Judiciário, do Ministério Público e de seus membros abriria oportunidade abusos e interferências intoleráveis do Poder Executivo, pondo em risco o equilíbrio e a harmonia entre os poderes, um dos baluartes da Ordem Constitucional.

Essas garantias são essenciais à normalidade democrática e somente podem ser revistas através dos procedimentos legislativos próprios, cuja iniciativa cabe exclusivamente ao Poder Judiciário e ao Ministério Público, respectivamente.

2.3.4.3. Planos de Estado:

Os planos plurianuais, as leis de diretrizes orçamentárias e o orçamento da União, são planos de Estado, não de Governo, não podendo ser alterados ao sabor da vontade dos governantes ou dos interesses momentâneos de governo. Suas alterações geram efeitos irreversíveis e podem interferir no funcionamento dos outros poderes e instituições de Estado, não podendo ficar à mercê da vontade do governante, ou do Poder Executivo.

A vigência imediata das Medidas Provisórias recomenda que não se faça planos de Estado ou que se os altere por essa via legislativa, mormente porque devem ser planejados e discutidos sem o açoitamento das Medidas Provisórias.

2.3.4.4. Economia Popular:

A vedação da edição de Medidas Provisórias que atinjam o patrimônio individual, contida no inciso II, do Art. 62, da Constituição Federal, é disposição essencial à proteção individual contra eventuais abusos de poder.

Historicamente foram inúmeros os abusos cometidos nesse sentido, sendo mais célebres os constantes do chamado Plano Collor, editado por um conjunto de medidas provisórias que confiscou a poupança e tentou até legislar matéria penal, causando um número imenso de ações judiciais contra a União Federal e os agentes do sistema financeiro, o que até hoje se reflete em entraves na Justiça Federal.

2.3.4.5. Devido Processo Legislativo:

As vedações dos incisos III e IV, do Art. 62, da Constituição Federal, estão afeitas à garantia do Devido Processo Legislativo, eis que, ao Chefe do Poder Executivo, assiste apenas o direito de veto, parcial ou total, das leis aprovadas pelo Congresso Nacional, sendo-lhe defeso modificar o texto das normas aprovadas pelo Poder Legislativo, o que implicaria em intervenção de um poder na esfera do outro.

.....
 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.

O caráter constitucional das Leis Complementares induz a necessária vedação à regulação dessas matérias pela via excepcional das Medidas Provisórias. Observe-se, ainda, que o vício de iniciativa implica contaminação radical do diploma legal.

Também se deve levar em consideração a orientação da Presidência da República, que em seu Manual de Redação (BRASIL, 2002), enumera ainda a recomendação do Decreto nº 4.176/2002 de não se editar Medida Provisória sobre matéria "que possa ser aprovada dentro dos prazos estabelecidos pelo procedimento legislativo de urgência previsto na Constituição" (art. 40, V).

As demais disposições do Art. 62, da Constituição Federal, têm caráter eminentemente processual, destacando-se os §§ 8º e 9º, que determinam o início das votações pela Câmara dos Deputados e o exame e emissão de parecer por uma comissão mista constituída para cada uma das Medidas Provisórias editadas pelo Presidente da República.

2.3.5. Legística:

As Medidas Provisórias, em princípio, passam pelo crivo da própria Presidência da República, que julga a possibilidade, oportunidade e conveniência de sua edição, assim como as condições de caracterizar os requisitos constitucionais de urgência e relevância.

Também nesse momento deve se dar a adequação da proposição à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e à Lei Complementar nº 95, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, passando-a pelo crivo da legalidade.

Editadas e publicadas no Diário Oficial, as Medidas provisórias são novamente examinadas - quanto aos critérios de urgência e necessidade, assim como pelas vedações constitucionais do Art. 62, da CF - pela Comissão Mista do Congresso Nacional, que emite parecer, de caráter consultivo, para orientar sua votação nas casas legislativas.

Nesse parecer também se examina os projetos de Lei de Conversão que trazem em seus arcabouços as caronas e as emendas pertinentes à matéria e se deve, novamente, verificar sua adequação às leis de normas.

Quanto ao atendimento dos requisitos constitucionais, as casas do Congresso Nacional podem, tão somente, aprová-las ou rejeitá-las, o que impedirá que a matéria seja objeto de outra Medida Provisória na mesma legislatura. Via de consequência à rejeição, a matéria de uma MP, não raro, é fatiada e encaixada em outras proposições, especialmente como carona em outras Medidas Provisórias, em burla à vedação de sua reedição na mesma legislatura.

Interessante para o nosso trabalho é observar que a previsão constitucional é de que as Medidas Provisórias sejam examinadas por comissão mista constituída de Deputados e Senadores, mas não há, na Carta Constitucional, determinação para que seja uma comissão permanente, razão pela qual se optou pela constituição de uma comissão mista para cada Medida Provisória editada.

3. A EDIÇÃO ABUSIVA DE MEDIDAS PROVISÓRIAS

3.1. As Reedições de Medidas Provisórias:

O curto prazo de trinta dias para votação das Medidas Provisórias, da antiga redação do Art. 62, da Constituição Federal, dificultava seu exame cuidadoso pelas casas do Congresso Nacional, acarretando a reedição constante das que perdiam a validade.

Figueiredo e Limonge (1997) relembram as dificuldades do Congresso Nacional, quando ocorreu a primeira reedição de Medida Provisória:

No dia 21 de fevereiro de 1989, o Congresso teve que se haver com novo fato consumado: o executivo reeditou a MP 29, cujo prazo para apreciação havia expirado. Neste caso, como veremos, o prognóstico do jornal O Estado de S. Paulo se revelaria equivocado.

Ao receber a MP 39, que reeditava a MP 29, o presidente do Congresso, senador Nelson Carneiro, nomeou uma comissão ad hoc para dar parecer sobre a constitucionalidade da reedição. O parecer da comissão, publicado no DCN em 01/03/89, aceitou a reedição de MPs que tivessem perdido eficácia. Afirmava, ao contrário do que pretendia o presidente da Mesa, que esta deveria ser uma norma provisória e que a solução definitiva para o problema dependia de lei complementar prevista pelo artigo 59 da Constituição.

Surpreendentemente, houve poucas manifestações de oposição ao parecer. Alguns protestos foram lançados quando da votação da MP 39, em meados do mês de março. A resposta do presidente da Mesa a estes reclamos é bastante sugestiva: Estas medidas devem ser aprovadas ou rejeitadas pelo Congresso no prazo certo. De sorte que o Congresso se amesquinha, porque sujeito à crítica, se deixa decorrer o prazo sem manifestar a sua opinião. Somos um Congresso para opinar, não para deixar de opinar!

O Congresso assumia a culpa. Carneiro desconsiderava que, conforme notavam alguns parlamentares na ocasião, passava a interessar ao executivo negar quorum.

A tramitação do Plano Verão ocorreu, portanto, sob a adaptação forçada do Congresso aos novos tempos. A Constituinte dotara o executivo de poderosa prerrogativa legislativa à qual este recorrera em 1988 sem que o Congresso desse sequer início à sua regulamentação. Colocado contra a parede, forçado a aprovar o plano para não ser acusado de favorecer o caos, o Congresso iniciou sua adaptação ao quadro institucional que ele mesmo criara.

Iniciava-se, assim, um período controverso da atividade legiferante brasileira em que o Poder Executivo, com a prerrogativa de inumeráveis reedições de uma mesma Medida Provisória, aliada às prerrogativas de iniciativa exclusiva de certas normas e iniciativa concorrente de muitas outras, tinha no Chefe do Poder Executivo o principal ator da produção legislativo, o que levou o Congresso Nacional, no despertar do Novo Milênio, a rever a produção das Medidas Provisórias e seu processo.

As modificações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 32/2001, impedindo a reedição de Medidas Provisórias na mesma seção Legislativa, acarretaram importante redução dessa prática, obrigando o exame, dentro do prazo, pelas comissões mistas especiais e pelas duas casas parlamentares.

3.2. A Impropriedade dos Excessos de Medidas Provisórias:

Essas reedições constantes permitiam que o Poder Executivo impusesse ao país medidas legais que não passaram pelo crivo do Poder Legislativo, propiciando práticas pouco democráticas e não raro abusivas, que permitia abusos legislativos por parte do Poder

Executivo, mormente no que diz respeito à realização de despesas e práticas financeiras, que se apresentavam como fatos consumados por ocasião da votação das Medidas Provisórias, que assumia caráter meramente homologatório dos atos de governo.

Tavares Filho (2008), Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados, em estudo encomendado pelo Deputado Fernando Chucre sobre os excessos na edição de Medidas Provisórias, foi incisivo na conclusão de seu artigo:

Os dados disponíveis na doutrina e na Administração Pública apontam para uma efetiva predominância do Poder Executivo na produção legislativa brasileira, seja pela edição de medidas provisórias, seja pela iniciativa de outras normas jurídicas primárias. Ressalve-se um potencial equilíbrio desses Poderes na função legislativa, ante o exercício legítimo de competências outorgadas pela própria Constituição. A carência de estudos substanciais sobre o tema, entretanto, não permite elaborar uma análise mais aprofundada sobre a matéria.

A promulgação da Emenda Constitucional nº 32, de 2001, conquanto represente uma substancial redução dos poderes do Executivo, não teve o condão de restituir ao Congresso Nacional o protagonismo na função legiferante, uma vez que o mecanismo de bloqueio de pauta permitiu ao Presidente continuar a impor suas prioridades ao processo legislativo da União, influenciando fortemente a agenda legislativa nacional.

A despeito de ter sido realizado em 2008, o estudo de Tavares Filho, exceto pelos dados estatísticos, se revela muito atual, já que os excessos cometidos na edição de Medidas Provisórias persistem, fortalecendo demasiadamente o Chefe do Poder Executivo, propiciando-lhe constantes oportunidades de influência na Agenda Legislativa do Congresso Nacional.

3.3. Os Enxertos de Matérias Diversas nos Projetos de Conversão:

Outros abusos comuns nas medidas provisórias ainda recorrentes, porém em escala mais discreta, partiam de parlamentares que inseriam nos Projetos de Leis de Conversão matérias que em nada diziam respeito ao assunto da proposição ou que só aparentemente lhes eram afeitas, o que acostumou-se a chamar, nos meios parlamentares, de “caronas” ou “penduricalhos. O conceito de carona é explicado por Mancuso (1999), *apud* Olson:

Os membros do grupo para os quais o custo de produzir qualquer quantidade do bem coletivo excede os benefícios irão pegar carona na ação do indivíduo A e do indivíduo B. Como o bem fornecido por A e B é coletivo, os demais indivíduos se beneficiarão dele sem terem contribuído para sua obtenção. Ou seja, Olson utiliza o termo carona para designar a atitude de indivíduos racionais e auto-interessados que, mesmo considerando desejável a obtenção de um benefício coletivo, não se dispõem a colaborar para ela, pois esperam que outros indivíduos o façam.

É comum, na produção legislativa, que um parlamentar, visando apressar a aprovação de um dispositivo legal de seu interesse, deixe de apresentar uma proposição de sua autoria, evitando assim, além da demora, até mesmo custos políticos, apresentando tal dispositivo como emenda a um projeto de autoria de outro parlamentar, com tramitação já mais adiantada.

O enxerto de matérias totalmente discrepantes é prática vedada pela Lei Complementar nº 95/1988, que “dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal”. Mesmo sem compatibilidade com o objeto da proposição em tramitação, é prática usual quando a proposição na qual se pega carona é uma Medida Provisória, que tem tramitação muito mais célere:

LC 95/1988

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

I - excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto;

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

III - o âmbito de aplicação da lei será estabelecido de forma tão específica quanto o possibilite o conhecimento técnico ou científico da área respectiva;

IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.

Assim, numa medida provisória que tratasse da organização da carreira de peritos criminais da Polícia Federal, as emendas que tratassem de vantagens financeiras dos oficiais das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares, a serviço da Força Nacional, a despeito de tratarem de matéria pertinente a atividades policiais, estaria em desacordo com a Lei Complementar nº 95/1988 e contaminada pelo vício da inconstitucionalidade.

A despeito da vigilância sobre os enxertos de caronas através de emendas, na maioria das vezes esse tipo de dispositivo é aprovado pelas duas casas do Congresso Nacional, em Leis de Conversão de Medidas Provisórias que acabam sancionadas e entrando em vigor, ficando ao aguardo de que alguém com legitimidade e interesse possa arguir sua inconstitucionalidade.

A rejeição em bloco de emendas em projetos de lei de conversão, no entanto, não tem se dado apenas em repúdio às caronas, mas principalmente para assegurar, pela maioria, que se aprove as Medidas Provisórias na forma editada pela Presidência da República, apoiando-se a força política dos governos em detrimento do aperfeiçoamento das normas pelo Parlamento, o escopo do Processo Legislativo.

4. O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E AS MEDIDAS PROVISÓRIAS

4.1. Controle de Legalidade:

O Supremo Tribunal Federal, STF, via de regra, não pode interferir na atividade legiferante. As exceções vêm das proposições de sua iniciativa e do controle da legalidade das normas, este último, abrangendo desde a constitucionalidade à legalidade *stricto sensu*.

No dizer de Clèmerson Clève (2010), a respeito do controle da legalidade nos atos do legislativo:

Cabe ao judiciário afirmar o devido processo legislativo, declarando a inconstitucionalidade dos atos normativos que desrespeitem os trâmites de aprovação previstos na Carta. Ao agir desse modo, não se entende haver intervenção no Poder Legislativo, pois o judiciário justamente contribuirá para a saúde democrática da comunidade e para a consolidação de um Estado Democrático de Direito em que as normas são frutos de verdadeira discussão e não produto de troca entre partidos políticos.

As normas invalidadas no crivo do STF, na sua maioria, o são por vício de iniciativa mas, não raro, ocorre o reconhecimento da inconstitucionalidade de normas em razão da matéria. Também há conflitos de legalidade, propriamente dita, quando leis ordinárias, quer originárias de projetos de lei, quer derivadas de Medidas Provisórias, invadem a seara legislativa das Leis Complementares, fazendo-se, assim, igualmente inconstitucionais.

4.2. Orientação Jurisprudencial:

O papel do STF, no entanto, extrapola, às vezes, os limites do estrito controle da legalidade, quando na produção das normas se pratica evidentes abusos e exageros.

Necessário é observar-se, no ordenamento jurídico vigente, os requisitos para a edição de medidas provisórias pelo Presidente da República, que as disposições constitucionais a limitam basicamente por dois critérios, o de relevância e urgência da matéria.

Tais critérios, porém, não são definidos com precisão no ordenamento constitucional, permitindo interpretações variadas, ao sabor da vontade do governante e do momento político da edição de cada proposição. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em ações diretas de inconstitucionalidade (ADI) tem permitido melhor interpretação desses critérios (A Constituição e o Supremo, BRASIL, 2014), conforme se pode observar:

MP 2.226, de 4-9-2001. TST. Recurso de revista. Requisito de admissibilidade. Transcendência. (...) Esta Suprema Corte somente admite o exame jurisdicional do

mérito dos requisitos de relevância e urgência na edição de medida provisória em casos excepcionalíssimos, em que a ausência desses pressupostos seja evidente. No presente caso, a sobrecarga causada pelos inúmeros recursos repetitivos em tramitação no TST e a imperiosa necessidade de uma célere e qualificada prestação jurisdicional aguardada por milhares de trabalhadores parecem afastar a plausibilidade da alegação de ofensa ao art. 62 da Constituição. (STF, ADI 2.527-MC, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 16-8-2007, Plenário, DJ de 23-11-2007.)

A interpretação desses critérios, porém, nem sempre é permitida à Suprema Corte, eis que a perda do objeto da ação pode suprimir-lhe a possibilidade de se pronunciar a respeito, *verbis*:

A conversão da medida provisória em lei prejudica o debate jurisdicional acerca da 'relevância e urgência' dessa espécie de ato normativo. (STF, ADI 1.721, Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 11-10-2006, Segunda Turma, DJ de 29-6-2007.) Em sentido contrário: (STF, ADI 3.090-MC, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 11-10-2006, Plenário, DJ de 26-10-2007).

Certo, porém, é que o STF atua no exame dos critérios constitucionais de urgência e relevância da matéria, quando o exige a garantia da ordem constitucional, evidenciando que os critérios constitucionais devem ser examinados dentro do todo da ordem estabelecida, jamais sob o enfoque parcial, que em sua fluidez muda ao sabor do momento.

A edição de medidas provisórias, pelo presidente da República, para legitimar-se juridicamente, depende, dentre outros requisitos, da estrita observância dos pressupostos constitucionais da urgência e da relevância (CF, art. 62, caput). Os pressupostos da urgência e da relevância, embora conceitos jurídicos relativamente indeterminados e fluidos, mesmo expondo-se, inicialmente, à avaliação discricionária do presidente da República, estão sujeitos, ainda que excepcionalmente, ao controle do Poder Judiciário, porque compõem a própria estrutura constitucional que disciplina as medidas provisórias, qualificando-se como requisitos legitimadores e juridicamente condicionantes do exercício, pelo chefe do Poder Executivo, da competência normativa primária que lhe foi outorgada, extraordinariamente, pela CF. (...) A possibilidade de controle jurisdicional, mesmo sendo excepcional, apoia-se na necessidade de impedir que o presidente da República, ao editar medidas provisórias, incida em excesso de poder ou em situação de manifesto abuso institucional, pois o sistema de limitação de poderes não permite que práticas governamentais abusivas venham a prevalecer sobre os postulados constitucionais que informam a concepção democrática de Poder e de Estado, especialmente naquelas hipóteses em que se registrar o exercício anômalo e arbitrário das funções estatais. (STF, ADI 2.213-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 4-4-2002, Plenário, DJ de 23-4-2004.)

O papel hoje desempenhado pelo Supremo Tribunal Federal que busca reequilibrar as relações dos poderes, para inibir abusos na edição das medidas provisórias, se restringe ao controle da legalidade dos atos de outros poderes, mas demonstra a plena necessidade de um controle externo ao Poder Executivo na edição excessiva de medidas provisórias decorrente da flexibilização dos rigores dos critérios constitucionais de urgência, necessidade e

relevância material, de modo a distorcer o modelo político com comprometimento do equilíbrio entre os poderes, como se vê:

A crescente apropriação institucional do poder de legislar, por parte dos sucessivos Presidentes da República, tem despertado graves preocupações de ordem jurídica, em razão do fato de a utilização excessiva das medidas provisórias causar profundas distorções que se projetam no plano das relações políticas entre os Poderes Executivo e Legislativo. Nada pode justificar a utilização abusiva de medidas provisórias, sob pena de o Executivo, quando ausentes razões constitucionais de urgência, necessidade e relevância material, investir-se, ilegitimamente, na mais relevante função institucional que pertence ao Congresso Nacional, vindo a converter-se, no âmbito da comunidade estatal, em instância hegemônica de poder, afetando, desse modo, com grave prejuízo para o regime das liberdades públicas e sérios reflexos sobre o sistema de checks and balances, a relação de equilíbrio que necessariamente deve existir entre os Poderes da República. Cabe ao Poder Judiciário, no desempenho das funções que lhe são inerentes, impedir que o exercício compulsivo da competência extraordinária de editar medida provisória culmine por introduzir, no processo institucional brasileiro, em matéria legislativa, verdadeiro cesarismo governamental, provocando, assim, graves distorções no modelo político e gerando sérias disfunções comprometedoras da integridade do princípio constitucional da separação de poderes. (STF, ADI 2.213-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 4-4-2002, Plenário, DJ de 23-4-2004.)

Esse posicionamento do STF, que assume com mais clareza a posição de atento guardião da ordem constitucional, especialmente no que diz respeito ao equilíbrio, harmonia e independência dos poderes, acarreta maior segurança jurídica e estabilidade democrática.

Inconstitucionalidade. Ação direta. Art. 9º da MP, 2.164-41/2001. Introdução do art. 29-C na Lei 8.036/1990. Edição de medida provisória. Sucumbência. Honorários advocatícios. Ações entre FGTS e titulares de contas vinculadas. Inexistência de relevância e de urgência. Matéria, ademais, típica de direito processual. Competência exclusiva do Poder Legislativo. (...) É inconstitucional a medida provisória que, alterando lei, suprime condenação em honorários advocatícios, por sucumbência, nas ações entre o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e titulares de contas vinculadas, bem como naquelas em que figurem os respectivos representantes ou substitutos processuais. (STF, ADI 2.736, Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 8-9-2010, Plenário, DJE de 29-3-2011.) No mesmo sentido: (RE 581.160, rel. min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 20-6-2012, Plenário, DJE de 23-8-2012, com repercussão geral).

Assim, a Suprema Corte Brasileira faz lembrar o caráter excepcional do poder de emissão de Medidas Provisórias, repudiando a banalização de seu uso corriqueiro, alertando para a necessidade de primazia de outras vias legislativas sobre essa, que deve ter preservado seu caráter de absoluta necessidade.

O que justifica a edição dessa espécie normativa, com força de lei, em nosso direito constitucional, é a existência de um estado de necessidade, que impõe ao Poder Público a adoção imediata de providências, de caráter legislativo, inalcançáveis segundo as regras ordinárias de legiferação, em face do próprio periculum in mora que fatalmente decorreria do atraso na concretização da prestação legislativa. (...) É inquestionável que as medidas provisórias traduzem, no plano da organização do Estado e na esfera das relações institucionais entre os Poderes Executivo e

Legislativo, um instrumento de uso excepcional. A emanção desses atos, pelo presidente da República, configura momentânea derrogação ao princípio constitucional da separação dos Poderes. (STF, ADI 221-MC, Rel. Min. Moreira Alves, voto do Min. Celso de Mello, julgamento em 29-3-1990, Plenário, DJ de 22-10-1993.)

As orientações jurisprudenciais acima reforçam a proposta do presente trabalho quanto à necessidade de um juízo de admissibilidade das medidas provisórias, na esfera parlamentar, enquanto a orientação abaixo demonstra a necessidade de que a avaliação política e subjetiva da oportunidade e conveniência da edição de medidas provisórias não se restrinja ao Poder Executivo e seja exercida pelo Poder Legislativo:

No que concerne à alegada falta dos requisitos da relevância e da urgência da medida provisória (que deu origem à lei em questão), exigidos no art. 62 da Constituição, o STF somente a tem por caracterizada quando neste objetivamente evidenciada. E não quando dependa de uma avaliação subjetiva, estritamente política, mediante critérios de oportunidade e conveniência, esta confiada aos Poderes Executivo e Legislativo, que têm melhores condições que o Judiciário para uma conclusão a respeito. (STF, ADI 1.717-MC, Rel. Min. Sydney Sanches, julgamento em 22-9-1999, Segunda Turma, DJ de 25-2-2000.)

Tem-se que dedicar maior atenção, portanto, ao fato de que o controle exercido pelo STF quanto aos requisitos constitucionais das Medidas Provisórias, se dá em fase concomitante com a tramitação no Congresso Nacional, eis que a prestação jurisdicional só pode ocorrer após a publicação da MP e o exame desses critérios antes da promulgação da Lei ou sanção resultante de Projeto de Lei de Conversão.

O STF é claro ao explicar que a simples edição das medidas provisórias afeta a provocação da agenda do Parlamento. Assim, o Congresso Nacional é o foro adequado ao exercício do Juízo de Admissibilidade das proposições legislativas de vigência imediata.

A edição de medida provisória gera dois efeitos imediatos. O primeiro efeito é de ordem normativa, eis que a medida provisória, que possui vigência e eficácia imediatas, inova, em caráter inaugural, a ordem jurídica. O segundo efeito é de natureza ritual, eis que a publicação da medida provisória atua como verdadeira *provocatio ad agendum*, estimulando o congresso nacional a instaurar o adequado procedimento de conversão em lei. (STF, ADI 293-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 6-6-1990, Plenário, DJ de 16-4-1993.)

Outro efeito jurídico importante das Medidas Provisórias a ser observado com muito cuidado é o poder de, por ato de um único agente público – o Presidente da República – suspender a eficácia de normas ou dispositivos que já foram discutidos, estudados, aprovados e sancionados, estabelecendo modificações importantes na ordem jurídica.

5. PROPOSTAS DE EMENDAS CONSTITUCIONAIS EM TRAMITAÇÃO SOBRE MEDIDAS PROVISÓRIAS:

5.1. Competência para Aprovação de Medidas Provisórias :

O Deputado Maurício Rands (PT/PE) foi o Primeiro Signatário da Proposta de Emenda Constitucional nº 219/2013, que previa a tramitação exclusiva das Medidas Provisórias, Leis Complementares e Leis Ordinárias na Câmara dos Deputados, suprimindo a instância revisora do Senado Federal.

Câmara dos Deputados. PEC nº 219/2003, de 11 de dezembro de 2003. Simplifica o processo legislativo, atribuindo exclusivamente à Câmara dos Deputados a competência para aprovar projeto de lei ordinária, de lei complementar ou medida provisória, alterando os arts. 62, 64 e 66, e revogando o art. 65, todos da Constituição Federal.

A proposição foi declarada prejudicada, pelo Plenário da Câmara dos Deputados, face a aprovação do Substitutivo oferecido pela Comissão Especial (PEC 511/2006). Destarte, não poderia prosperar no que diz respeito à supressão de instância no Processo Legislativo, por buscar alterar o sistema bicameral adotado pela Assembléia Constituinte, uma cláusula pétrea da Constituição Federal.

5.2. Limitação do Objeto das Medidas Provisórias:

Várias são as propostas de emenda à Constituição com o objetivo de limitação *ratione materiae* das Medidas Provisórias.

A PEC nº 318/2013, da Câmara dos Deputados, que teve como Primeiro Signatário o Deputado Severino Nininho (PSB/PE) trouxe a proposta de vedação à inclusão de matérias vedadas às medidas provisórias, nos Projetos de Lei de Conversão.

Câmara dos Deputados. PEC no. 318/2013 de 27 de setembro de 2013. Acrescenta o § 13 ao art. 62 da Constituição Federal, para vedar a inclusão, em projeto de lei de conversão de medida provisória, das matérias cuja inclusão é vedada em medida provisória.

Trata-se de uma proposição muito coerente, que recebeu do Relator, Deputado Alceu Moreira (PMDB-RS), parecer pela aprovação. Atualmente a PEC se encontra na CCJC da Câmara dos Deputados, para votação do parecer do Relator.

O Senador Marcelo Crivella (PRB/RJ), foi o Primeiro Signatário da PEC nº 078/1995, também vedando a edição de MP que institua ou majore impostos.

No mesmo sentido, a PEC nº 305/2004, da câmara dos Deputados, que teve como Primeiro Signatário o Deputado Antônio Carlos Mendes Thame (PSDB/SP), teve por objeto a vedação de matéria tributária em MP, assim como a PEC nº 213/2003, que teve como Primeiro Signatário o Deputado Antônio Carlos Magalhães Neto (PFL/BA), à qual fora apensada.

Posteriormente foram também apensadas à PEC nº 477/2005, cujo Primeiro Signatário foi o Deputado Almir Moura (PFL/RJ). A PEC nº 72/2005 do Senado, que teve como Primeiro Signatário o Senador Antônio Carlos Magalhães, na Câmara dos Deputados recebeu a numeração e à PEC nº 511/2006, à qual foram apensadas estas, foi aprovado Substitutivo da Comissão Especial que as fez também prejudicadas.

Senado Federal. PEC no. 078/2007, de 22 de agosto de 2007. Altera o art. 62 da Constituição Federal para disciplinar a edição de Medidas Provisórias.

Câmara dos Deputados. PEC nº. 305/2004 de 08 de julho de 2004. Proíbe a edição de Medida Provisória em matéria tributária.

Câmara dos Deputados. PEC nº. 213/2003 de 04 de dezembro de 2003. Proíbe a edição de Medida Provisória para criação e majoração de impostos; altera a Constituição Federal de 1988.

Câmara dos Deputados. PEC nº 477/2005, de 10 de novembro de 2005. Dá nova redação ao § 2º do art. 62, vedando a edição de medida provisória que institua ou majore tributos, salvo os previstos no inciso II do art. 154.

Senado Federal. PEC nº. 072/2005, de 06 de dezembro de 2005. Altera o art. 62 da Constituição Federal para disciplinar a edição de medidas provisórias.

Importante proposição que teve como Primeiro Signatário o Senador Rodolpho Tourinho (PFL/BA), a PEC nº 69/2003, do Senado Federal, que buscava vedar a edição de Medida Provisória, na mesma legislatura, sobre objeto de veto rejeitado, prática usada pelo Planalto para sobrepor ao Legislativo o Poder Executivo, foi arquivada ao final da legislatura:

Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição no. 0069, de 2003 de 02 de setembro de 2003. Altera o § 1º do artigo 62 da Constituição Federal, para vedar a edição de medida provisória referente a matéria objeto de veto rejeitado na mesma legislatura.

No mesmo sentido era a PEC nº 032/2004, que teve como Primeiro Signatário o Senador Marcel Crivella (PRB/RJ), arquivada ao final da legislatura.

Senado Federal. PEC no. 032/2004, de 25 de maio de 2004. Dá nova redação ao art. 62 da Constituição Federal, que dispõe sobre a edição de medidas provisórias.

A PEC nº 08/2011, que teve como Primeiro Signatário o Senador Paulo Bauer (PSDB/SC), além de apresentar vedação à edição de Medidas Provisórias sobre matéria

tributária, especialmente a criação e aumento de tributos, também o fez quanto à criação, transformação ou extinção de cargos e funções públicas; criação, transformação ou extinção de Ministérios e órgãos e entidades públicas e definição de suas competências e fixação ou alteração da remuneração de servidores públicos civis e militares.

Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição no. 0008, de 2011 de 16 de março de 2011. Veda a edição de medidas provisórias sobre as matérias que especifica e promove alterações na sua sistemática de tramitação.

Buscou, ainda, fixar novos prazos para a tramitação e eficácia das Medidas Provisórias, regulando seu processamento. Encontra-se pronta para pauta na CCJC.

Tendo como Primeiro Signatário o Deputado Nilson Leitão (PSDB/MT), a PEC nº 285/2013, teve o objetivo de vedar a edição de MP sobre matéria de veto presidencial ainda pendente de deliberação pelo Congresso nacional. Também impondo veto em razão da matéria, a PEC 03/2007, do Senado Federal, que teve como Primeiro Signatário o Senador César Borges (PR/BA), buscou vetar a edição de Medidas Provisórias sobre matéria objeto de Projeto de Lei em tramitação no Congresso Nacional, uma forma de restringir a chamada “apropriação” de proposições legislativas.

Câmara dos Deputados. PEC no 285/2013, de 10 de julho de 2013. Acrescenta dispositivo no art. 62 da Constituição Federal para vedar a edição de medida provisória sobre matéria objeto de veto presidencial pendente de deliberação pelo Congresso Nacional e valorizar os projetos de iniciativa parlamentar.

Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição no. 0003, de 2007 de 06 de fevereiro de 2007. Acrescenta inciso V ao § 1º do art. 62 da Constituição Federal, para vedar a edição da medida provisória sobre matéria objeto de projeto de lei em tramitação no Congresso Nacional.

A PEC nº 45/2008, do Senado Federal, que teve o Senador Flexa Ribeiro como Primeiro Signatário, teve o objetivo de tipificar como crime de responsabilidade a conduta do Presidente da República que editasse medidas provisórias em afronta à vedação do §1º, do Art. 62, da CF.

Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição no. 0045, de 2008 de 10 de dezembro de 2008. Acrescenta inciso ao Art. 85, da Constituição Federal, que trata dos crimes de responsabilidade do Presidente da República, e dá nova redação ao § 3º do Art. 167, que permite edição de Medida Provisória para abertura de crédito extraordinário.

Argumentou o Senador Flexa Ribeiro, com veemência, em sua justificação:

A usurpação de competência do poder legislativo pelo Presidente da República por meio do uso indevido do instituto da medida provisória para abrir crédito extraordinário, em situações que se enquadram na verdade como crédito especial ou suplementar, tem sido recorrente.

A Emenda Constitucional nº 7, que alterou o Art. 246, da CF, resultou da PEC nº 33/1995, que teve o Senador Pedro Simon (PMD/RS) como Primeiro Signatário. Trata-se de um marco importante, posto que até 1995 tinham sido aprovadas seis Emendas Constitucionais de Revisão.

Essa 7ª Emenda resultou na vedação da regulamentação de dispositivos constitucionais por Medida Provisória.

Art. 246. É vedada a adoção de medida provisória na regulamentação de artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda promulgada a partir de 1995.

Senado Federal. PEC no. 033/1995, de 16 de fevereiro de 1995. Altera o artigo 178 da constituição federal e dispõe sobre a adoção de medidas provisórias

A PEC nº 45/2004, teve como Primeiro Signatário o Senador Renan Calheiros (PMDB/AL) e pretendeu a vedação da edição de Medidas Provisórias sobre contratos. Essa importante proposição visava a segurança jurídica, em harmonia com o inciso XXXVI, do Art. 5º, da CF, que garante a imutabilidade da coisa julgada do ato jurídico perfeito e do direito adquirido.

Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição no. 0045, de 2004 de 09 de junho de 2004. Altera o artigo 62 da Constituição Federal para acrescentar-lhe o § 13, na forma que especifica. (Dispõe sobre a edição de Medidas Provisórias).

5.3. Pressupostos das Medidas Provisórias:

PEC nº 14/2004, que estabelecia a necessidade de fixação, em sede de Lei Complementar, de critérios para os pressupostos de urgência para Medidas Provisórias, teve como Primeiro Signatário o Senador Rodolpho Tourinho (PFL/BA), que pretendia, assim, estabelecer um norte para a rejeição de Medidas Provisórias que extrapolassem abusivamente os limites de razoabilidade do que é urgente e relevante, eis que vagos esses conceitos.

Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição no. 0014, de 2004 de 29 de março de 2004. Inclui novo parágrafo ao artigo 62 da Constituição Federal para prever que lei complementar fixe os pressupostos de urgência para medidas provisórias.

A PEC nº 14/2004, que estabelecia a necessidade de fixação, em sede de Lei Complementar, de critérios para os pressupostos de urgência para Medidas Provisórias, teve como Primeiro Signatário o Senador Rodolpho Tourinho (PFL/BA), que pretendia, assim,

estabelecer um norte para a rejeição de Medidas Provisórias que extrapolassem abusivamente os limites de razoabilidade do que é urgente e relevante, eis que vagos esses conceitos.

Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição no. 00025, de 2013 de 14 de maio de 2013. Altera os art. 62 e 64 da Constituição Federal para dispor sobre o pressuposto constitucional da urgência autorizador da edição de medidas provisórias e a solicitação de urgência para apreciação de projetos.

Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição no. 0021, de 2004 de 27 de abril de 2004. Altera o artigo 62 da Constituição Federal para estabelecer nova sistemática de edição de medidas provisórias pelo Presidente da República, com concessão de eficácia e força de lei pela Mesa do Congresso Nacional.

Câmara dos Deputados. PEC no 400/2005, de 25 de maio de 2005. Revoga o § 6º do art. 62 da Constituição Federal, que dispõe sobre o regime de urgência na apreciação de Medidas Provisórias.

A questão da conceituação e compreensão da urgência e Relevância na edição de Medidas Provisórias, portanto, continua sendo o ponto nevrálgico da relação entre o Palácio do Planalto e o Palácio Legislativo, eis que os critérios vagos, ou a falta de critérios para um juízo de admissibilidade adequado das Medidas Provisórias, oportuniza os abusos que são criticados mas não são repudiados. Melhor seria que essas proposições tivessem sido devidamente analisadas, votadas e aprovadas para dirimirem questão tão importante.

5.4. Extinção das Medidas Provisórias:

As Propostas de Emenda Constitucional nº 07/1997, 47/2004 e 155/3003, tendo, respectivamente, como primeiros signatários o Senador Pedro Simon (PMDB/RS), Senador Papaléo Paes (PP/AP) e o Deputado Zonta (PP/SC), tinham o objetivo de excluir do ordenamento jurídico as Medidas Provisórias.

Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição no. 00007, de 1997 de 06 de setembro de 2004. Altera a Constituição Federal para extinguir o instituto da medida provisória.

Câmara dos Deputados. PEC no. 155/2003 de 04 de setembro de 2003. Revoga os arts. 59, inciso V, 62, 84, inciso XXVI e 246 da Constituição Federal, extinguindo as medidas provisórias.

Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição no. 00047, de 2004 de 17 de março de 1997. Altera a Constituição Federal para extinguir o instituto da medida provisória.

A extinção de Medidas Provisórias pode privar o Estado de importante instrumento legislativo para o atendimento de situações de alta relevância em momentos de urgência. Em estudo aprofundado das Medidas Provisórias, Machado (2003) identificou aspectos de

relevância na edição dessas proposições, firmando posição diametralmente contrária à extinção das Medidas Provisórias:

Imaginar a extinção das medidas provisórias está longe dos reclamos do processo legislativo contemporâneo, tendendo a uma intransigência na rígida concepção de divisão entre os poderes. Conceber um monopólio para a feitura das normas pelo Poder Legislativo, restando ao Executivo a exclusividade de executá-las, seria um retrocesso, inferindo-se que sua presença no processo de elaboração normativa denota ser irreversível pela exigência do Estado Social contemporâneo.

5.5. Sobrestamento de Pauta:

A Proposta de Emenda Constitucional nº 14/2011, que tem como Primeiro Signatário o Senador Osmar Dias (PDT/PR), simplesmente elimina a possibilidade de sobrestamento da pauta das Casas Legislativas do CN, quando a tramitação entra em regime de urgência.

Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição no. 0025, de 2008 de 18 de junho de 2008. Altera a redação do § 6º do art. 62 da Constituição Federal, para evitar o sobrestamento de deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando a medida provisória.

O Senador Marcelo Crivella (PRB/RJ), Primeiro Signatário da PEC nº 36/2010, defendeu a proposição que sustenta o sobrestamento da pauta, sucessivamente de cada uma das Casas Legislativas, após o decurso de 45 dias da tramitação.

Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição no. 0036, de 2010 de 15 de dezembro de 2010. Dá nova redação ao § 6º do art. 62 da Constituição Federal, para determinar que medida provisória sobresteja somente deliberações legislativas em matéria de lei ordinária.

As Propostas de Emenda Constitucional nº 14/2011 tem como Primeiro Signatário o Senador Vicentinho Alves (SD/TO), determinando que o sobrestamento da pauta do Senado Federal na tramitação de Medidas Provisórias em Regime de Urgência se dê somente após o décimo quinto dia de tramitação da MP nessa Casa Legislativa.

5.6. Limitação da Edição:

Muitas foram as formas procuradas pelos parlamentares para limitar a edição de Medidas Provisórias pelo Poder Executivo.

A PEC nº 118/2007, tendo o Deputado Lira Maia (DEM/PA) como Primeiro Signatário, propôs o acréscimo do Art. 62-A à CF, limitando a edição de Medidas Provisórias pelo Poder Executivo a duas por mês, não cumulativas.

Câmara dos Deputados. PEC no.118/2007 de 12 de julho 2007. Acrescenta o artigo 62-A à Constituição Federal, limitando a edição mensal de Medidas Provisórias a duas, não cumulativas.

O Deputado Carlos Souza (PSD/AM) foi o Primeiro Signatário da PEC nº 166/2012, que propôs a alternância de votação de cinco outras proposições legislativas a cada dez Medidas Provisórias, visando evitar o trancamento da pauta das Casas e a manipulação da Agenda Legislativa por manobras do Executivo; a PEC nº 208/2012, que teve o Deputado Severino Ninho (PSB/PE) estabelecia a alternância à razão de uma por uma. Olvidaram, porém, que as proposições ferem frontalmente a prioridade das Medidas Provisórias em razão da urgência.

Câmara dos Deputados. PEC no 166/2012, de 08 de agosto de 2012. Acrescenta o § 13 ao art. 62 da Constituição Federal, dispondo sobre o limite de apreciação das medidas provisórias.

Câmara dos Deputados. PEC no 208/2012, de 15 de agosto de 2012. Acrescenta parágrafo ao art. 62 da Constituição Federal, dispondo sobre a apreciação das medidas provisórias.

A Senadora Vanessa Grazziotin (PC do B/AM), Primeira Signatária da PEC nº 29/2013, propôs a limitação da edição de Medidas Provisórias a seis por semestre, com ressalva às edições em situação de calamidade pública, ameaça à ordem pública e à soberania nacional.

Senado Federal. PEC no. 029/2013, de 04 de junho de 2013. Altera o art. 62 da Constituição Federal para limitar a edição de Medidas Provisórias.

A PEC nº 322/2004, cujo Primeiro Signatário foi o Deputado Amauri Gasques (PL/SP) propôs a limitação da edição de Medidas Provisórias a vinte por ano, enquanto a PEC nº 349/2004, da qual o Deputado Zenaldo Coutinho (PSDB/PA) foi o Primeiro Signatário, limita a edição ao número de dez por semestre e a PEC nº 384/2005, cuja lista de assinaturas é iniciada pelo Deputado João Almeida (PSDB/BA), quer limitar a três por semestre.

Câmara dos Deputados. PEC no 322/2004, de 14 de outubro de 2004. Dá nova redação ao caput do art. 62 da Constituição Federal, estabelecendo limite ao número de Medidas Provisórias editadas a cada ano.

Câmara dos Deputados. PEC no 349/2004, de 07 de dezembro de 2004. Dá nova redação ao caput do art. 62 da Constituição Federal, estabelecendo o limite de dez medidas provisórias a serem editadas por semestre.

Câmara dos Deputados. PEC no 384/2005, de 07 de abril de 2005. Acrescenta o art. 62-A ao texto constitucional, limitando a três o número de Medidas Provisórias que poderão tramitar conjuntamente no Congresso Nacional.

O Deputado Carlos Souza (PP/AM) é o Primeiro Signatário da PEC nº 54/2007, que pretendia a limitação da edição de Medidas Provisórias a três por mês, medida pouco efetiva, eis que, em média, são editadas, uma por semana, quatro por mês e cinquenta e duas por ano, na última década.

Câmara dos Deputados. PEC no 54/2007, de 02 de maio de 2007. Dá nova redação ao caput do art. 62 da Constituição Federal, estabelecendo limite ao número de medidas provisórias editadas a cada mês, pelo Presidente da República.

A PEC nº 173/2012, tendo como Primeiro Signatário o Deputado Bernardo Santana de Vasconcellos (PR/MG), propôs a limitação à edição de doze Medidas Provisórias por ano civil, enquanto a PEC nº 11/2006, que tem como Primeiro Signatário o Senador José Jorge (PFL/PE) limita a dez por ano.

Câmara dos Deputados. PEC no 173/2012, de 17 de maio de 2012. Dá nova redação ao caput do art. 62 da Constituição Federal, para determinar o número máximo de medidas provisórias editadas por ano civil.

Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição no. 0011, de 2006 de 21 de junho de 2006. Dá nova redação ao caput do art. 62 da Constituição Federal, para limitar a dez o número anual de medidas provisórias que o Presidente da República poderá adotar.

5.7. Juízo de Admissibilidade para Vigência:

A PEC nº 323/2004, tendo como Primeiro Signatário o Deputado José Roberto Arruda (PFL/DF), propôs a vigência antecipada das Medidas Provisórias somente após o exercício, pela Comissão Mista, de um juízo de admissibilidade, emitindo parecer sobre os pressupostos constitucionais de urgência e relevância.

Câmara dos Deputados. PEC no 323/2004, de 19 de outubro de 2004. Altera o art. 62 da Constituição Federal, estabelecendo como condição para a entrada em vigor de Medidas Provisórias a aprovação de Parecer de Comissão Mista sobre os pressupostos de urgência e relevância.

O Deputado Marcelo Ortiz (PV/SP), que inaugurou a lista de assinaturas da PEC nº 328/2004, alterando o processamento das Medidas Provisórias, apresentou a proposição de exercício prévio do Juízo de Admissibilidade da MP antes de sua publicação, que se daria tão somente após o reconhecimento por Comissão Permanente do Congresso Nacional.

Câmara dos Deputados. PEC no. 328/2004 de 27 de outubro de 2004. Dá nova redação ao art. 62 da Constituição Federal, dispondo sobre as medidas provisórias.

.....
 § 3º O Presidente da República submeterá, antes de sua publicação, a proposta de medida provisória ao Congresso Nacional, que a analisará através de comissão mista

permanente, inclusive no recesso, para se pronunciar, nos termos do seu regimento comum, exclusivamente sobre a urgência e relevância da matéria, dentro do prazo máximo de cinco dias úteis, improrrogáveis.

A proposição apresenta a incoerência de intromissão espúria do Poder Legislativo numa atividade de competência exclusiva do Presidente da República, que é a edição de Medidas Provisórias. Cada uma dessas ações se exaure com a publicação da MP no DOU e sua comunicação ao Congresso Nacional.

Divorcia-se do objetivo deste estudo tão somente nesse aspecto, eis que também se baseia na premissa da necessidade do exercício do juízo de admissibilidade previamente à vigência antecipada das Medidas Provisórias.

5.8. Procedimentos:

Os procedimentos e o trâmite processual legislativo, sem dúvida, compõem a parte mais dinâmica da Legística. Muitas são as proposições que buscam aperfeiçoar o trato das Medidas Provisórias.

A PEC nº 11/2011, do Senado Federal, que teve como Primeiro Signatário o Senador José Sarney (PMDB/AP), na Câmara dos Deputados recebeu o nº 70/2011 e tem como Relator o Deputado Odair Cunha (PT/MG). Além de alterar as vedações de matérias passíveis de MP, propõe mudanças importantes no procedimento, como o estabelecimento do termo inicial do prazo de tramitação na data da publicação .

Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição no. 0011 de 2011 de 18 de março de 2011. Altera o procedimento de apreciação das medidas provisórias pelo Congresso Nacional.

Câmara dos Deputados. PEC no. 70/2011 de 17 de agosto de 2011. Altera o procedimento de apreciação das medidas provisórias pelo Congresso Nacional.

Dentre essas disposições inerentes ao Processo Legislativo, destaca-se a supressão das Comissões Mistas Especiais, conforme se observa da Justificação do Sen. Sarney:

Inicialmente elimina-se a necessidade de análise por comissão mista do Congresso Nacional. Retira-se do texto constitucional uma etapa do procedimento que na prática demonstrou-se pouco funcional, já que desde a promulgação da EC 32/2001 a referida comissão mista raras vezes se reuniu. Para imprimir maior agilidade aos trabalhos, caberá logo à Câmara dos Deputados iniciar a discussão e votação do texto assim que publicado e encaminhado pelo Presidente da República, tendo para tanto, impreterivelmente, cinquenta e cinco dias. Se ao final desse prazo, a casa iniciadora não houver se pronunciado, a medida provisória seguirá, no estado em que se encontra, para o Senado Federal que exercerá em igual prazo suas funções de discussão e votação da matéria. Neste ponto, ressalte-se que o objetivo é preservar a competência constitucional de ambas as Casas Legislativas.

A determinação, da apreciação dos requisitos de admissibilidades antes da votação em cada casa legislativa do Congresso Nacional, na nova redação proposta para o §5º, do Art. 62, da CF., é outro aspecto importante da Proposição, que não é bem explicado na Justificação da PEC nº 11/2011, mas diz respeito intimamente com o escopo deste trabalho, que é o estudo da possibilidade de exercer esse juízo de admissibilidade antes mesmo da tramitação nas Casas Legislativas do CN.

As disposições dos §§ 6º ao 11 dizem respeito aos prazos de tramitação, distribuindo os prazos entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, de modo a impedir que o prazo de tramitação seja consumido na quase totalidade na casa dos Representantes do Povo. A última tramitação legislativa da proposição foi na Comissão Especial da Câmara dos Deputados destinada a apreciar e proferir parecer na PEC 70-A/2011

O Senador Blairo Maggi (PR/MT) é o primeiro signatário da PEC nº 57/2013, que altera o procedimento das Medidas Provisórias para que tenham seu mérito apreciado em sessão conjunta do CN, após juízo prévio sobre o atendimento dos pressupostos constitucionais.

Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição no. 00057, de 2013 de 22 de outubro de 2013. Altera o art. 62 da Constituição Federal para estabelecer a apreciação das medidas provisórias em sessão conjunta do Congresso Nacional.

Também essa proposição tem estreita correlação com o estudo em comento, por estabelecer com clareza a necessidade de um juízo de admissibilidade para o exame do mérito das Medidas Provisórias pelo Congresso Nacional, em sessão conjunta de suas casas. Em posição diametralmente oposta à da PEC nº 11/2011, a PEC nº 57/2013 sustenta a tese de que as Medidas Provisórias devem tramitar exclusivamente no Congresso Nacional, o que agiliza muito seu procedimento.

A PEC nº 331/2004, que tem o Deputado José Thomaz Nonô (PFL/AL) como Primeiro Signatário também guarda estreita correlação com o presente estudo, eis que busca estabelecer a necessidade de parecer preliminar quanto aos preceitos de urgência e relevância das Medidas Provisórias por uma comissão permanente do CN.

Câmara dos Deputados. PEC no 331/2004, de 11 de novembro de 2004. Dá nova redação aos §§ 3º e seguintes do Art. 62 da Constituição Federal, instituindo comissão mista permanente de parlamentares para oferecer parecer preliminar sobre os requisitos de relevância e urgência das medidas provisórias.

Proposição totalmente antagônica é a PEC nº 532/2006, que teve o Deputado Fernando Fabinho (PFL/BA), como Primeiro Signatário, visando a extinção da Comissão Mista do CN para exame das Medidas Provisórias.

Câmara dos Deputados. PEC no 532/2006, de 30 de março de 2006. Dá nova redação aos §§ 3º e seguintes do art. 62 da Constituição Federal, para fazer alterar o rito procedimental das medidas provisórias, eliminando a comissão mista de Deputados e Senadores.

A PEC nº 560/2002, que tem como Primeiro Signatário o Deputado Gilberto Kassab (PSDB/SP), no mesmo sentido das demais, introduz alterações pontuais no processo legislativo das Medidas Provisórias.

Câmara dos Deputados. PEC no. 560/2002 de 26 de junho de 2002. Dá nova redação ao art. 62 da Constituição Federal, dispondo sobre as medidas provisórias.

A PEC nº 56/2004, que teve o Senador Eduardo Azeredo (PSDB/MG) como Primeiro Signatário, trouxe como proposta no processamento das Medidas Provisórias a alternância entre as Casas Legislativas do CN, como casas iniciadoras da tramitação, assim como a PEC nº 27/2003, que teve como Primeiro Signatário o Senador José Jorge - PFL/PE, que na Câmara dos Deputados recebeu o nº 208/2003 e se encontra aguardando exame pela CCJC.

Senado Federal. PEC nº. 056/2004, de 16 de novembro de 2004. Altera o art. 62 da Constituição Federal. (Alterar o processo de votação e tramitação das Medidas Provisórias).

Câmara dos Deputados. PEC no 208/2003, de 27 de novembro de 2003. Altera o § 8º do art. 62 da Constituição Federal, para determinar que as Medidas Provisórias terão a sua votação iniciada, alternadamente, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

A PEC nº 011/2007, do Senado Federal, que tem como Primeiro Signatário o Senador Expedito Júnior (PSDB/RO), prevê a tramitação das Medidas Provisórias nas comissões permanentes de cada casa, que guardem maior compatibilidade com a matéria.

Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição no. 0011, de 2007 de 01 de março de 2007. Altera o § 9º do art. 62 da Constituição Federal, para estabelecer que as medidas provisórias serão despachadas, pela Mesa de cada uma das Casas, à comissão permanente com a qual tenham maior pertinência temática.

Tendo como Primeiro Signatário o Deputado Félix Mendonça Júnior (PDT/BA) a PEC nº 251/2013 busca tornar nominal a votação das Medidas Provisórias em ambas as casas do CN.

Câmara dos Deputados. PEC no 251/2013, de 20 de março de 2013. Altera o § 9º do art. 62 da Constituição Federal, para tornar nominal a votação das medidas provisórias por cada uma das Casas do Congresso Nacional.

A PEC nº 66/2013, do SF, prevê a tramitação conjunta de Projetos de Lei e Medidas Provisórias sobre a mesma matéria, eis que, não raro, se edita Medidas provisórias sobre

matéria que já é objeto de proposição em uma das casas do CN, uma das formas da chamada apropriação” pelo Poder Executivo, que faz quedarem prejudicadas as proposições que tramitam pelo processo regular ao se lançar mão do processo excepcional de produção de leis.

Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição no. 00066, de 2013 de 25 de novembro de 2013. Acrescenta os §§ 13 e 14 ao art. 62 da Constituição Federal, para prever a tramitação conjunta de projeto de lei com medida provisória.

A contagem dos prazos de tramitação das medidas provisórias, que é feita em dias corridos, na PEC nº 385/2014, que tem como Primeiro Signatário o Deputado Colbert Martins (PMDB/BA) tem proposta de que seja feita em dias úteis.

Câmara dos Deputados. PEC nº 385/2014, de 27 de fevereiro de 2014. Altera os §§ 3º, 6º, 7º e 11 do art. 62 da Constituição Federal, dispondo que os prazos referentes à tramitação das medidas provisórias passarão a ser contados em dias úteis.

A Deputada Edna Macedo (PTB/SP) foi a Primeira Signatária da PEC nº 158/2003 que também buscava regular a matéria, porém de uma forma mais simplista que os demais.

Câmara dos Deputados. PEC nº. 158/2003 de 09 de setembro de 2003. Altera o art. 62 da Constituição Federal, para disciplinar sobre as Medidas Provisórias.

5.9. Aplicação do Princípio da Fungibilidade:

Uma das propostas de emenda constitucional mais significativas quanto ao processamento das Medidas Provisórias foi a PEC nº 072/2005, que teve como Primeiro signatário o Senador Marcelo Crivella (PRB-RJ), propondo o exercício de um juízo de admissibilidade prévio à tramitação, para conferir vigência antecipada às Medidas Provisórias, um dos focos deste trabalho.

Senado Federal. PEC no. 072/2005, de 06 de dezembro de 2005. Altera o art. 62 da Constituição Federal para disciplinar a edição de medidas provisórias.

Após uma tramitação agitada, com a votação de várias emendas, a redação aprovada pela CCJC do Senado Federal para votação em segundo turno teve alguns aspectos merecedores de destacada consideração:

Art. 1º O art. 62 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:
 “Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, que terão força de lei depois de aprovada a sua admissibilidade, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

O acréscimo da expressão “depois de aprovada sua admissibilidade” é de suma importância, especialmente por fazer dois poderes, o Executivo e o Legislativo, compartilharem a responsabilidade pela vigência imediata de uma proposição legislativa,

fortalecendo o princípio da harmonia entre os poderes, em situações excepcionais de urgência e relevância.

A vigência antecipada da norma apenas após um juízo prévio de admissibilidade no Parlamento é garantia da ordem jurídica e minimiza os riscos de que um dos poderes, especialmente o unipessoal, submeta a toda a União de forma abusiva, o que remete aos resquícios do totalitarismo.

A redação da PEC 72/2005 ao § 3º, do Art. 62, da CF, prevê a inadmissão de Medidas Provisórias pelo provimento de recurso ao Plenário de uma das casas legislativas do Congresso Nacional.

§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12, perderão eficácia, desde o início de sua vigência, se não forem convertidas em lei no prazo de cento e vinte dias contados de sua publicação ou se forem consideradas inadmitidas mediante recurso provido pelo plenário da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.

A mais importante das inovações que a PEC 72/2005 buscou introduzir na Ordem Constitucional pode ser a vigência da força de lei da MP apenas após sua admissão pela Casa Legislativa onde deva se iniciar a discussão.

§ 5º A medida provisória somente terá força de lei depois de aprovada a sua admissibilidade pela comissão competente para examinar a constitucionalidade das matérias da Casa onde se iniciar a discussão, observado o seguinte:

.....
VI – se a medida provisória não for admitida, será ela transformada em projeto de lei em regime de urgência, na forma do § 1º do art. 64, com tramitação iniciada na Casa em que estiver.

As disposições do inciso VI, do §5º, do Art. 62, na redação da PEC 72/2005 busca trazer para a Ordem Constitucional o Princípio da Fungibilidade, para evitar que a MP que não atende ao preceito da relevância, seja recebida como Projeto de Lei de Urgência. Não prevê, no entanto, a aplicação do mesmo princípio em situação inversa, com a recepção da MP como Projeto de Lei de iniciativa do Poder Executivo, quando evidente a relevância da matéria, mas não se apresente devidamente caracterizada a urgência que justifique a vigência imediata da proposição.

A PEC 72/2005 ainda buscou regular com mais clareza, em seu art. 6º, os prazos de tramitação, mas conservou indenidos as disposições inerentes ao trancamento da pauta das casas legislativas que extrapolam os prazos, mas trouxe no inciso IX, novamente, a aplicação do Princípio da Fungibilidade, para que não se rejeite a MP pelo decurso de prazo mas, passe a ser tratada como Projeto de Lei de iniciativa da casa que extrapolou os prazos, evitando-se a

perda de tempo de tramitação e recursos públicos, com o aproveitamento das fases do Processo Legislativo já cumpridas.

§ 6º Observar-se-á o seguinte na tramitação das medidas provisórias:

I – a Câmara dos Deputados terá até sessenta dias para apreciar a matéria;

II – o Senado Federal terá até quarenta e cinco dias para apreciar a matéria;

III – a Casa iniciadora terá o remanescente do prazo da vigência da medida provisória, conforme definido no § 3º, para apreciação das emendas da Casa revisora, quando houver, ou da matéria, no caso do inciso VII, contados do seu recebimento dessa última Casa;

IV – os prazos a que se referem os incisos I e II contam-se, para a Casa iniciadora, da publicação da medida provisória e, para a Casa revisora, de seu recebimento na Casa iniciadora;

V – se, em cada fase da tramitação a que se referem os incisos I a III, a medida provisória não for apreciada depois de transcorridos dois terços do respectivo prazo, entrará em regime de urgência, na Casa do Congresso Nacional em que estiver tramitando, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas do plenário da Casa respectiva, salvo sobre as decorrentes do inciso III deste parágrafo e do inciso III do § 5º;

VI – se o prazo da Casa iniciadora se encerrar sem que a votação da medida provisória tenha sido concluída, a matéria será encaminhada à Casa revisora no primeiro dia útil subsequente, no estado em que se encontrar;

VII – aprovada a medida provisória pela Casa revisora, no caso do inciso VI, a matéria retornará ao exame da Casa iniciadora, mesmo que aprovada sem emendas pela Casa revisora;

VIII – na hipótese do inciso VII, a Casa iniciadora poderá aprovar ou rejeitar a medida provisória e as emendas da Casa revisora, vedada a inclusão de novas emendas;

IX – se o prazo da Casa revisora se encerrar sem que a votação da medida provisória tenha sido concluída, essa perderá a eficácia e passará a tramitar como projeto de lei em regime de urgência, na forma do § 1º do art. 64, considerado como originado da Casa iniciadora.

Tal como outras já estudadas neste trabalho, a PEC 72/2005 também compreende a iniciativa da tramitação das Medidas Provisórias em ambas as Casas Legislativas, alternativamente, contrariando o princípio de que as proposições que vêm de fora do CN devem ser examinadas primeiro pelos representantes do povo.

.....
§ 8º As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal, ficando a Mesa do Congresso Nacional incumbida de sua distribuição, observado critério de alternância.

§ 9º Observado o disposto neste artigo, as medidas provisórias serão apreciadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal na forma do regimento comum do Congresso Nacional e dos respectivos regimentos internos.

Outra disposição importante da PEC 72/2005, a redação do §13, do Art. 62, da CF, que veda a multiplicidade de matérias abordadas em uma única MP, o que, via de consequência, implica também a vedação de matérias extravagantes como objeto de emendas às Medidas Provisórias, impondo mais transparência e hígidez aos Projetos de Lei de Conversão.

.....
 § 13. Cada medida provisória tratará de um único objeto e não conterá matéria estranha a este objeto ou a ele não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão.

O Senador Paulo Paim (PT/RS) é o Primeiro Signatário da MP nº 35/2004, que busca acrescentar o §13, ao art. 62, da CF, com a aplicação do Princípio da Fungibilidade.

Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição no. 0035, de 2004 de 09 de junho de 2004. Altera o artigo 62 da Constituição Federal para acrescentar-lhe o § 13, na forma que especifica. (Dispõe sobre a edição de Medidas Provisórias).

O Senador Paulo Paim (PT/RS) é o Primeiro Signatário da MP nº 35/2004, que busca acrescentar o §13, ao art. 62, da CF, com a aplicação do Princípio da Fungibilidade.

§13º Editada Medida Provisória Versando sobre a mesma matéria de projetos de lei em tramitação na Câmara dos Deputados ou Senado Federal, a respectiva mesa determinará a sua remessa à comissão mista criada para a apreciação da medida provisória, observando o seguinte:

I – os projetos de lei tramitarão no mesmo rito previsto para a medida provisória, considerando-se o mais antigo deles como proposição principal;

II – a medida provisória será apensada ao projeto de lei principal, na forma de emenda,;

III – serão aproveitados (SIC) pela Comissão Mista, toda a instrução já feita nos projetos de lei a ela encaminhados.

Como se vê, a PEC que determina a apreciação conjunta de todas as proposições sobre a mesma matéria da Medida Provisória, aplicando-lhes o rito desta última, o faz com base no princípio da fungibilidade, para que a MP seja recepcionada como emenda à proposição condutora, assim como as demais proposições.

O claro objetivo de respeito às proposições mais antigas, contido nessa PEC, também visa mitigar as constantes apropriações de projetos, respeitando-se a iniciativa política de seus propositores. Destarte, representa forte influência na economia processual, com aplicação de maior celeridade no Processo Legislativo, eis que a edição da Medida Provisória atrai as proposições pretéritas para seu rito, eis que a relevância sobre a matéria pode aumentar conforme o momento e a urgência se apresentar, ainda que posteriormente à apresentação da proposição.

6. O PRINCÍPIO DA FUNGIBILIDADE:

O substantivo fungibilidade, segundo o Dicionário Priberam¹, deriva do adjetivo fungível que tem origem no verbo latino *fungibilis* (cumprir sua função, satisfazer), referindo-se à condição de poder ser substituído por algo semelhante.

O Princípio da Fungibilidade, de fácil entendimento no Direito Processual Civil, tem sua aplicação mais corriqueira na recepção de um recurso menos adequado pelo mais adequado à norma processual. A grande diversidade de recursos, por muitas vezes causava confusão até mesmo para os mais experimentados juristas, quanto a qual seria o recurso mais adequado a este ou aquele caso concreto, o que levava a decisões discrepantes dos tribunais e dificultava a efetivação da prestação jurisdicional.

Não se aplica o Princípio da Fungibilidade, no entanto, apenas à recepção de recursos em matéria cível, mas, até mesmo no juízo de admissibilidade de ações, como é o caso das ações possessórias. Não raro, enquanto o jurisdicionado busca a proteção para a posse turbada, antes mesmo do juízo de admissibilidade da ação ser exercido, ocorre o

esbulho daquela posse, levando a parte a requerer que a Ação de Turbação de Posse, já distribuída, seja recebida como Ação de Reintegração de Posse, o que é previsto na Norma Processual:

CPC

.....
 Art. 920. A propositura de uma ação possessória em vez de outra não obstará a que o juiz conheça do pedido e outorgue a proteção legal correspondente àquela, cujos requisitos estejam provados.

Wambier (2013) em artigo sobre as aplicações do Princípio da Fungibilidade no Processo Civil, nos presta importante lecionamento:

Se há um princípio cuja função e cujo alcance têm que ser repensados atualmente, é o princípio da fungibilidade. Habitualmente, restringe-se o âmbito de incidência deste princípio à esfera dos recursos. Isto porque havia previsão expressa a respeito do art. 810 do CPC de 1939, pois já se sabia que o sistema recursal do Código revogado poderia gerar, como de fato gerava, uma série de dúvidas, quanto a qual seria o recurso adequado. Com a sistemática recursal implantada pelo CPC de 1973, o ato da escolha do recurso adequado se tornou mais simples. Ciente disso, o próprio legislador não incluiu expressamente no Código, o princípio da fungibilidade. Como era de se esperar, todavia, a realidade logo se mostrou mais rica e mais complexa do que a imaginação do legislador e, embora mais raramente do que ocorria no sistema anterior, começaram efetivamente a surgir hipóteses em que havia realmente dúvidas, expressadas na doutrina e refletidas na jurisprudência discrepante, a respeito de qual seria o recurso adequado para esta ou aquela situação. Logo se viu que o princípio da fungibilidade não era dispensável! Desde então, até os presentes dias, se entende que este princípio integra o sistema, e deve incidir toda vez que houver hesitação, quer no plano da doutrina, quer no plano da jurisprudência, quanto a qual seria o recurso “correto”.

Também pudemos observar no Capítulo IV deste trabalho que são variadas as proposições que buscam adaptar o Princípio da Fungibilidade ao Processo Legislativo, especialmente quanto à recepção das Medidas Provisórias pelo Congresso Nacional.

¹ "fungibilidade", in *Dicionário Priberam da Língua Portuguesa* [em linha], 2008-2013, disponível em <<http://www.priberam.pt/dlpo/fungibilidade>>. Acesso em 01 nov. 2014. 23:00.

Tratando-se de proposições legislativas excepcionais, de caráter premente, a não-recepção das Medidas Provisórias por falta ou má caracterização dos requisitos constitucionais de urgência e relevância poderia ser danosa à nação, o que implica, não raro, na sua inadequada recepção pelo Poder Legislativo. A aplicação do Princípio da Fungibilidade trata exatamente da flexibilização dos rigores das normas pertinentes às condições de sua edição, para que sejam recepcionadas como Projetos de Lei de Urgência quando não estiver bem caracterizada a relevância, ou como simples projetos de lei quando não estiver bem caracterizada a urgência, um conceito tão vago na Língua Portuguesa que é aplicado desde a acepção da simples pressa até a chamada "urgência urgentíssima" que exige providência imediata.

7.CONCLUSÃO:

Atualmente o Juízo de Admissibilidade das Medidas Provisórias é exercido pelo Congresso Nacional apenas no final da tramitação das proposições e de forma radical, quase uma distorção do sentido da admissão. A necessidade de um juízo prévio de admissibilidade das Medidas Provisórias no CN é premente, pois haverá de evitar a tramitação de procedimentos dessa natureza que não atendam aos requisitos constitucionais, fazendo com que sejam liminarmente rejeitadas ou aceitas.

Diversamente à questão da constitucionalidade das Medidas Provisórias, o juízo quanto à legalidade, especialmente no que diz respeito aos ditames da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e à Lei Complementar nº 95, devem ser examinados pela Comissão Especial do CN e sugeridas as medidas para sua adequação pelo Plenário, até mesmo na forma de substitutivo.

Desejavelmente, uma Medida Provisória que trate de duas ou mais matérias diversas, afrontando, assim, o art. 7º, da LC 95/1988, poderá sofrer rejeição parcial da matéria estranha ao seu objeto, ou a ele não vinculada por esse motivo. Contudo, não deixará de regular a matéria essencial, o que também não impedirá que a parte rejeitada seja objeto de outra MP, ainda na mesma legislatura.

A MP poderá ser aprovada em Projeto de Lei de Conversão de autoria da Comissão Especial, já que esse juízo de admissibilidade secundário, que avança sobre o mérito da proposição, será exercido em sede de análise, discussão e votação pelo CN.

O Juízo Prévio de Admissibilidade pelo Congresso Nacional é medida essencial para a vigência das Medidas Provisórias, como consta de várias propostas de emendas

constitucionais estudadas, como *conditio sine qua non* para sua vigência antecipada e, conseqüentemente, para o início da contagem dos prazos de tramitação das proposições, dada a inconveniência jurídica de vigência de um diploma legal que afronte a Constituição Federal. Assim, se propiciará maior segurança jurídica com respeito à vigência antecipada das Medidas Provisórias, cuja responsabilidade será dividida pelos dois poderes.

Inexorável, portanto, é a necessidade de que o Juízo de Admissibilidade das Medidas Provisórias seja exercido previamente no CN, à sua vigência antecipada, o que implicará na necessidade de uma votação pelo Congresso Nacional imediata à sua edição, tão somente para a admissão à tramitação da MP e outra votação, ao final, para apreciação do mérito.

Melhor seria que as Medidas Provisórias fossem recepcionadas e recebessem parecer de uma Comissão Mista Permanente, do Congresso Nacional, nos moldes da CMO, que constituiria uma subcomissão para apreciação de cada Medida Provisória.

A essa comissão permanente poderia ser cometida a função de exercer um Juízo Prévio de Admissibilidade das Medidas Provisórias, para verificar o coerente cumprimento dos requisitos constitucionais, especialmente os critérios de urgência e relevância, admitindo a manutenção da vigência antecipada da MP, até sua final conversão em Lei, assim como às leis de edição de normas.

Na hipótese da matéria não ser reconhecida como pertinente à edição de uma Medida Provisória – o que deve ser aferido em sede de Juízo Prévio de Admissibilidade da MP para que mantenha sua vigência até final votação – poder-se-ia aplicar o princípio da fungibilidade, em sede de juízo de admissibilidade, para que fosse recepcionada como projeto de lei em caráter urgente, quando evidente o atendimento aos requisitos constitucionais da relevância e urgência, não sendo a matéria pertinente, na forma do Art. 62, da CF.

Ainda, não se revestindo do caráter urgente, mas sendo relevante a matéria, dar-se-ia sua recepção como Projeto de Lei, evitando-se sua simples rejeição por falta de um dos requisitos constitucionais, ou, ainda pior, sua aprovação ao arrepio da ordem constitucional, como ocorre hoje com a maioria das proposições dessa natureza, eis que muito vagos o entendimento do que é urgente ou relevante, conforme bem asseveraram a jurisprudência do Pretório Excelso e a doutrina examinada neste estudo.

Também vimos a possibilidade de aplicação do Princípio da Fungibilidade no apensamento para votação conjunta das Medidas Provisórias e Projetos de Lei preexistentes em ambas as casas do CN, com a proposta de que o projeto mais antigo fosse considerado como a proposição condutora e a MP e os demais projetos sobre a matéria, fossem votados

como emendas ao projeto original, aplicando-se ao processo o rito especial das Medidas provisórias.

Como se vê, o Princípio da Fungibilidade rege a razoabilidade e o equilíbrio na recepção de recursos e ações no Processo Civil atendendo a criteriosa flexibilização dos rigores das normas. Pode adequar-se muito bem ao Processo Legislativo para evitar prejuízos ao interesse público, aplicável sempre que houver dúvida razoável quanto ao atendimento dos requisitos constitucionais para a Edição de Medidas Provisórias.

Se a urgência não estiver bem caracterizada na justificação da Medida Provisória, isso não deve ser motivo puro e simples para sua rejeição, quando a proposição puder ser recepcionada como Projeto de Lei de iniciativa do Poder Executivo.

Por outro lado, não sendo matéria admissível pela via excepcional da Medida Provisória, ainda que revestida das características da urgência e relevância, é do interesse público que não seja simplesmente rejeitada, mas recepcionada como Projeto de Lei de Urgência. Destarte, receberiam parecer imediato pela rejeição e seriam encaminhadas a votação para esse fim, apenas e tão somente as Medidas Provisórias que não pudessem ser recepcionadas de outra forma.

As proposições que buscam regular o processamento das Medidas Provisórias exclusivamente no Congresso Nacional trazem a vantagem de redução do tempo de sua tramitação e de simplificação do seu processo.

Ocorrendo essa tramitação numa comissão mista permanente, que criará subcomissões para o exame de cada Medida Provisória, também se imprimirá maior agilidade e velocidade no estudo, análise e votação dessas proposições. Haverá, essa possibilidade, de atender melhor ao requisito essencial das Medidas Provisórias que é a urgência de aprovação das matérias relevantes que trazem em seu bojo.

Assim, se poderá preservar melhor a ordem legal estabelecida, com prevalência do Processo Legislativo sobre a vontade da Autoridade Editora das medidas, um baluarte do Estado Democrático de Direito e do equilíbrio das relações entre os Poderes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Pedro Vieira, in Separação de Poderes e Medidas Provisórias, UnB, 2010, disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/7700/1/2010_PedroVieiraAbramovay.pdf>. Acesso em 20 jul. 2014. 23:00.

BRASIL. A Constituição e o Supremo. CF e Jurisprudência do STF. Art. 62. 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigo.asp#ctx1>>. Acesso em 01 nov. 2014. 10:00.

BRASIL. Câmara dos Deputados. PEC no. 560/2002 de 26 de junho de 2002a. Dá nova redação ao art. 62 da Constituição Federal, dispondo sobre as medidas provisórias. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:camara.deputados:proposta.emenda.constitucional;pec:2013-09-27;318>>. Acesso em 01 nov. 2014. 09:00

_____. Câmara dos Deputados. PEC no. 155/2003 de 04 de setembro de 2003a. Revoga os arts. 59, inciso V, 62, 84, inciso XXVI e 246 da Constituição Federal, extinguindo as medidas provisórias. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:camara.deputados:proposta.emenda.constitucional;pec:2003-09-04;155>> Acesso em 01 nov. 2014. 09:00

_____. Câmara dos Deputados. PEC no. 158/2003 de 09 de setembro de 2003b. Altera o art. 62 da Constituição Federal, para disciplinar sobre as Medidas Provisórias. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:camara.deputados:proposta.emenda.constitucional;pec:2003-09-09;158>>. Acesso em 01 nov. 2014. 09:00

_____. Câmara dos Deputados. PEC no 208/2003, de 27 de novembro de 2003c. Altera o § 8º do art. 62 da Constituição Federal, para determinar que as Medidas Provisórias terão a sua votação iniciada, alternadamente, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:camara.deputados:proposta.emenda.constitucional;pec:2003-11-27;208>> .Acesso em 01 nov. 2014. 11:00.

_____. Câmara dos Deputados. PEC no. 213/2003 de 04 de dezembro de 2003d. Proíbe a edição de Medida Provisória para criação e majoração de impostos; altera a Constituição Federal de 1988. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=147166>> . Acesso em 10 nov. 2014. 23:00.

_____. Câmara dos Deputados. PEC no 219/2003, de 11 de dezembro de 2003e. Simplifica o processo legislativo, atribuindo exclusivamente à Câmara dos Deputados a competência para aprovar projeto de lei ordinária, de lei complementar ou medida provisória, alterando os arts. 62, 64 e 66, e revogando o art. 65, todos da Constituição Federal. Disponível em:

<<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:camara.deputados:proposta.emenda.constitucional;pec:2003-12-11;219>> .Acesso em 01 nov. 2014. 11:00.

_____. Câmara dos Deputados. PEC no. 305/2004 de 08 de julho de 2004a. Proíbe a edição de Medida Provisória em matéria tributária. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:camara.deputados:proposta.emenda.constitucional;pec:2004-07-08;305>>. Acesso em 01 nov. 2014. 09:00

_____. Câmara dos Deputados. PEC no 323/2004, de 19 de outubro de 2004b. Altera o art. 62 da Constituição Federal, estabelecendo como condição para a entrada em vigor de Medidas Provisórias a aprovação de Parecer de Comissão Mista sobre os pressupostos de urgência e relevância. Disponível em:<<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:camara.deputados:proposta.emenda.constitucional;pec:2004-10-19;323>> .Acesso em 01 nov. 2014. 11:00.

_____. Câmara dos Deputados. PEC no. 328/2004 de 27 de outubro de 2004c. Dá nova redação ao art. 62 da Constituição Federal, dispondo sobre as medidas provisórias. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:camara.deputados:proposta.emenda.constitucional;pec:2004-10-27;328>>. Acesso em 01 nov. 2014. 09:00

_____. Câmara dos Deputados. PEC no 331/2004, de 11 de novembro de 2004d. Dá nova redação aos §§ 3º e seguintes do Art. 62 da Constituição Federal, instituindo comissão mista permanente de parlamentares para oferecer parecer preliminar sobre os requisitos de relevância e urgência das medidas provisórias. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:camara.deputados:proposta.emenda.constitucional;pec:2004-11-11;331>>. Acesso em 01 nov. 2014. 11:00.

_____. Câmara dos Deputados. PEC no 322/2004, de 14 de outubro de 2004e. Dá nova redação ao caput do art. 62 da Constituição Federal, estabelecendo limite ao número de Medidas Provisórias editadas a cada ano. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:camara.deputados:proposta.emenda.constitucional;pec:2004-10-14;322>> Acesso em 01 nov. 2014. 10:00.

_____. Câmara dos Deputados. PEC no 349/2004, de 07 de dezembro de 2004f. Dá nova redação ao caput do art. 62 da Constituição Federal, estabelecendo o limite de dez medidas provisórias a serem editadas por semestre. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:camara.deputados:proposta.emenda.constitucional;pec:2004-10-14;322>> Acesso em 01 nov. 2014. 10:00.

_____. Câmara dos Deputados. PEC no 384/2005, de 07 de abril de 2005a. Acrescenta o art. 62-A ao texto constitucional, limitando a três o número de Medidas Provisórias que poderão tramitar conjuntamente no Congresso Nacional. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:camara.deputados:proposta.emenda.constitucional;pec:2005-04-07;384>> Acesso em 01 nov. 2014. 10:00.

_____. Câmara dos Deputados. PEC no 400/2005, de 25 de maio de 2005b. Revoga o § 6º do art. 62 da Constituição Federal, que dispõe sobre o regime de urgência na apreciação de Medidas Provisórias. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:camara.deputados:proposta.emenda.constitucional;pec:2005-05-25;400>> Acesso em 01 nov. 2014. 10:00.

_____. Câmara dos Deputados. PEC no 477/2005, de 10 de novembro de 2005c. Dá nova redação ao § 2º do art. 62, vedando a edição de medida provisória que institua ou majore tributos, salvo os previstos no inciso II do art. 154. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:camara.deputados:proposta.emenda.constitucional;pec:2005-11-10;477>> Acesso em 01 nov. 2014. 10:30.

_____. Câmara dos Deputados. PEC no. 511/2006 de 09 de fevereiro de 2006a. Altera o art. 62 da Constituição Federal para disciplinar a edição de medidas provisórias. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:camara.deputados:proposta.emenda.constitucional;pec:2006-02-09;511>>. Acesso em 01 nov. 2014. 09:00

_____. Câmara dos Deputados. PEC no 532/2006, de 30 de março de 2006b. Dá nova redação aos §§ 3º e seguintes do art. 62 da Constituição Federal, para fazer alterar o rito procedimental das medidas provisórias, eliminando a comissão mista de Deputados e Senadores. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:camara.deputados:proposta.emenda.constitucional;pec:2006-03-30;532>> .Acesso em 01 nov. 2014. 11:00.

_____. Câmara dos Deputados. PEC no 54/2007, de 02 de maio de 2007a. Dá nova redação ao caput do art. 62 da Constituição Federal, estabelecendo limite ao número de medidas provisórias editadas a cada mês, pelo Presidente da República. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:camara.deputados:proposta.emenda.constitucional;pec:2007-05-02;54>> Acesso em 01 nov. 2014. 10:30.

_____. Câmara dos Deputados. PEC no.118/2007 de 12 de julho 2007b. Acrescenta o artigo 62-A à Constituição Federal, limitando a edição mensal de Medidas Provisórias a duas, não cumulativas. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:camara.deputados:proposta.emenda.constitucional;pec:2007-07-12;118>> Acesso em 01 nov. 2014. 09:00

_____. Câmara dos Deputados. PEC no. 70/2011 de 17 de agosto de 2011a. Altera o procedimento de apreciação das medidas provisórias pelo Congresso Nacional. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:camara.deputados:proposta.emenda.constitucional;pec:2011-08-17;70>>. Acesso em 01 nov. 2014. 09:00

_____. Câmara dos Deputados. PEC no 173/2012, de 17 de maio de 2012a. Dá nova redação ao caput do art. 62 da Constituição Federal, para determinar o número máximo de medidas provisórias editadas por ano civil. Disponível em:

<<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:camara.deputados:proposta.emenda.constitucional;pec:2012-05-17;173>> Acesso em 01 nov. 2014. 10:30.

_____. Câmara dos Deputados. PEC no 166/2012, de 08 de agosto de 2012b. Acrescenta o § 13 ao art. 62 da Constituição Federal, dispondo sobre o limite de apreciação das medidas provisórias. Disponível em:

<<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:camara.deputados:proposta.emenda.constitucional;pec:2012-05-08;166>> Acesso em 01 nov. 2014. 09:00

_____. Câmara dos Deputados. PEC no 208/2012, de 15 de agosto de 2012c. Acrescenta parágrafo ao art. 62 da Constituição Federal, dispondo sobre a apreciação das medidas provisórias. Disponível em:

<<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:camara.deputados:proposta.emenda.constitucional;pec:2012-08-15;208>> Acesso em 01 nov. 2014. 09:00

_____. Câmara dos Deputados. PEC no 251/2013, de 20 de março de 2013a. Altera o § 9º do art. 62 da Constituição Federal, para tornar nominal a votação das medidas provisórias por cada uma das Casas do Congresso Nacional. Disponível em:

<<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:camara.deputados:proposta.emenda.constitucional;pec:2013-03-20;251>> Acesso em 01 nov. 2014. 10:30.

_____. Câmara dos Deputados. PEC no 285/2013, de 10 de julho de 2013b. Acrescenta dispositivo no art. 62 da Constituição Federal para vedar a edição de medida provisória sobre matéria objeto de veto presidencial pendente de deliberação pelo Congresso Nacional e valorizar os projetos de iniciativa parlamentar. Disponível em:

<<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:camara.deputados:proposta.emenda.constitucional;pec:2013-07-10;285>> .Acesso em 01 nov. 2014. 11:00.

_____. Câmara dos Deputados. PEC no. 318/2013 de 27 de setembro de 2013c. Acrescenta o § 13 ao art. 62 da Constituição Federal, para vedar a inclusão, em projeto de lei de conversão de medida provisória, das matérias cuja inclusão é vedada em medida provisória. Disponível em:

<<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:camara.deputados:proposta.emenda.constitucional;pec:2013-09-27;318>>. Acesso em 01 nov. 2014. 09:00

_____. Câmara dos Deputados. PEC no 385/2014, de 27 de fevereiro de 2014a. Altera os §§ 3º, 6º, 7º e 11 do art. 62 da Constituição Federal, dispondo que os prazos referentes à tramitação das medidas provisórias passarão a ser contados em dias úteis. Disponível em:

<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:camara.deputados:proposta.emenda.constitucional;pec:2014-02-27;385>> .Acesso em 01 nov. 2014. 11:00.

BRASIL. Código de Processo Civil, Lei nº 5.869/1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869compilada.htm>. Acesso em 20 jan. 2014. 22:00.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967. O Congresso Nacional, invocando a proteção de Deus, decreta e promulga a seguinte. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em 20 jan. 2014. 23:15.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 20 jan. 2014. 23:15.

BRASIL. Constituição do Império do Brazil, de 25 de março de 1824. Manda observar a Constituição Política do Imperio, offerecida e jurada por Sua Magestade o Imperador. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm> . Acesso em 20 jan. 2014. 23:00.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de janeiro de 1891. Nós, os representantes do povo brasileiro, reunidos em Congresso Constituinte, para organizar um regime livre e democrático, estabelecemos, decretamos e promulgamos a seguinte Constituição dos Estados unidos do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em 20 jan. 2014. 23:00.

BRASIL. Constituição dos Estados unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. O Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil resolve assegurar à Nação a sua unidade, o respeito à sua honra e à sua independência, e ao povo brasileiro, sob um regime de paz política e social, as condições necessárias à sua segurança, ao seu bem-estar e à sua prosperidade, decretando a seguinte Constituição, que se cumprirá desde hoje em todo o País. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em 20 jan. 2014. 23:00.

BRASIL. Decreto nº 4.176/2002b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4176.htm> . Acesso em 12 out. 2014. 10:00.

BRASIL. Emenda Constitucional Nº 32, de 11 de setembro de 2001. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc32.htm> . Acesso em 15 fev. 2014. 21:00.

BRASIL. Lei Complementar nº 95/1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm>. Acesso em 20 jan. 2014. 22:00.

BRASIL. Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945. Dá nova redação a artigos da Constituição. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicon/1940-1949/leiconstitucional-9-28-fevereiro-1945-365005-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em 20 jan. 2014. 23:00.

BRASIL. Presidência da República. Manual de Redação da Presidência da República. 2002c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/manual/manual.htm>. Acesso em 12 out. 2014. 10:00.

BRASIL. Senado Federal. PEC no. 033/1995, de 16 de fevereiro de 1995. Altera o artigo 178 da constituição federal e dispõe sobre a adoção de medidas provisórias. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:senado.federal:proposta.emenda.constitucional;pec:1995-02-16;33>> . Acesso em 01 nov. 2014. 10:00. (EC nº 07)

_____. Senado Federal. PEC no. 00007, de 1997 de 06 de setembro de 1997. Altera a Constituição Federal para extinguir o instituto da medida provisória. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:senado.federal:proposta.emenda.constitucional;pec:1997-03-06;7>>. Acesso em 01 nov. 2014. 09:00.

_____. Senado Federal. PEC no. 0069, de 2003 de 02 de setembro de 2003f. Altera o § 1º do artigo 62 da Constituição Federal, para vedar a edição de medida provisória referente a matéria objeto de veto rejeitado na mesma legislatura. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:senado.federal:proposta.emenda.constitucional;pec:2003-09-02;69>>. Acesso em 01 nov. 2014. 10:30.

_____. Senado Federal. PEC no. 0014, de 2004 de 29 de março de 2004. Inclui novo parágrafo ao artigo 62 da Constituição Federal para prever que lei complementar fixe os pressupostos de urgência para medidas provisórias. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:senado.federal:proposta.emenda.constitucional;pec:2004-03-29;14>>. Acesso em 01 nov. 2014. 11:00.

_____. Senado Federal. PEC no. 0021, de 2004 de 27 de abril de 2004. Altera o artigo 62 da Constituição Federal para estabelecer nova sistemática de edição de medidas provisórias pelo Presidente da República, com concessão de eficácia e força de lei pela Mesa do Congresso Nacional. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:senado.federal:proposta.emenda.constitucional;pec:2004-04-27;21>>. Acesso em 01 nov. 2014. 11:00.

_____. Senado Federal. PEC no. 032/2004, de 25 de maio de 2004. Dá nova redação ao art. 62 da Constituição Federal, que dispõe sobre a edição de medidas provisórias. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:senado.federal:proposta.emenda.constitucional;pec:2004-05-25;32>> . Acesso em 01 nov. 2014. 10:00.

_____. Senado Federal. PEC no. 0035, de 2004 de 09 de junho de 2004. Altera o artigo 62 da Constituição Federal para acrescentar-lhe o § 13, na forma que especifica. (Dispõe sobre a edição de Medidas Provisórias). Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:senado.federal:proposta.emenda.constitucional;pec:2004-06-09;35>>. Acesso em 01 nov. 2014. 11:00.

_____. Senado Federal. PEC no. 0045, de 2004 de 24 de agosto de 2004. Altera o artigo 62 da Constituição Federal para acrescentar-lhe o § 13, na forma que especifica. (Dispõe sobre a edição de Medidas Provisórias). Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:senado.federal:proposta.emenda.constitucional;pec:2004-08-24;45>>. Acesso em 01 nov. 2014. 11:00.

_____. Senado Federal. PEC no. 00047, de 2004 de 17 de setembro de 2004. Institui os atos normativos transitórios em substituição as medidas provisórias. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:senado.federal:proposta.emenda.constitucional;pec:2004-09-17;47>>. Acesso em 01 nov. 2014. 09:00.

_____. Senado Federal. PEC no. 056/2004, de 16 de novembro de 2004. Altera o art. 62 da Constituição Federal. (Alterar o processo de votação e tramitação das Medidas Provisórias). Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:senado.federal:proposta.emenda.constitucional;pec:2004-11-16;56>> . Acesso em 01 nov. 2014. 10:00.

_____. Senado Federal. PEC no. 072/2005, de 06 de dezembro de 2005. Altera o art. 62 da Constituição Federal para disciplinar a edição de medidas provisórias. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:senado.federal:proposta.emenda.constitucional;pec:2005-12-06;72>> . Acesso em 01 nov. 2014. 10:00

_____. Senado Federal. PEC no. 0011, de 2006 de 21 de junho de 2006. Dá nova redação ao caput do art. 62 da Constituição Federal, para limitar a dez o número anual de medidas provisórias que o Presidente da República poderá adotar. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:senado.federal:proposta.emenda.constitucional;pec:2006-02-21;11>>. Acesso em 01 nov. 2014. 11:00.

_____. Senado Federal. PEC no. 0003, de 2007 de 06 de fevereiro de 2007. Acrescenta inciso V ao § 1º do art. 62 da Constituição Federal, para vedar a edição da medida provisória sobre matéria objeto de projeto de lei em tramitação no Congresso Nacional. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:senado.federal:proposta.emenda.constitucional;pec:2007-02-06;3>>. Acesso em 01 nov. 2014. 11:00.

_____. Senado Federal. PEC no. 0011, de 2007 de 01 de março de 2007. Altera o § 9º do art. 62 da Constituição Federal, para estabelecer que as medidas provisórias serão despachadas, pela Mesa de cada uma das Casas, à comissão permanente com a qual tenham maior pertinência temática. Disponível em:

<<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:senado.federal:proposta.emenda.constitucional;pec:2007-03-01;11>>. Acesso em 01 nov. 2014. 11:00.

_____. Senado Federal. PEC no. 078/2007, de 22 de agosto de 2007. Altera o art. 62 da Constituição Federal para disciplinar a edição de Medidas Provisórias. Disponível em:<<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:senado.federal:proposta.emenda.constitucional;pec:2007-08-22;78>> . Acesso em 01 nov. 2014. 10:00.

_____. Senado Federal. PEC no. 0025, de 2008 de 18 de junho de 2008. Altera a redação do § 6º do art. 62 da Constituição Federal, para evitar o sobrestamento de deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando a medida provisória. Disponível em:<<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:senado.federal:proposta.emenda.constitucional;pec:2008-06-18;25>>. Acesso em 01 nov. 2014. 11:00.

_____. Senado Federal. PEC no. 0045, de 2008 de 10 de dezembro de 2008. Acrescenta inciso ao Art. 85, da Constituição Federal, que trata dos crimes de responsabilidade do Presidente da República, e dá nova redação ao § 3º do Art. 167, que permite edição de Medida Provisória para abertura de crédito extraordinário. Disponível em:<<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:senado.federal:proposta.emenda.constitucional;pec:2008-12-10;45>>. Acesso em 01 nov. 2014. 11:00.

_____. Senado Federal. PEC no. 0036, de 2010 de 15 de dezembro de 2010. Dá nova redação ao § 6º do art. 62 da Constituição Federal, para determinar que medida provisória sobresteja somente deliberações legislativas em matéria de lei ordinária. Disponível em:<<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:senado.federal:proposta.emenda.constitucional;pec:2010-12-15;36>>. Acesso em 01 nov. 2014. 11:00.

_____. Senado Federal. PEC no. 0008, de 2011 de 16 de março de 2011. Veda a edição de medidas provisórias sobre as matérias que especifica e promove alterações na sua sistemática de tramitação. Disponível em:<<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:senado.federal:proposta.emenda.constitucional;pec:2011-03-16;8>>. Acesso em 01 nov. 2014. 11:00.

_____. Senado Federal. PEC no. 000011 de 2011 de 18 de março de 2011. Altera o procedimento de apreciação das medidas provisórias pelo Congresso Nacional. Disponível em:<<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:senado.federal:proposta.emenda.constitucional;pec:2011-03-18;11>>. Acesso em 01 nov. 2014. 09:00.

_____. Senado Federal. PEC no. 00025, de 2013 de 14 de maio de 2013. Altera os art. 62 e 64 da Constituição Federal para dispor sobre o pressuposto constitucional da urgência autorizador da edição de medidas provisórias e a solicitação de urgência para apreciação de projetos. Disponível em:<<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:senado.federal:proposta.emenda.constitucional;pec:2013-05-14;25>>. Acesso em 01 nov. 2014. 11:00.

_____. Senado Federal. PEC no. 029/2013, de 04 de junho de 2013. Altera o art. 62 da Constituição Federal para limitar a edição de Medidas Provisórias. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:senado.federal:proposta.emenda.constitucional;pec:2013-06-04;29>> . Acesso em 01 nov. 2014. 10:00.

_____. Senado Federal. PEC no. 00057, de 2013 de 22 de outubro de 2013. Altera o art. 62 da Constituição Federal para estabelecer a apreciação das medidas provisórias em sessão conjunta do Congresso Nacional. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:senado.federal:proposta.emenda.constitucional;pec:2013-10-22;57>>. Acesso em 01 nov. 2014. 10:30.

_____. Senado Federal. PEC no. 00066, de 2013 de 25 de novembro de 2013. Acrescenta os §§ 13 e 14 ao art. 62 da Constituição Federal, para prever a tramitação conjunta de projeto de lei com medida provisória. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:senado.federal:proposta.emenda.constitucional;pec:2013-11-25;66>>. Acesso em 01 nov. 2014. 10:30.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade, in *Processo Legislativo Constitucional, 2012*, disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:rede.virtual.bibliotecas:livro:2012;000932988>>. Acesso em 20 jul. 2014. 23:00.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Medidas Provisórias*. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora RT, 2010.

_____. *Atividade Legislativa do poder Executivo*. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora RT, 2011.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. *O Congresso e as Medidas Provisórias: Abdicação ou Delegação?*, *Novos Estudos*, CEBRAP, N.º 47, São Paulo, março 1997, pp.127-154. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Limongi/O_Congresso_e_as_Medidas_Provisorias.pdf>. Acesso em 12 out. 2014. 10:00.

MACHADO, Luís Fernando Pires. *Legística Aplicada às Medidas Provisórias e Seus Efeitos*, 2009a, disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/496490>>. Acesso em 20 jul. 2014. 23:00.

_____. *Medidas Provisórias: Gênese, Causas e Efeitos*, 2003; Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-ii-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-o-exercicio-da-politica/medidas-provisorias-genese-causas-e-efeitos>> . Acesso em 24 jun. 2014. 10:00.

MANCUSO, Wagner Pralon, in *Construindo Leis: Os Construtores e as Concessões de Serviços*, apud Mancur Olson, in *A Lógica da Ação Coletiva*, 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a05n58.pdf>>. Acesso em 01 nov. 2014. 22:00.

MARIOSI, João de Assis. Ainda Abusos: Medida Provisória, Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Brasília, v. 18, n. 9, p. 53-57, set. 2006., disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/xmlui/bitstream/handle/2011/60550/ainda_abusos_medida_provis%C3%B3ria.pdf?sequence=1>. Acesso em 24 jun. 2014. 10:00.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Perfil Constitucional das Medidas Provisórias, in RDP, n.º. 95, RT, São Paulo, 1.991; pp 31-32 .

MOISÉS, José Álvaro (org.). O desempenho do congresso nacional no presidencialismo de coalizão (1995-2006) in MOISÉS, José Álvaro. O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011.135 p. 07.

TAVARES FILHO, Newton, Excesso na Edição de Medidas Provisórias, Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, 2008. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/fiquePorDentro /temas/temas-anteriores-desativados-com-texto-da-consultoria/medidas_provisorias/Newton%20Tavares%20Filho.pdf>. Acesso em 24 jun. 2014. 10:00.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. O Óbvio que Não se Vê: A Nova Forma do Princípio da Fungibilidade. Revista Argumenta, Jacarezinho - PR, n. 6, p. 36-41, Fev. 2013. Disponível em: <<http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/56/56>>. Acesso em 24 jun. 2014. 10:30.