



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

**PATRÍCIA ALMEIDA ARAÚJO**

**MEDIDAS PROVISÓRIAS E A VEDAÇÃO DE APRESENTAÇÃO  
DE MATÉRIA ESTRANHA AO SEU OBJETO**

**Brasília - DF**

**2016**

**PATRÍCIA ALMEIDA ARAÚJO**

**MEDIDAS PROVISÓRIAS E A VEDAÇÃO DE APRESENTAÇÃO  
DE MATÉRIA ESTRANHA AO SEU OBJETO**

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) apresentado no curso de pós-graduação lato sensu em Direito Legislativo como requisito para obtenção do título de Especialista em Direito Legislativo realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro (ILB).

Área de Concentração: Poder Legislativo, sociedade e instituições

Orientador: Prof. Me. Victor Aguiar Jardim de Amorim

**Brasília - DF**

**2016**

**PATRÍCIA ALMEIDA ARAÚJO**

**MEDIDAS PROVISÓRIAS E A VEDAÇÃO DE APRESENTAÇÃO  
DE MATÉRIA ESTRANHA AO SEU OBJETO**

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

Brasília-DF, \_\_\_\_\_ de dezembro de 2016.

**Banca Examinadora**

---

Prof. Me. Victor Aguiar Jardim de Amorim

---

Prof. Me. Victor Marcel Pinheiro

*“Pobre Constituição Federal, muito pouco amada, muito pouco observada; pobre Constituição Federal que se torna, de rígida, flexível, e isso ocorre, lamentavelmente, com o endosso do guarda maior, que é o Supremo”.*

**Ministro Marco Aurélio de Melo**

***Dedico***  
*este trabalho*  
*Ao amor da minha vida,*  
*José Múcio Monteiro Neto*

## **Agradecimentos**

Ao Professor Orientador Victor Aguiar Jardim de Amorim pela aceitação e orientação  
Ao Secretário Geral da Mesa do Senado Federal, Luiz Fernando Bandeira por toda atenção  
e troca de informações essenciais para a realização deste trabalho  
Aos meus pais pelo esforço em dar a melhor educação  
Aos meus familiares e amigos, pela compreensão na ausência dos encontros  
E, finalmente a Deus pela oportunidade e pelo privilégio da vida.

## RESUMO

Esta pesquisa teve como objetivo realizar um estudo acerca da observância do devido processo legislativo das medidas provisórias, no que tange à obrigatoriedade de apresentação de emendas parlamentares com pertinência temática ao texto original enviado pelo Poder Executivo. O principal foco do estudo é abordar os limites do poder de emenda, analisando as previsões expressas e implícitas na Resolução nº 1, de 2002-CN, na Lei Complementar nº 95, de 1998 e na Constituição Federal, fazendo uma análise da decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 5127-DF e da resposta à Questão de Ordem nº 6, de 2015 formulada pelo Senador Ronaldo Caiado, na sessão do dia 02 de junho de 2015. Por fim, analisar os impactos da instrução encaminhada pela Secretaria Geral da Mesa acerca do novo procedimento de votação das medidas provisórias. Por ser um tema recente, espera-se o surgimento de muitos questionamentos e possível judicialização da matéria.

**Palavras-chave:** Medida Provisória. Emendas Parlamentares. Pertinência Temática. Processo Legislativo.

## **ABSTRACT**

The purpose of this research was to carry out a study on compliance with the due process of law of provisional measures, regarding the obligation to present parliamentary amendments with thematic pertinence to the original text sent by the Executive Branch. The main focus of the study is to address the limits of the power of amendment, analyzing the forecasts expressed and implied in Resolution n ° 1, 2002-CN, Complementary Law n ° 95, 1998 and in the Federal Constitution, making an analysis of the decision Of the Federal Supreme Court in ADI 5127-DF and the response to Question of Order No. 6, of 2015 formulated by Senator Ronaldo Caiado, in the session of June 2, 2015. Finally, to analyze the impacts of the instruction sent by the General Secretariat Of the new procedure for voting on provisional measures. Because it is a recent topic, it is expected that many questions will arise and the possible judicialization of the matter.

Keywords: Provisional Measure. Parliamentary amendments. Thematic Relevance. Legislative process.



## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

**ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade**

**ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**

**CD – Câmara dos Deputados**

**CF – Constituição Federal**

**CN – Congresso Nacional**

**DEM – Democratas**

**DOU – Diário Oficial da União**

**DVS – Destaque para Votação em Separado**

**MP – Medida Provisória**

**PDT – Partido Democrático Trabalhista**

**PLV – Projeto de Lei de Conversão**

**PEC – Proposta de Emenda Constitucional**

**PMDB – Partido do Movimento Democrático do Brasil**

**PSOL – Partido Socialismo e Liberdade**

**PT – Partido dos Trabalhadores**

**PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira**

**SGM – Secretaria Geral da Mesa**

**SF – Senado Federal**

**STF – Supremo Tribunal Federal**

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>1 MEDIDAS PROVISÓRIAS: CONCEITOS E PROCEDIMENTOS</b> .....	13
1.1 Antecedentes históricos e a configuração inicial estabelecida na Constituição de 1988 .....	13
1.2 Medida provisória após Emenda Constitucional nº 32, de 2001 .....	15
1.2.1 <b>Natureza jurídica</b> .....	16
1.2.2 <b>Processo Legislativo e lei de conversão</b> .....	17
1.2.3 <b>Elaboração, iniciativa, relevância e urgência</b> .....	17
1.2.4 <b>Prazo de eficácia da medida provisória</b> .....	21
1.2.5 <b>Envio ao Congresso Nacional</b> .....	21
1.2.6 <b>Comissão Mista de Deputados e Senadores</b> .....	22
1.2.7 <b>Oferecimento de emendas</b> .....	23
1.2.8 <b>Parecer da Comissão Mista</b> .....	24
1.2.9 <b>Deliberação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal</b> .....	25
1.2.10 <b>Decreto Legislativo e lei de conversão</b> .....	26
<b>2 ABORDAGEM DOS PRINCIPAIS ASPECTOS DO JULGAMENTO DA ADI 5.127-DF</b> .....	28
2.1 Contrabando Legislativo e os chamados “jabutis” .....	29
2.2 Costume constitucional .....	30
2.3 Princípio da pertinência temática .....	32
2.4 Violação do devido processo legislativo .....	34
<b>3 QUESTÃO DE ORDEM Nº 6 DE 2015, NO SENADO FEDERAL</b> .....	36
3.1 Resposta à Questão de Ordem pelo Presidente do Senado Federal Renan Calheiros .....	38
3.2 As emendas nos projetos de lei de conversão: quais os limites ao poder de emenda? .....	41
3.3 Análise de emendas propostas pela Câmara dos Deputados na Casa Revisora.....	42
3.4 Oferecimento de destaques para a supressão de matéria estranha à medida provisória .....	44
3.5 Alteração do mérito no Projeto de Lei de Conversão e retorno a Câmara dos Deputados .....	47
3.6 Instrução para o procedimento de votação das medidas provisórias .....	48
<b>CONCLUSÃO</b> .....	54
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	56

## INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem como objetivo realizar estudo acerca da observância do devido processo legislativo das medidas provisórias, mais especificamente à obrigatoriedade de apresentação de emendas parlamentares com pertinência temática. Para tanto, busca-se enfrentar a seguinte pergunta-problema: em que medida é possível admitir a rejeição de emenda em projeto de lei de conversão que trate de matéria estranha ao seu objeto?

A falta de previsão constitucional relativa à apresentação de emendas parlamentares estranhas à medida provisória tornou-se um costume constitucional de modo que, até a decisão do Supremo Tribunal Federal – STF na ADI 5.127-DF o problema jamais havia sido enfrentado pela Suprema Corte. No entanto, a partir dessa decisão, e com o novo procedimento adotado pelo Senado Federal em relação a apresentação de requerimento de impugnação, poderão incidir diversos questionamentos sobre a observância do princípio do devido processo legislativo, sob alegação de afronta ao sistema bicameral.

O objetivo geral da pesquisa é o de discutir o devido processo legislativo das medidas provisórias na sua fase de apresentação de emendas parlamentares. Quanto aos objetivos específicos, são eles: a) dissertar acerca dos antecedentes históricos, conceitos e procedimentos que nortearam a medida provisória, assim como a configuração inicial estabelecida na Constituição de 1988; b) analisar a decisão do STF na ADI 5127-DF; c) analisar o impacto da interpretação feita pelo Senado Federal em resposta a Questão de Ordem nº 6, de 2015, formulada pelo Senador Ronaldo Caiado; d) analisar em que medida é possível admitir a rejeição de emenda em projeto de lei de conversão que trate de matéria estranha ao seu objeto.

A Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, prevê expressamente em seu artigo 4º, § 4º, que é vedada a apresentação de emendas que versem sobre matéria estranha àquela tratada na medida provisória, cabendo ao Presidente da Comissão Mista o seu indeferimento liminar. No mesmo sentido, a Lei Complementar 95, de 1998, em seu artigo 7º, II, aduz que a lei não conterà matéria estranha ao seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão. Já a Constituição Federal é silente, não traz proibição expressa.

Na mesma linha, o STF decidiu na ADI 5.127-DF, que o Congresso Nacional não poderá mais incluir em medidas provisórias artigos que não tenham pertinência temática com o texto original enviado pelo governo. A prática conhecida como “jabutis”, ou “penduricalhos”, foi considerada inconstitucional pela maioria dos ministros e a análise dos requisitos de pertinência temática foi considerada pressuposto constitucional, assim como os pressupostos de relevância e urgência.

Essa prática é reiterada, de longa data, e jamais houvera iniciativa de submetê-la, como causa de pedir, ao STF, em controle concentrado de constitucionalidade. Este fato implicaria uma aceitação genérica, um consenso de constitucionalidade, pelo transcurso do tempo. Daí o Ministro Luís Roberto Barroso entender tratar-se de um costume constitucional, que, como qualquer costume, é, segundo a doutrina, fonte subsidiária do direito, com importância variável, conforme o tempo, o lugar e o sistema jurídico.

Após a decisão na ADI 5.127-DF em resposta a Questão de Ordem nº 6, de 2015 formulada pelo Senador Ronaldo Caiado na sessão do dia 2 de junho de 2015, o Presidente do Senado Renan Calheiros decidiu que passará a submeter à deliberação do Plenário, previamente ao exame do mérito, o exame da pertinência temática. Momento em que qualquer Senador poderá oferecer Requerimento de Destaque para supressão de texto que não guarde conexão com o restante do projeto, sem o retorno do projeto de lei de conversão à Casa iniciadora, em patente desrespeito ao devido processo legislativo e ao sistema bicameral.

Antevendo os questionamentos que a resposta do Presidente do Senado poderia causar, o Secretário-Geral da Mesa, Luiz Fernando Bandeira, enviou um e-mail institucional para todos os chefes de gabinetes, com instrução do novo procedimento das medidas provisórias, alterando a nomenclatura ora dada na resposta da Questão de Ordem nº 6, de 2015 para “Requerimento de Impugnação” de matéria estranha ao texto da medida provisória.

No tocante à metodologia, a pesquisa é qualitativa<sup>1</sup>, cujos dados a serem apresentados são oriundos de fontes bibliográficas, considerando-se, ainda, que a mesma obedeceu aos seguintes procedimentos:

---

<sup>1</sup> MARCONI, Marina Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da Metodologia Científica**. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

- Delimitou-se, inicialmente, o tema, considerando interesse, o tempo, dificuldades e aplicação prática. Avaliou-se a possibilidade e o campo para obter os dados e se elaborou uma lista de assuntos a investigar.
- Prioritariamente, elegeram-se os aspectos que seriam considerados e os que seriam desprezados na adoção dos rumos da pesquisa, tais como histórico, conceitos e outros, assim como o critério de investigação.

Desse modo, a pesquisa constará de uma análise dos preceitos normativos, constantes na Constituição Federal, na Lei Complementar nº 95, de 1998, na Resolução nº 1, de 2002 e na Questão de Ordem nº 6, de 2015. Posteriormente, será feita uma análise minuciosa do acórdão proferido no julgamento da ADI nº 5.127-DF, que decidiu “não ser compatível com a Constituição a apresentação de emendas sem relação de pertinência temática com medida provisória submetida à apreciação”.

Além desta introdução, o trabalho está subdividido nas seguintes partes: a) o Capítulo 1 trata dos conceitos e procedimentos das medidas provisórias, seus antecedentes históricos e a configuração inicial estabelecida na Constituição de 1988; b) o Capítulo 2 trata da abordagem dos principais aspectos do julgamento da ADI 5.127-DF; c) o Capítulo 3 aborda a Questão de Ordem nº 06 de 2015, formulada pelo Senador Ronaldo Caiado, no dia 2 de junho de 2015, tratando da resposta à questão de ordem pelo Presidente do Senado Federal e demais assuntos ligados aos seus desdobramentos e os limites da rejeição de emendas em PLV que tratem de matéria estranhas ao objeto da MP; por fim, a conclusão.

A análise dos referidos temas, permitiu explorar a abordagem que o STF realizou quanto aos limites do poder de emendas parlamentares, concluindo que até a decisão na ADI 5127, considerava-se a apresentação de emendas sem pertinência temática um costume, ou seja, prática reiterada socialmente aceita que se criou e que se consolidou ao longo de muitos anos de vigência da Constituição de 1988.

Respaldado pelo julgamento do STF, o presidente do Senado Federal Senador Renan Calheiros, finalmente respondeu à Questão de Ordem formulado pelo Senador Ronaldo Caiado na sessão do dia 2 de junho de 2016, o que permitiu analisar os possíveis desdobramentos constitucionais de sua resposta frente ao processo legislativo.

## 1 MEDIDAS PROVISÓRIAS: CONCEITOS E PROCEDIMENTOS

### 1.1 Antecedentes históricos e a configuração inicial estabelecida na Constituição de 1988

Pode-se dizer que, relativamente aos antecedentes do instrumento (ou ferramenta), a medida provisória, da forma pela qual ela é atualmente regulada, remonta-se ao *decreto-legge*, constante no artigo 77 da Constituição Italiana de 1947, que deu lugar à Medida Provisória da Constituição de 1988<sup>2</sup>. As Constituições de 1824, 1891, 1934 e 1946 não previam a figura do decreto-lei.

O Brasil viveu boa parte do século XX debaixo de regimes ditatoriais. Na década de 1930, e depois nos mais de 20 anos de regime militar, houve um cenário propício à desvalorização do Poder Legislativo e uma conseqüente hipertrofia do Executivo. Previstos na Constituição, os decretos-leis surgiram apenas em 1937, mas já eram utilizados em 1930<sup>3</sup>, quando Getúlio Vargas chegou ao Poder Executivo com um golpe de Estado, que derrubou a República Velha<sup>4</sup>.

Todavia, a Constituição de 1937 jamais entrou integralmente em vigor, tendo o Presidente da República se valido, diante da não reunião do Legislativo e durante todo o período do Estado Novo, da competência legislativa da União.<sup>5</sup> Os Decretos-Lei configuravam a forma de legislar do Poder Executivo.

Com o processo de redemocratização ocorrido em 1945 e que culminou na deposição de Getúlio Vargas e o fim do Estado Novo, o Brasil ganha uma nova Constituição com ares mais democráticos do que a sua antecessora<sup>6</sup>.

Já sob o governo militar, a partir do ano de 1964, a Constituição de 1946 começou a ser desfigurada pela edição de atos institucionais<sup>7</sup>. Em 24 de janeiro de

<sup>2</sup> AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. **Medida Provisória e a sua conversão em lei**: a Emenda Constitucional n. 32 e o papel do Congresso Nacional. São Paulo: Rev Tribunais, 2004, p. 56-57;

<sup>3</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 924-925.

<sup>4</sup> NICOLAU, Gustavo Rene. **Medidas provisórias**: o executivo que legisla: evolução histórica do constitucionalismo brasileiro. São Paulo: Atlas, 2009, p. 73

<sup>5</sup> CLÉVE, Clèmerson Merlin. **Medidas Provisórias**. 3. ed. São Paulo: Rev. Tribunais, 2010, p. 203. Assim dispunha o art. 180 da CF de 1937: “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”.

<sup>6</sup> NICOLAU, Gustavo Rene, op. cit., p. 85.

<sup>7</sup> Ibidem, p. 86.

1967, o Congresso Nacional aprova a nova Constituição. Seria a mais curta da história brasileira, visto que o Ato Institucional nº 5 e a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, a derogariam<sup>8</sup>.

A Constituição de 1967 lembrava em alguns aspectos a Carta de 1937. A supremacia do Poder Executivo era assumida e avanços da Constituição de 1946 foram suprimidos<sup>9</sup>. O artigo 58 da Constituição de 1967 – assim como seu correspondente artigo 77 da Constituição da Itália – trazia três requisitos. Além de não poder gerar aumento de despesas, sua edição deveria atender aos requisitos constitucionais de "urgência" ou "interesse público relevante", não sendo necessária a configuração concomitante de ambos<sup>10</sup>.

Considerava-se que o prazo do decreto-lei era de sessenta dias, com vigência imediata a partir da publicação de seu texto no Diário Oficial. A apreciação do Congresso Nacional havia sido bastante reduzida pela Constituição, que não admitia emendas e, ademais, considerava o texto do provimento provisório como definitivo caso o Congresso Nacional não se manifestasse naquele prazo de sessenta dias. Em outras palavras, havia aprovação do decreto-lei como lei pelo decurso de prazo sem manifestação da Casa de representantes do povo<sup>11</sup>. Ademais, à época, prevalecia o entendimento da ausência de legitimidade do Poder Judiciário para adentrar no mérito dos pressupostos.<sup>12</sup>

Por fim, caso o Congresso viesse a rejeitar, dentro do prazo constitucional, o decreto-lei do Presidente da República, os efeitos da rejeição operariam apenas ex nunc, ou seja, a Constituição considerava que a rejeição não implicaria a nulidade dos atos praticados durante a sua vigência<sup>13</sup>

Após lenta e gradual transmissão do poder aos civis, mas ainda contando com um Presidente da República eleito por um colégio eleitoral, o Brasil inicia, no ano de 1986, os preparativos para a elaboração de uma nova Constituição Federal, que pudesse espelhar o momento político e social vivido.

---

<sup>8</sup> NICOLAU, op cit, p. 88.

<sup>9</sup> Idem

<sup>10</sup> AMARAL JÚNIOR, op cit., p. 114.

<sup>11</sup> TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 1035.

<sup>12</sup> AMARAL JÚNIOR, op cit., p. 114.

<sup>13</sup> TAVARES, André Ramos, op. cit., p.1035.

## 1.2 Medida provisória após Emenda Constitucional n° 32, de 2001

A faculdade da edição de medidas provisórias deve ser exercida de forma excepcional e em concordância com as normas constitucionais, essencialmente com os pressupostos de relevância e urgência. Entretanto, afirma-se que, desde o nascimento do instituto, essa faculdade legislativa foi exercida de modo abusivo<sup>14</sup>, comprometendo a autonomia do Poder Legislativo.

Foi a edição indiscriminada e excessiva de medidas provisórias que deu origem à Emenda Constitucional n° 32, de 2001<sup>15</sup>, a qual instituiu relevantes modificações no processo legislativo desse ato normativo, como a proibição de reedições, limitação das matérias sobre as quais o instituto pode versar e a instituição do rito bicameral para apreciação da medida provisória<sup>16</sup>.

Até a EC 32, de 2001, as medidas provisórias valiam por 30 dias, mas podiam, se não apreciadas pelo Congresso, ser reeditadas inúmeras vezes. Após a reforma constitucional, passaram as medidas provisórias a ter prazo de vigência de 60 dias, prorrogáveis (automaticamente) por mais 60 dias. Mas, passados 45 dias da edição, a Casa do Congresso em que ela estivesse tramitando passava a ter pauta sobrestada (“trancada”): não podia deliberar sobre nenhum outro projeto, antes de se votar a medida provisória<sup>17</sup>.

Outra modificação da EC 32, de 2001 foi que o prazo da medida provisória não mais corre durante os recessos do Congresso, que também não precisa mais ser convocado extraordinariamente. Por outro lado, ficou consignado que, em algumas matérias, o Presidente não pode editar medidas provisórias. Ademais, a apreciação das medidas provisórias passou a ser feita por cada casa do Congresso, de forma isolada. Passou a ser prevista na Constituição a apreciação prévia dos requisitos de relevância e urgência por uma comissão mista de Deputados e Senadores. Por fim, restou explicitado na Constituição que a medida provisória rejeitada perde os seus

---

<sup>14</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**, 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 238;

<sup>15</sup> Redação do artigo 62 da Constituição Federal, que cuida do instituto das medidas provisórias, dada pela Emenda Constitucional n° 32, de 2001.

<sup>16</sup> LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 537.

<sup>17</sup> TRINDADE, João. **Processo Legislativo Constitucional**. 2. ed. Brasília: JusPodivm. 2016, p. 187.



efeitos ex-tunc, mas se o Congresso não regular, em até 60 dias, os efeitos da medida rejeitada, a rejeição valerá *ex nunc*<sup>18</sup>.

### 1.2.1 Natureza jurídica

Considerada instrumento anômalo de exercício da competência legislativa, a medida provisória foi recebida pelo atual ordenamento jurídico para suprir a lacuna da de seu antecessor, o Decreto-Lei, que não se harmonizava com o caráter democrático que a Assembleia Nacional Constituinte de 1987 queria dar ao Brasil.<sup>19</sup>

A adoção do uso de medida provisória adentrou na Constituição de 1988 como uma das sete espécies normativas primárias, prevista no artigo 59, V, e com parcimoniosa disciplina no artigo 62. A redação deste último dispositivo é praticamente cópia do já mencionado artigo 77 da Constituição italiana e a comparação com o decreto-lei que vigeu no Brasil em toda a ditadura militar é inevitável<sup>20</sup>

Na Constituinte de 1988, a medida provisória foi concebida imaginando-se que venceria o sistema parlamentarista, conforme artigo 2º, do ADCT, que previa plebiscito para a definição do sistema de governo que seria adotado pelo Brasil, ao fim do qual venceu o Presidencialismo. Veja-se a análise de Tavares:

Teoricamente, a medida provisória contextualiza-se mais exatamente em sistemas parlamentaristas, uma vez que, em tais circunstâncias, todo e qualquer provimento provisório será editado sob responsabilidade (política) do Primeiro Ministro. Uma vez editado referido provimento, o Parlamento terá de aprová-lo ou rejeitá-lo, sempre. Na última hipótese, ou seja, ocorrendo a rejeição, esta configura, automaticamente, em tais sistemas, um voto de desconfiança em relação a seu Chefe de Governo.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> PIRES, Ednilton Andrade. A medida provisória e sua Evolução Constitucional. In: **Ensaio sobre impactos da Constituição Federal de 1988 na sociedade brasileira**, vol. 2. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008, p. 580.

<sup>20</sup> NICOLAU, op cit., p. 118-119

<sup>21</sup> TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 1035.

Cumpra, ainda, levar em conta a advertência de Marcelo Cerqueira:

No sistema presidencial, a separação de poderes possui categoria axiologicamente diferenciada da separação dos sistemas de gabinete. Aqui, como nos Estados Unidos da América, matriz da família constitucional a que se filia a república, a separação supõe a independência entre os Poderes, que a medida provisória rompe.<sup>22</sup>

Dessa forma, apesar do projeto original da Constituição Federal de 1988 não ser o sistema presidencialista, podemos dizer que importamos ou, melhor dizendo, copiamos do sistema parlamentarista, a figura do *Decreto Legge* italiano, que, na verdade, é um instrumento muito mais apropriado a esse sistema, pelo qual o governo quase sempre tem maioria no Parlamento e, se “perder” alguma medida provisória importante, fatalmente será trocado por outro<sup>23</sup>.

A respeito do tema, Ives Gandra da Silva Martins, salienta que a medida provisória é instrumento de produção legislativa copiado do modelo italiano e idealizado pelo constituinte para um sistema parlamentar de governo<sup>24</sup>.

### 1.2.2 Processo Legislativo e lei de conversão

O processo legislativo da medida provisória obedece, no modelo da Emenda Constitucional nº 32, de 2001, ao disposto do art. 62, da Constituição de 1988, com a redação dada pela referida Emenda, bem como à sua respectiva regulamentação, constante da Resolução nº 1, de 08.05.2002, do Congresso Nacional<sup>25</sup>.

### 1.2.3 Elaboração, iniciativa, relevância e urgência

A adoção de medida provisória é de competência privativa do Presidente de República. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao

<sup>22</sup> CERQUEIRA, Marcelo. Medida Provisória: a miséria da lei. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n.11, 1995. p.163.

<sup>23</sup> TRINDADE, op. cit., p. 190.

<sup>24</sup> MARTINS, Ives Gandra da Silva; BASTOS, Celso Ribeiro. Comentários à Constituição do Brasil, vol. 4, tomo I. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 427, apud TRINDADE, op. cit., p. 220.

<sup>25</sup> AMARAL JÚNIOR, op. cit., p. 229.

Congresso Nacional (art. 62 da CF/88), observando-se, cumulativamente, os requisitos de relevância e urgência – requisitos constitucionais.

No modelo posterior à Emenda Constitucional nº 32, de 2001, o projeto de medida provisória, no mais das vezes, como já exposto, seja por influxo de ordem técnico-administrativa, seja por influxo político – não raro da própria oposição – é concebido no seio de algum órgão técnico de Ministério<sup>26</sup>.

A seguir, o projeto de medida provisória é encaminhado à Casa Civil da Presidência da República, encaminhamento esse que deve observar o Decreto 4.176, de 2002, em especial os seus artigos 39 e 40. Vale observar que, no modelo do Decreto 4.176, de 2002, diferentemente do que ocorria sob o Decreto 2.954, de 1999, os Ministérios podem encaminhar a proposta já sob a forma de projeto de medida provisória. Afinal, como auxiliares que são do Presidente da República<sup>27</sup>, os Ministros de Estado participam ativamente da formação do juízo político de relevância e urgência. Sim, a decisão final continua sendo do Presidente da República (e somente dele, vale dizer, a medida provisória, no modelo da Emenda Constitucional nº 32, de 2001, continua sendo um ato simples)<sup>28</sup>.

Assim, deve o projeto ser encaminhado com exposição de motivos que demonstre, objetivamente, a ocorrência de relevância e urgência no caso focado pelo projeto<sup>29</sup>. Caso não sejam demonstrados devidamente os requisitos de relevância e urgência, o projeto não é apreciado pela Presidência da República<sup>30</sup>. Nesta hipótese, o projeto é devolvido ao órgão de origem com a justificativa do seu não-seguimento<sup>31</sup>

Segundo Paulo Adib Casseb, em razão da subjetividade norteadora da interpretação dos requisitos de relevância e urgência, cujas definições dependem, apenas, dos critérios pessoais de valoração e do juízo de oportunidade manifestados pelo Presidente da República, o uso da medida provisória passou a ser abusivo.<sup>32</sup>

Consequência disso é que a adoção exagerada das medidas provisórias, fazem do Presidente da República um legislador, usurpando a própria função típica do Poder

---

<sup>26</sup> AMARAL JÚNIOR, op. cit., p. 230.

<sup>27</sup> Cf. art. 76 da Constituição de 1988.

<sup>28</sup> AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do, op cit., p.230

<sup>29</sup> Cf. inciso V do art. 38 do Dec. 4.176/2002.

<sup>30</sup> Cf. art. 39 do Dec.4.176/2002.

<sup>31</sup> Cf. art. 41 do Dec.4.176/2002.

<sup>32</sup> CASSEB, Paulo Adib. **Processo Legislativo**. Atuação das comissões permanentes e temporárias. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2010, p. 342.

Legislativo. O Executivo acaba comandando os trabalhos do Congresso Nacional, em razão da característica peculiar que a medida provisória possui de sobrestar a pauta, até que se ultime a votação de todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando. Assim, destaca Alexandre de Moraes:

Além do patente abuso observado pelo excesso de edição de medidas provisórias, ignorando os pressupostos constitucionais da urgência e relevância, esse instrumento tem sido utilizado como meio de condução dos trabalhos do Congresso Nacional, tendo em vista que, se o presidente da República desejar retardar a apreciação de certas proposições, editará medidas provisórias com o fim de obstruir as pautas das Câmaras, enquanto se o objetivo do chefe de Estado for a agilização dos trâmites de determinados projetos, revogará as medidas provisórias que eventualmente estiverem obstruindo a pauta das Casas. Para tanto, bastará que o presidente edite nova medida, para suspender os efeitos da primeira.<sup>33</sup>

Embora indeterminados e, por isso, insuscetíveis de completa determinação *a priori*, um ensaio de precisão dos pressupostos da medida provisória deve ser intentado. Clèmerson Merlin Clève entende que possui relevância aquilo que é importante, proeminente, essencial, exigível, fundamental ou indispensável. Quanto às medidas provisórias, a relevância demandante de sua adoção não comporta satisfação de interesses outros que não os da sociedade. A relevância há, portanto, de vincular-se unicamente à realização de um interesse público.<sup>34</sup>

Já o pressuposto urgência, segundo o mesmo autor, admite maior precisão conceitual. Ali a questão de tempo (momento) com a condição social nela constatada. A urgência qualifica o momento e define o tempo de exercício de uma competência. Relaciona-se com a inevitabilidade do provimento, que deve ser tal por impedir o emprego de meios ordinários. Com urgência, está-se indicando perigo de dano, a probabilidade de manifestar-se evento danoso; enfim, a situação de periculosidade de *ordinaza extra ordinem*<sup>35</sup>

O próprio texto da Constituição e a dogmática constitucional apontam elementos para definir razoavelmente bem qual seja a urgência exigida para a veiculação de uma MPV<sup>36</sup>. Com efeito, o caminho “normal” da legislação é que o

<sup>33</sup> MORAES, op.cit., p. 555. CASSEB, op. cit., p. 340.

<sup>34</sup> CLÈVE, op. cit., p. 88.

<sup>35</sup> CLÈVE, op. cit., p. 88.

<sup>36</sup> Em relação ao requisito da relevância, a situação é bem mais complexa, até mesmo pelo grau de abertura que tem de ser dado ao Presidente da República e ao Congresso Nacional para aquilatarem a necessidade, ou não, de utilização desse instrumento. Na Itália, por exemplo, está previsto que o Governo pode editar *decreto-legge* somente *em casos extraordinários, de necessidade e urgência* (art. 77). Já na Espanha se permite a edição de *decretos-leyes en caso de extraordinaria y urgente*

Presidente da República, como detentor da iniciativa de projetos de lei (art. 61, *caput* e § 1º), remeta ao Congresso as matérias que julgar pertinentes que sejam regulamentadas, por meio de projeto de lei. Nos casos em que considere essa aprovação absolutamente urgente, poderá remeter o projeto junto com a mensagem de urgência, o que fará com que o Legislativo delibere sobre o projeto no prazo máximo de 100 dias (descontados os períodos de recesso), na forma dos §§ 1º a 4º do artigo 64. Apenas nos casos em que nem mesmo esse prazo de 100 dias pudesse ser respeitado é que o Presidente estaria autorizado a editar medidas provisórias, com vigência imediata<sup>37</sup>.

Por isso, Joel de Menezes Niebuhr afirma que “a urgência de medida provisória é aquela que não pode aguardar o procedimento legislativo de projeto de lei com pedido de urgência”<sup>38</sup>. Em outras palavras: o pressuposto constitucional que justifica a edição de MPV é a chamada *urgência qualificada* – a exigir a *imediata* vigência, não se compatibilizando sequer com o prazo curto do procedimento de urgência constitucional. Nesse sentido, André Tavares afirma que:

[...] se a obtenção da medida pode aguardar o processo de feitura das leis pelo Congresso Nacional, será abusivo o uso da medida provisória. Em outras palavras, havendo prazo assinalado para cumprir e concluir o processo legislativo, devendo-se considerar especialmente, aqui, a existência do regime de urgência, e desde que a disciplina pretendida pelo Executivo possa aguardar o referido trâmite, incabível, porque inconstitucional, sua apresentação pela via excepcional da medida provisória.<sup>39</sup>

Enfim, ao encaminhar o projeto, o órgão proponente deve observar, ainda, as questões formuladas no Anexo I do Decreto nº 4.176, de 2002<sup>40</sup>. Relativamente à medida provisória, são as seguintes as questões a serem respondidas:

---

*necesidad*. Muito se discute doutrinariamente sobre o que seria essa “necessidade”, sem grandes conclusões para fins de limitação da edição de atos normativos primários pelo Governo. Cf., a respeito, NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **Medidas Provisórias: controles legislativo e jurisdicional**. Porto Alegre: Síntese, 2000, p. 128.

<sup>37</sup> Nesse sentido, Edilson Pereira Nobre Júnior, que cita entendimento idêntico de Clèmerson Merlin Clève, Carlos David Santos Aarão Reis e Marco Aurélio Greco (NOBRE JÚNIOR, op. cit., p. 127). Da mesma forma, o Decreto nº 4.176, de 2002, preconiza que não pode ser editada medida provisória sobre matéria “que possa ser aprovada dentro dos prazos estabelecidos pelo procedimento legislativo de urgência previsto na Constituição” (art. 40, V). Em sentido contrário, defendendo que mesmo nessas hipóteses o projeto pode demorar muito no Legislativo: AMARAL JÚNIOR, op. cit., p. 151.

<sup>38</sup> NIEBUHR, Joel Menezes. **O Novo Regime Constitucional da Medida Provisória**. São Paulo: Dialética, 2001, p. 94.

<sup>39</sup> TAVARES, op. cit., p. 1292.

<sup>40</sup> Cf. caput do art. 37 do Dec. 4.176/2002.

- 1) Em se tratando de proposta de medida provisória, há justificativas plausíveis para a sua edição?
- 2) O que acontecerá se nada for feito? A proposta não poderia ser submetida ao Congresso em regime de urgência?
- 3) Trata-se de matéria que pode ser objeto de medida provisória, tendo em vista as vedações do §1º do art. 62 da Constituição?
- 4) A medida provisória estaria regulamentando artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda constitucional a partir de 1º.01.1995 e até 11.09.2001 (art. 246 da Constituição)?
- 5) Estão caracterizadas a relevância e a urgência necessárias para ser editada medida provisória?

#### **1.2.4 Prazo de eficácia da medida provisória**

A medida provisória perde a sua eficácia, desde a edição, se não for convertida em lei no prazo de sessenta dias – prazo esse contado da publicação da medida provisória no Diário Oficial da União – prorrogável uma única vez por igual período<sup>41</sup>.

O prazo de sessenta dias de eficácia da medida provisória suspende-se – bem assim os demais prazos regimentais relativos à tramitação da medida provisória – com a superveniência de recesso parlamentar, sem prejuízo da plena eficácia da medida<sup>42</sup>. Se for editada medida provisória no período de recesso do Congresso Nacional, a contagem dos prazos somente é iniciada no 1º. dia da sessão legislativa ordinária ou extraordinária que se seguir à publicação da medida<sup>43</sup>.

#### **1.2.5 Envio ao Congresso Nacional**

A medida provisória, uma vez editada, deve ser imediatamente submetida à apreciação do Congresso Nacional. Antes da EC nº 32, de 2001, a deliberação se

---

<sup>41</sup> Cf. § 7º. do art. 62 CF/88, c/c o caput do art. 10 da Resolução nº 1/2002 do Congresso Nacional.

<sup>42</sup> Cf. §4º. do art. 62 CF/88, c/c o art. 18 da Resolução 1/2002 do Congresso Nacional.

<sup>43</sup> Cf. parágrafo único do art. 18 da Resolução 1/2002 do Congresso Nacional.

dava em sessão conjunta. Atualmente, no entanto, a medida provisória é analisada separadamente nas Casas. Primeiro, pelo Plenário da Câmara dos Deputados e, depois, pelo Plenário do Senado Federal.

Nos termos da Resolução nº 1, de 2002 do Congresso Nacional, passadas 48 horas da publicação da medida provisória no D.O.U, a Presidência da Mesa do Congresso Nacional fará publicar e distribuir avulsos da matéria e designará Comissão Mista com a responsabilidade de emitir parecer sobre ela (art. 2º). Destaque-se que no mesmo dia da publicação da medida provisória, o seu texto deverá ser enviado ao Congresso, acompanhado, necessariamente, de mensagem e de documento expondo a motivação do ato (art. 2º, §1º).

### **1.2.6 Comissão Mista de Deputados e Senadores**

A Comissão Mista será composta por 12 Senadores e 12 Deputados e igual número de suplentes, indicados pelos respectivos líderes. Deve ser obedecida a proporcionalidade dos partidos ou blocos parlamentares em cada Casa. Estabeleceu-se, também, que este número de membros será acrescido de mais uma vaga na composição destinada a cada uma das Casas do Congresso Nacional. Esta vaga deve ser preenchida em rodízio, exclusivamente, pelas bancadas minoritárias que não alcancem, no cálculo da proporcionalidade partidária, número suficiente para participar da Comissão (art. 2º, § 3º da Resolução nº 1, de 2002).

De acordo com João Trindade, a Comissão Mista atua como uma espécie de “substituta” de todas as comissões, tanto da Câmara quanto do Senado. Isso porque, segundo as disposições constitucionais, a medida provisória não é apreciada pelas comissões permanentes das Casas Legislativas, devendo ser encaminhada diretamente ao Plenário da Câmara (e, posteriormente, ao Plenário do Senado, se for aprovada na Câmara), sem passar pelas comissões<sup>44</sup>.

A apreciação dos pressupostos acontece na Comissão Mista, que deve emitir parecer sobre a admissibilidade e sobre o mérito da medida provisória, ainda que o parecer da comissão mista seja opinativo (não vinculante).

---

<sup>44</sup> TRINDADE, op. cit., p. 220.

### 1.2.7 Oferecimento de emendas

A doutrina constitucional, afastando os precedentes iniciais em termos de medidas provisórias, fixou orientação, posteriormente seguida pelas Resoluções nºs. 1 e 2, de 1989, e atualmente pela Resolução nº 1, de 2002, todas do Congresso Nacional, no sentido da possibilidade de apresentação de emendas, facultando ao Parlamento a ampliação ou restrição de seu conteúdo, sob pena de vincular-se, de forma absoluta, o Poder Legislativo à vontade inicial do Poder Executivo. As emendas, portanto, poderão ser supressivas, aditivas, modificativas, aglutinativas e substitutivas<sup>45</sup>.

Não obstante o entendimento de Alexandre de Moraes, Clèmerson Merlin Clève afirma que só cabem emendas aditivas, modificativas ou supressivas<sup>46</sup>. Conceitualmente, emenda aditiva é a que se acrescenta uma outra proposição<sup>47</sup>. Já a emenda modificativa é a que altera a proposição sem a modificar substancialmente<sup>48</sup>. Por fim, emenda supressiva é a que implica em erradicação de qualquer parte de outra proposição<sup>49</sup>.

Nos seis primeiros dias que se seguirem à publicação da medida provisória no Diário Oficial da União, poderão a ela ser oferecidas emendas, que deverão ser protocolizadas na Secretaria Geral da Mesa do Senado Federal (SGM). Somente poderão ser oferecidas emendas às medidas provisórias perante a Comissão Mista<sup>50</sup>.

É vedada a apresentação de emendas que versem sobre matéria estranha àquela tratada na medida provisória, sob pena de indeferimento liminar por parte do Presidente da Comissão, cabendo recurso – por parte do autor da emenda, com o apoio de outros três membros da Comissão – para decisão definitiva do Plenário da Comissão, que decidirá, definitivamente, por maioria simples, sem discussão ou encaminhamento de votação.<sup>51</sup>

---

<sup>45</sup> MORAES, op. cit., p. 704.

<sup>46</sup> CLÈVE, op. cit., p. 203.

<sup>47</sup> Cf. art. 118. § 6º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

<sup>48</sup> Cf. art. 118. § 5º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

<sup>49</sup> Cf. art. 118. § 2º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

<sup>50</sup> Cf. art. 4º, caput e §1º, da Resolução 01/2002 do Congresso Nacional.

<sup>51</sup> Cf. §§ 4º e 5º do art. 4º da Resolução 01/2002 do Congresso Nacional.



### 1.2.8 Parecer da Comissão Mista

A previsão de que a medida provisória deve ser analisada por uma comissão mista antes de ser deliberada separadamente pelo plenário das Casas está inserida tanto no art. 62, §9º da CF/88 como na Resolução nº 1, de 2002. Em que pese a previsão em tais normas, a determinação vinha sendo descumprida pela comissão mista, que enviava ao Plenário da Câmara parecer feito exclusivamente pelo relator, em patente afronta ao direito do parlamentar de discutir, votar e apreciar a matéria, prerrogativa que tem de participar do devido processo legislativo.

A possibilidade de atuação apenas do relator gerou acomodação do Parlamento e ineficácia da comissão mista: tornou-se praxe a manifestação singular.<sup>52</sup> Cumpre lembrar que a apreciação pela comissão mista é exigência constitucional. Nesses termos, sustenta-se serem inconstitucionais as medidas provisórias convertidas em lei que não foram examinadas por ela, sendo que o pronunciamento do relator não tem o condão de suprir o parecer exigido pelo constituinte.<sup>53</sup>

No modelo atual, em que há várias comissões mistas (uma para cada medida provisória editada), a apreciação ocorre, na prática, diretamente nos Plenários das Casas do Congresso Nacional. Há mais: com o esvaziamento da comissão mista, instaura-se um verdadeiro 'império' do relator, que detém amplo domínio sobre o texto a ser votado no Plenário<sup>54</sup>

No julgamento da ADI nº4.029-DF, em que se questionava o rito pelo qual foi aprovada a MP 366, de 2007, transformada na Lei nº 11.516 de 2007, que criou o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, o Plenário do STF passou a entender como inconstitucional a aprovação de medidas provisórias sem o necessário pronunciamento da comissão mista, sendo assim seu parecer indispensável.

Relator da ação, o ministro Luiz Fux votou no sentido de julgar parcialmente procedente a ADI, modulando os efeitos da decisão para que a Lei nº 11.516, de 2007

---

<sup>52</sup> CLÈVE, op. cit., p. 79.

<sup>53</sup> CLÈVE, op. cit., p. 179

<sup>54</sup> AMARAL JUNIOR, op. cit., p. 247.

só seja declarada nula após 24 meses da prolação da decisão da Corte. Pelo voto do ministro, o instituto permanece existindo, e, nesse prazo de dois anos, o Congresso poderá editar nova lei, respeitando os ditames legais e constitucionais, para garantir a continuidade das atividades da autarquia<sup>55</sup>.

Alegou o relator que a importância das comissões mistas na análise e conversão de medidas provisórias não pode ser amesquinhada. No artigo 62, parágrafo 9º, a Constituição procurou dar maior reflexão das medidas emanadas pelo Executivo. O parecer, emitido pelo colegiado, é uma garantia de que o Legislativo seja efetivamente o fiscal do exercício atípico da função legiferante pelo Executivo. Para o ministro, ao dispensar o parecer redigido pela comissão mista, a resolução seria inconstitucional<sup>56</sup>.

Passada a fase de apreciação pela comissão mista, a medida provisória deve – por mandamento constitucional (art. 62, §8º) – ser encaminhada à Câmara dos Deputados, que desempenhará o papel de Casa Iniciadora na apreciação das medidas provisórias<sup>57</sup>.

### **1.2.9 Deliberação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal**

A votação da medida provisória inicia-se pela Câmara dos Deputados, regra que vale para a maioria das matérias do processo legislativo elencadas no artigo 59 da CF/88, funcionando o Senado Federal como Casa revisora. Depende de juízo prévio, em cada uma das Casas, sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais<sup>58</sup>.

Perceba-se, que antes mesmo de ser votado o mérito da medida provisória, o Plenário da Casa em que ela estiver tramitando deve apreciar, em votação separada, o preenchimento dos requisitos constitucionais de relevância e urgência (Resolução nº 1, de 2002 – CN, art. 8º, caput). É certo, ainda, que, se “o Plenário da Câmara dos

---

<sup>55</sup> BRASIL. Superior Tribunal Federal – STF. Lei nº 11.516/2007. Disponível em: [www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=202057](http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=202057). Acesso 10 out. 2016.

<sup>56</sup> Ibidem

<sup>57</sup> NICOLAU, op. cit., p. 139.

<sup>58</sup> Cf. § 5º do art. 62 da CF/88 c/c caput do art. 8º da Resolução 01/2002 do Congresso Nacional.

Deputados ou do Senado Federal decidir no sentido do não atendimento dos pressupostos constitucionais ou da inadequação financeira ou orçamentária da medida provisória, esta será arquivada” (art. 8º, parágrafo único).

Assim, a Câmara dos Deputados deve se pronunciar até o 28º dia de vigência da medida provisória, prazo esse contado da sua publicação no Diário Oficial da União<sup>59</sup>. Vale dizer que a Câmara dos Deputados tem, assim, como a comissão mista, quatorze dias para deliberar sobre a matéria<sup>60</sup>.

Esgotado o prazo em questão sem que a Câmara dos Deputados tenha concluído a votação da matéria, o Senado Federal pode iniciar a sua discussão,<sup>61</sup> mas não votá-la. O texto aprovado na Câmara dos Deputados é, então, encaminhado ao Senado Federal<sup>62</sup>. Esse possui até o 42º dia de vigência da medida provisória, contado da sua publicação no D.O.U, para apreciá-la. Vale dizer, o Senado Federal e a Câmara têm 14 dias para deliberar a matéria.

Completam-se, assim, 45 dias de tramitação da medida provisória (14 dias com a Comissão Mista, 14 dias com a Câmara dos Deputados, 14 dias com o Senado Federal e, eventualmente 3 dias com a Câmara para deliberação acerca das modificações do Senado Federal.

#### **1.2.10 Decreto Legislativo e lei de conversão**

No caso de a Comissão Mista apresentar parecer pela aprovação da medida provisória com emendas, deverá, também, apresentar o projeto de lei de conversão, bem como o projeto de decreto legislativo para a regulamentação das relações jurídicas decorrentes da vigência dos textos suprimidos ou alterados<sup>63</sup>.

O Congresso Nacional, aprovando a medida provisória com alterações, estará transformando-a em projeto de lei de conversão, que será enviado, pela Casa na qual houver sido concluída a votação, à análise do Presidente da República, para que a sancione ou vete, no exercício discricionário (conveniência e oportunidade) de suas

---

<sup>59</sup> Cf. caput do art. 6º da Resolução 1/2002 do Congresso Nacional.

<sup>60</sup> AMARAL JUNIOR, op. cit., p. 248.

<sup>61</sup> Cf. § 2º do art. 7º da Resolução 1/2002 do Congresso Nacional.

<sup>62</sup> Cf. § 1º do art. 7º da Resolução 1/2002 do Congresso Nacional.

<sup>63</sup> Cf. §4º, do art. 5º, da Resolução 01/2002 do Congresso Nacional.

atribuições constitucionais. Uma vez sancionado o projeto de lei de conversão, o próprio Presidente da República o promulgará e determinará sua publicação<sup>64</sup>.

Rejeitada a medida provisória (ou perdida a eficácia pelo escoamento do prazo, o que equivale a uma rejeição tácita), ela deixa imediatamente de produzir novos efeitos. Quanto aos efeitos já produzidos, a regra geral é que a medida provisória continuará aplicável, a não ser que o Congresso, em 60 dias (a contar da rejeição), edite decreto legislativo dispendo de forma diversa<sup>65</sup>.

Dito de outra forma: quando o Congresso rejeita a medida provisória, mas nada fala sobre os efeitos da rejeição, entende-se que foram *ex nunc*, isto é, a medida provisória deixou de valer, mas os efeitos já produzidos sem mantêm. Apenas se o Congresso editar decreto legislativo dizendo o contrário é que se considerará a rejeição com efeitos retroativos (*ex tunc*), quando os efeitos produzidos pela medida provisória serão desconstituídos<sup>66</sup>. Essa interpretação é mais lógica, consentânea com o regime da medida provisória e resguarda de forma mais efetiva o princípio da segurança jurídica. Concordam com esse ponto de vista Manoel Gonçalves Ferreira Filho e José Levi do Amaral Júnior. André Ramos Tavares parece adotar a mesma interpretação, embora critique a opção do constituinte derivado<sup>67</sup>.

---

<sup>64</sup> MORAES, op. cit., p. 705.

<sup>65</sup> TRINDADE, op. cit., p. 232.

<sup>66</sup> *Ibidem*.

<sup>67</sup> *Idem*, p. 232. Cf. apud 1) FERREIRA FILHO, op. cit., p. 243; 2) AMARAL JUNIOR, op. cit., p. 257; 3) TAVARES, op. cit., p. 1296; 4) BRANCO, op. cit., p. 850.

## **2 ABORDAGEM DOS PRINCIPAIS ASPECTOS DO JULGAMENTO DA ADI 5.127-DF**

Recentemente, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgado da Ação Direta de Constitucionalidade nº 5.127-DF, em 15 de outubro de 2015, declarou inconstitucional a prática frequente do Congresso Nacional de incluir, nos projetos de lei de conversão (PLV), por meio de emendas, assuntos diferentes daquele proposto no texto original enviado pelo Presidente da República. Questão, até então, jamais enfrentada pelo Tribunal.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade foi proposta pela Confederação Nacional das Profissões Liberais (CNPL), com pedido de medida cautelar, contra o art. 76 da Lei nº 12.249, de 2010, nela incluído por emenda parlamentar ao projeto de conversão da medida provisória nº 472, de 2009, que tratava de diversos temas, desde o programa “Minha Casa Minha Vida” até o Fundo de Marinha Mercante. Tal norma determinou a extinção da profissão de técnico em contabilidade, matéria totalmente estranha ao conteúdo daquela medida provisória que tratava sobretudo de matéria financeira e tributária, em distintas áreas, assim como de incentivos fiscais.

A Ministra Relatora, Rosa Weber, votou pela procedência da ADI, para declarar a inconstitucionalidade da norma, acompanhada pelos Ministros Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski. Foi, contudo vencedor, por maioria, o voto do Ministro Edson Fachin. Resumidamente o Tribunal julgou: a) improcedente o pedido por considerar a lei materialmente constitucional; b) declarou incidentalmente a inconstitucionalidade do costume consistente em se admitir emendas sem pertinência temática nas medidas provisórias; c) validou todas as leis que tenham sido aprovadas por essa via, até a data do julgamento; e por fim, c) declarou a constitucionalidade dos dispositivos do Regimento Interno do Congresso Nacional que impõe essa vedação.

A ADI foi rejeitada por 7 votos a 3, e a decisão gerou apenas efeitos prospectivos (*ex nunc*), valorizando-se, assim, a segurança jurídica. Assim, medidas provisórias já convertidas em lei e que foram objeto de emendas sem pertinência temática não foram atingidas pela decisão. Caso contrário, o Supremo se veria obrigado a declarar inconstitucional todas as leis que sofreram tal “manobra”.

Desta feita, o Plenário do STF, tentando minimizar os efeitos que a decisão da ADI poderia desencadear em sede de controle abstrato, o que teria naturalmente,

repercussão em inúmeras normas vigentes aprovadas por meio de emendas “jabutis”, julgou improcedente o pedido. Ou seja, julgou a integralidade da Lei nº12.249, de 2010 continua válida, vigente e eficaz no ordenamento jurídico.

Com isso, a julgamento da ADI nº 5.127-DF resultou em apenas uma recomendação ao Poder Legislativo para vedar, a partir daquela decisão, a apresentação de emendas sem pertinência temática com a medida provisória. Enfim, a medida provisória – um dos mais vistosos e estratégicos poderes do Presidente da República - foi objeto, no curso dos últimos vinte anos, de importantes restrições, legislativas e jurisprudenciais, o que só se torna possível em ambientes democráticos maduros<sup>68</sup>.

## **2.1 Contrabando Legislativo e os chamados “jabutis”**

Dois compadres ao seguirem por uma estrada rural se depararam com um jabuti em cima de uma árvore. Um deles falou: “Olha esse jabuti em cima dessa árvore! Vamos derrubá-lo!”, mas o outro compadre, mais vivo perguntou: Jabuti sobe em árvore? E a resposta foi: Não! Então o compadre replicou: Se jabuti não sobe em árvore, esse que está aí deve ter sido colocado por alguém, sinal que tem dono. Encerraram a discussão e seguiram viagem.

Baseado nessa anedota mineira, Vitorino Freire, Senador, na década de 1960, respondeu ao jornalista Marcos de Sá Corrêa utilizando essa expressão e o termo foi popularizado por Ulysses Guimarães quando cogitava: afinal, de onde veio esse jabuti? Quem está ganhando com isso? Para dizer que alguém colocou algo ali com propósito diverso da vontade precípua normativa<sup>69</sup>.

Na prática parlamentar, os chamados jabutis ou contrabando legislativo são uma “eficiente” forma de acrescentar às medidas provisórias, emendas de interesse individual dos parlamentares e sem qualquer relação de pertinência com o texto original enviado pelo Poder Executivo, com o fim de não chamar a atenção para o que

---

<sup>68</sup> Ibidem.

<sup>69</sup> SANTANA, Hadassah Lais de Sousa. O último Jabuti. Disponível em: <[jota.uol.com.br/o-ultimo-jabuti](http://jota.uol.com.br/o-ultimo-jabuti)>. Acesso em 10 set. 2016.

se pretende aprovar. Trata-se na verdade de uma burla à transparência do processo legislativo e à efetividade democrática da discussão.

Lembrando que o processo legislativo é espécie do gênero processo, André Del Negri salienta, escorado em Elpídio Donizete Nunes, que “a extrema sumariedade do trâmite da medida provisória pode ocasionar graves consequências por meio da supressão de garantias processuais, levando a um produto final desprovido de legitimidade”<sup>70</sup>.

Assim, como a tramitação da medida provisória é, em relação ao processo ordinário, uma exceção, com prazos exíguos, preferência na votação e comprometimento da pauta das Casas do Congresso Nacional, muitos parlamentares apresentam emendas com seus interesses para tentar aprovar mais rapidamente um projeto.

Nas palavras do Ministro Gilmar Mendes quando da discussão da ADI 5.127-DF, “aproveita-se da medida provisória, que tem seu prazo compulsório, para fazer esse tipo de enxerto. E fazem, aí, a ironia da “MP locomotiva”, “MP ônibus”, essa coisa toda que, no debate, isso se coloca”.

Na realidade como as emendas parlamentares só podem ser apresentadas perante a comissão mista no prazo de seis dias da data da publicação no D.O.U, os parlamentares interessados no texto da medida provisória se candidatam a membros da Comissão ou Relator para que possam fazer com mais veemência a defesa de suas emendas individuais – emenda propriamente dita, ou de seu relatório – conhecida como “emenda do relator”.

## **2.2 Costume constitucional**

Costume é o comportamento que se repete no tempo, de modo espontâneo e aceito pelo ordenamento jurídico. No julgamento da ADI 5.127-DF, o Ministro Luís Roberto Barroso reacendeu antiga discussão no que tange às fontes do direito, particularmente o costume jurídico como fonte subsidiária do direito. O Ministro assentou as seguintes premissas condutoras de seu voto:

---

<sup>70</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. Plenário. ADI 5127/DF, rel. Orig. Min. Rosa Weber, red. P/ o acórdão Min. Edson Fachin, julgado em 15/10/2015.

Diante da ausência de proibição, pelo menos explícita, o que se desenvolveu, foi um costume que admitia essa prática. Um costume, como sabemos, é uma importante fonte subsidiária do Direito. O costume consiste, basicamente, numa prática reiterada que seja socialmente aceita. E, portanto, parece-me fora de dúvida que estamos falando de um costume constitucional que se criou e que se consolidou ao longo dos muitos anos de vigência da Constituição de 1988. Portanto, há um costume socialmente aceito e praticado ao longo de décadas<sup>71</sup>.

Para Barroso, essa prática passou hoje a ser considerada incompatível com a Constituição. O Ministro colocou em debate duas premissas para o problema: ou o costume sempre foi inconstitucional – aí acompanhando os mesmos fundamentos do voto da Ministra Relatora Rosa Weber -, e, portanto, há décadas se comete uma inconstitucionalidade, ou mudou a percepção de qual seja a melhor interpretação da Constituição em relação a esse ponto<sup>72</sup>. Nas palavras do Ministro,

[...] é mais plausível a adoção da segunda tese, de que mudou a percepção de qual seja a melhor interpretação da Constituição em relação a esta matéria, como acontece com frequência na vida das pessoas e dos próprios Tribunais; ou por uma mudança de fato, ou por uma mudança na realidade social ou por uma mudança filosófica, algo que antes era compreendido de uma determinada forma, em algum momento passa a ser compreendido de outra. É essa a força, aliás, que está por trás da ideia das mudanças ou da mutação constitucional. A Constituição pode ser mudada por uma via formal, que é a da reforma, ou pode ser mudada por uma via informal, que é a da mutação constitucional, e frequentemente a mutação constitucional se dá por intermédio da interpretação constitucional. Em algum momento, passa-se a interpretar o mesmo conjunto de fatos à luz de uma nova percepção<sup>73</sup>.

Concluiu ele que havia um costume constitucional que admitia a inclusão de emendas não pertinentes ao assunto objeto das medidas provisórias, mas que houve uma mutação de percepção em relação a esse costume. Para tanto, declarou em seu voto a inconstitucionalidade incidental do costume daqui para frente (*pro futuro*), porque, até o julgamento do STF, o costume vinha sendo aceito, tanto que nunca foi questionado perante o Supremo.

A questão do costume e das fontes do direito, em geral, tem tido menos relevo, nas últimas décadas, muito embora bastante se tenha debatido sobre as mudanças e

<sup>71</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. Plenário. **ADI 5127/DF**, rel. Orig. Min. Rosa Weber, red. P/ o acórdão Min. Edson Fachin, julgado em 15/10/2015.

<sup>72</sup> Ibidem - Voto min Luís R. Barroso.

<sup>73</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. Plenário. **ADI 5127/DF**, rel. Orig. Min. Rosa Weber, red. P/ o acórdão Min. Edson Fachin, julgado em 15/10/2015.



mutações ocorridas, em favor do Poder Judiciário, como legislador positivo e intérprete criativo da Constituição<sup>74</sup>. No caso brasileiro, a constitucionalidade de um costume e sua declaração pode ter muito a ver com certa leniência dos demais Poderes – inclusive do próprio STF – e dos legitimados ativos das ações constitucionais, como ocorreu nas incontáveis reedições de medidas provisórias, que lógica e evidentemente não tinham relevância ou urgência<sup>75</sup>.

A solução dada no caso não reforça *ipso facto* a doutrina do costume como fonte formal, nem a doutrina das fontes em si. Nem sequer seria a única possível, ao que parece. Mas logicamente, não há negar que conduz a um reexame do tema, uma vez que impõe um olhar mais cuidadoso com as práticas legislativas, conforme ou contrárias à Constituição, e que atuam de forma criativa no âmbito constitucional<sup>76</sup>.

Com isso, depreende-se que como não existe expressa vedação na Constituição de apresentação de emendas sem pertinência temática, criou-se um costume contrário ao texto constitucional – *contra legem*, que se formou na esfera política, impondo dessa forma, um olhar mais cuidadoso em relação as práticas legislativas, que atuam de forma criativa no âmbito constitucional.

### 2.3 Princípio da pertinência temática

A alteração da proposta legislativa sujeita a cláusula de reserva de iniciativa pelo Presidente da República somente se legitima quando a modificação proposta – seja ela para ampliar, restringir, adequar ou adaptar o texto original da medida provisória – guarda estrita relação de afinidade temática.

A Ministra Relatora da ADI nº 5.127-DF, Rosa Weber anotou que “no processo de conversão de medida provisória em lei, de caráter excepcional, o Poder Legislativo não atua em toda a sua amplitude e nem detém a mesma liberdade para tanto”. Conforme Clèmerson Merlin Clève, “[...] o procedimento de conversão não confunde

---

<sup>74</sup> Ibidem

<sup>75</sup> Idem

<sup>76</sup> Idem

com o ordinário de produção legislativa. A lei de conversão não pode, por isso, ser considerada um modo normal de manifestação do Congresso Nacional".<sup>77</sup>

Ora, se o Presidente da República deve se limitar quando da adoção da medida provisória às matérias elencadas no art. 62 §1º, CF/88, porque aos parlamentares seria flexibilizada essa regra? As emendas devem se ater às mesmas vedações expressas na Constituição Federal para a adoção das medidas provisórias. O PLV não é um projeto de lei autônomo, mas uma proposição acessória à própria medida provisória. Como imaginar, por exemplo, uma emenda tratando de matéria penal?

Conforme Trindade, se a proposição principal não pode tratar de tema que a Constituição veda à própria medida provisória, com mais razão ainda essa matéria deve ser vedada às suas emendas, que os temas não podem ser devidamente debatidos, em vista da exiguidade temporal que a marca a tramitação do PLV.<sup>78</sup>

O Ministro Barroso assentou as seguintes premissas, condutoras de seu voto na ADI 5.127-DF: não há regra expressa na Constituição Federal que proíba emendas ao texto de medida provisória, em apreciação pelo Poder Legislativo, que não contenham pertinência temática, isto é, que tratem de matéria estranha ao tema da medida. Segundo ele, isso não significa que estejam autorizadas, pelo só fato da ausência de proibição expressa<sup>79</sup>.

A Constituição Federal silencia quanto a apresentação de emendas sem pertinência temática com o texto da medida provisória, trata-se na verdade como bem anotado por todos os ministros de um requisito implícito no próprio significado da ação de emendar. Em que se pese a falta de normatização constitucional, a previsão está expressa no art. 4º, § 4º, da Resolução nº 1, de 2002 do Regimento Comum do Congresso Nacional que dispõe:

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

---

<sup>77</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. Disponível em: <[www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=301892](http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=301892)>. Acesso 10 set. 2016.

<sup>78</sup> TRINDADE, op. cit., p. 227.

<sup>79</sup> Portal Estado de Direito. A ADI 527 e o contrabando legislativo. Disponível em: <[estadodedireito.com.br/a-adi-5127-e-o-contrabando-legislativo1/](http://estadodedireito.com.br/a-adi-5127-e-o-contrabando-legislativo1/)>. Acesso 10 set. 2016.

Em geral, os estudiosos reconhecem a existência de limites, mas tratam dessa limitação com base em parâmetros constitucionais distintos. Há quem defenda que a inserção de matéria estranha violaria normas constitucionais, ao passo que existe quem defenda, em casos tais, a violação de normas regimentais (Resolução nº 1, de 2002 – CN) como fundamento para a declaração de inconstitucionalidade da norma<sup>80</sup>

## 2.4 Violação do devido processo legislativo

No Estado Democrático de Direito a soberania popular necessita ser acomodada com a tutela de direitos e a separação dos poderes. O princípio da legalidade representa garantia fundamental de qualquer democracia constitucional, já que os representantes populares eleitos (soberania popular) criam direitos e deveres por meio de lei, que somente será válida se passar pelo devido processo legislativo, sendo esse entendido como o conjunto de regras e princípios constitucionais, legais, regimentais e de resoluções que estabelece um processo legislativo constitucionalmente adequado, com proteção dos direitos de participação dos parlamentares<sup>81</sup>

Questionam-se quais princípios estariam sendo violados na inserção de emendas de matéria estranha a medida provisória. Alguns autores defendem que representaria uma violação ao princípio da independência e harmonia entre os poderes e, de forma conexas a reserva de iniciativa. Essa é a posição, entre outros, de Humberto Ávila<sup>82</sup> e Joel Menezes Nierbuhr. Esse último autor argumenta que:

[...] é o Presidente da República o responsável pela adoção das providências pertinentes. Por isso, é ele quem sente, a priori, qual dosagem apropriada de intervenção normativa a ser produzida. (...) Não pode o Congresso Nacional, em processo de conversão da medida provisória, por entender que os atos do Presidente da República não atendem determinada situação relevante e urgente. Se assim entendem, devem propor, discutir e votar [projeto de] lei ordinária”<sup>83</sup>

<sup>80</sup> TRINDADE, op. cit., p. 223

<sup>81</sup> FELLETT, André. NOVELINO Marcelo (org.) **Constitucionalismo e Democracia**. Salvador: ed. JusPodivm. p. 247.

<sup>82</sup> ÁVILA, Humberto Bergmann *apud* TRINDADE, op. cit., p. 227.

<sup>83</sup> NIERBUHR, Joel de Menezes. O Novo Regime constitucional da Medida Provisória. São Paulo: Dialética, 2001, p. 129.

Diferentemente, o professor Trindade entende que inserir tema estranho ao objeto da medida provisória via emenda é ainda mais grave que o mesmo proceder em relação ao um projeto de lei. O motivo é simples: como a medida provisória tem prazos exíguos para discussão e votação, muitas vezes a inserção é feita às escondidas, pouco antes do término do prazo, sem a possibilidade de uma discussão crítica e democrática. Ora, se atentarmos para o fato de que o processo legislativo existe especialmente para permitir a discussão do conteúdo das normas, já se vê que a conduta viola o justo processo legislativo – consagrado no próprio inciso LIV do art. 5º da CF/88, mas também derivado do parágrafo único do art. 1º e do parágrafo único do art. 59<sup>84</sup>.

Na mesma linha, a Ministra Relatora Rosa Weber, em seu voto exarado na ADI 5.127-DF, entende que:

O direito ao devido processo legislativo é um exemplo de direito fundamental de titularidade difusa, não um direito subjetivo de um ou outro parlamentar, ao menos no que se refere à regularidade do processo de produção das leis. Esse direito funciona simultaneamente como um direito de defesa e como um direito à organização e ao procedimento [...]<sup>85</sup>.

A Ministra concluiu que a hipótese evidencia violação do direito fundamental ao devido processo legislativo, o direito que tem todos os cidadãos de não sofrer interferência, na sua esfera privada de interesses, senão mediante normas jurídicas produzidas em conformidade com o procedimento constitucionalmente determinado<sup>86</sup>.

---

<sup>84</sup> TRINDADE, João, op. Cit. p. 226.

<sup>85</sup> ANDRADE, Leandro Augusto de. **Processo Legislativo e Democracia**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

<sup>86</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. Plenário. **ADI 5127/DF**, rel. Orig. Min. Rosa Weber, red. P/ o acórdão Min. Edson Fachin, julgado em 15/10/2015.

### 3 QUESTÃO DE ORDEM N° 6 DE 2015, NO SENADO FEDERAL

No dia 2 de junho de 2016, o Senador Ronaldo Caiado (DEM-GO), líder do Democratas no Senado Federal, apresentou uma Questão de Ordem em Plenário questionando a possibilidade de rejeição das emendas e modificações realizadas pela comissão mista e pela Câmara dos Deputados que não guardem afinidade com o tema originário da medida provisória ou que provoquem aumento de despesa pública inicialmente prevista.

O motivo do questionamento foi a aprovação da MP 668/2015. Editada em janeiro, integrava o ajuste fiscal prometido pelo Poder Executivo e determinava o aumento das alíquotas do PIS e da Confins de bens e serviços importados, visando proteger a indústria nacional. Contudo, ao chegar ao Plenário do Senado, havia emendas de Deputados sobre temas que nada tinham a ver com o texto original, como por exemplo a que autorizava a construção de um shopping no complexo da Câmara dos Deputados.

Ocasão de grande indignação entre os senadores, a apreciação da MP 668/2015, causou alvoroço no Plenário do Senado pelo abuso da inclusão de emendas sem qualquer pertinência temática com a medida provisória.

- Eu desafio qualquer Senador aqui presente a debater com conhecimento de causa os 24 temas distintos incluídos na medida provisória. Essa quantidade de penduricalhos que colocam escondidos nas medidas provisórias impede que o parlamento exerça sua função de debater as matérias com propriedade, disse o líder dos Democratas Senador Ronaldo Caiado (GO-DEM).
- É frequente, virou a norma, virou regra o Senado chegar na undécima hora e ter que bater o carimbo, aprovando aquilo que vem da Câmara, sob pena de a medida provisória perder seus efeitos. É uma verdadeira árvore de natal, tanto são os penduricalhos que chegam numa medida provisória como essa, sustentou o senador Cássio Cunha Lima (PB-PSDB), líder da bancada tucana na Casa.
- Estamos passando constrangimentos aqui, no Senado. Não dá mais, disse o líder do PMDB no Senado, Eunício Oliveira (CE).
- Alguns jabutis que foram colocados na Medida Provisória nº668 são um verdadeiro escárnio. São simplesmente lamentáveis alguns contrabandos que foram inseridos, defendeu o então líder do Governo, Senador Delcídio do Amaral (MS-PT).
- É um insulto esse Parla-Shopping – atacou o Senador Randolfe Rodrigues (AP-PSOL), atacando diretamente o então Presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha.

- O Senado está sendo achincalhado! É um deboche! São esses penduricalhos, esses jabutis. Estão aproveitando MPs para fazer negociada no Parlamento – gritou o Senador Jader Barbalho (PA-PMDB)<sup>87</sup>.

A maneira como a medida provisória foi votada rendeu reclamações até mesmo do seu Relator-Revisor, Senador Acir Gurgacz (RO-PDT), que se queixou do pouco tempo de avaliação do projeto no Senado, afirmando: “No atual formato de tramitação, o Senado não pode legislar nem revisar o processo; só lhe resta confirmar o que vem da Câmara ou do Executivo. Gostaria de mudar alguns itens, mas é impossível pelo sistema de tramitação atual”<sup>88</sup>.

O Senador Caiado fundamentou sua Questão de Ordem na Resolução nº 1, de 2002, na Lei Complementar nº 95, de 1998 e no Regimento Interno do Senado Federal, especificamente no art. 48, que diz competir ao Presidente:

XI - impugnar as proposições que lhe pareçam contrárias à Constituição, às leis, ou a este Regimento, ressalvado ao autor recurso para o Plenário, que decidirá após audiência da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Desta forma, o senador sugeria ao Presidente do Senado Renan Calheiros usar da sua prerrogativa, semelhante da utilizada pelo então Presidente da Câmara dos Deputados, Henrique Eduardo Alves, quando decidiu, monocraticamente, considerar “não escritos” dois artigos do projeto de lei de conversão – apresentados pelo Relator, Deputado Eduardo Cunha – por considerá-los matéria estranha ao objeto da medida provisória. De fato, aos artigos rejeitados referiam-se à isenção de taxa para o exame da Ordem dos Advogados do Brasil e ao registro de veículos de propulsão humana e tração animal.

Naquela ocasião o Presidente Henrique Eduardo Alves decidiu como não escrita parte do parecer exarado pela comissão mista à medida provisória nº 627, de 2013, correspondente ao texto dos artigos 95 e 96 do PLV nº 2, de 2014, submetendo o restante da proposição à deliberação do Plenário.

Diversamente, o Renan Calheiros, entendeu que não era o caso de deixar a critério exclusivo Presidente a exclusão de emendas sem pertinência temática com a

---

<sup>87</sup> BRASIL. Senado Federal. **Notas Taquigráficas**. Sessão: Nº 84 - Deliberativa Extraordinária - SF em 28/05/2015 às 10:00h.

<sup>88</sup> Ibidem

medida provisória, competindo ao colegiado decidir sobre o atendimento dos pressupostos de admissibilidade.

À época da Questão de Ordem formulada pelo Senador Ronaldo Caiado, o presidente do Senado, solicitou à Secretaria Geral da Mesa um estudo sobre a possibilidade de separar das medidas provisórias dispositivos estranhos inseridos no texto original, sem prejuízo de sua tramitação, assim como acontece com as PECs paralelas.

Encomendei um parecer para que possamos fazer com as medidas provisórias o mesmo que fazemos com as PECs paralelas. Promulgamos a convergência e fazemos tramitar paralelamente como nova PEC o restante. Vamos estender essa interpretação para as MPs. Seria a tramitação daquilo que não foi editado na MP em projeto de lei, uma espécie de projeto paralelo — disse<sup>89</sup>.

Em que pese a SGM ainda não ter respondido à consulta do Presidente Renan, o professor Trindade entende que não é possível o mecanismo usado nas PECs paralelas para as medidas provisórias.

Segundo Trindade, esse regime de tramitação paralela só é compatível com PECs, pois elas estão submetidas ao sistema do bicameralismo puro, em que não há superioridade da Casa iniciadora. Trazer essa lógica para as medidas provisórias é aplicar a elas uma sistemática que lhes é estranha, já que tramitam no mesmo regime dos projetos de lei (bicameralismo mitigado)<sup>90</sup>.

A Questão de Ordem formulada pelo Senador Ronaldo Caiado permaneceu sem resposta por mais de quatro meses, até sobrevir a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 5.127 – DF, que considerou inconstitucional emendas sem pertinência temática com a medida provisória.

### **3.1 Resposta à Questão de Ordem pelo Presidente do Senado Federal Renan Calheiros**

---

<sup>89</sup> BRASIL. Senado Federal. Disponível em: <[www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/05/28/renan-pede-estudo-sobre-exclusao-de-contrabandos-de-medidas-provisorias](http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/05/28/renan-pede-estudo-sobre-exclusao-de-contrabandos-de-medidas-provisorias)>. Acesso em: 14 nov. 2016.

<sup>90</sup> TRINDADE, op. cit., p. 228.

No dia 28 de outubro de 2015, respaldado pelo julgamento do STF na ADI 5.127 - DF, o Presidente do Senado Federal, finalmente respondeu à Questão de Ordem feita pelo Senador Ronaldo Caiado. A partir da interpretação do Supremo de que a pertinência temática das emendas às medidas provisórias seria um pressuposto constitucional, ele evocou o art. 62, § 5º, da CF/88, que tem o seguinte teor:

“§ 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**”. [Grifou-se]

Se a pertinência temática tem a estatura de pressuposto constitucional, inferiu o Presidente do Senado, que tal requisito deve ser avaliado previamente à apreciação da medida provisória em Plenário, assim como são avaliados os pressupostos constitucionais de relevância e urgência explicitados na Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional:

Art. 8º O Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional decidirá, em **apreciação preliminar**, o atendimento ou não dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência de Medida Provisória ou de sua inadequação financeira ou orçamentária, antes do exame de mérito, sem a necessidade de interposição de recurso, para, ato contínuo, se for o caso, deliberar sobre o mérito.

Parágrafo único. Se o Plenário da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal decidir no sentido do não atendimento dos pressupostos constitucionais ou da inadequação financeira ou orçamentária da Medida Provisória, esta será arquivada.

Não foi acolhida a sugestão de aplicação do art. 48, XI, do RISF, para – a exemplo do ex-Presidente da Câmara Henrique Eduardo Alves – impugnar os “jabutis” por ato do Presidente do Senado, tal prerrogativa ficou reservada ao Plenário da Casa.

Entendeu o Presidente Renan que não era o caso de deixar a critério exclusivo do Presidente a exclusão do texto impropriamente acrescido. Isto porque, passada a fase da comissão mista, é do Plenário a competência para decidir sobre o atendimento dos pressupostos de admissibilidade, conforme expresso no art. 8º da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002.

Alegou ainda, que a análise dos pressupostos constitucionais não se limita à medida provisória original, mas estende-se também ao seu projeto de lei de conversão e, conseqüentemente, às emendas. Reforça este argumento o entendimento de que o devido processo legislativo é matéria da análise de admissibilidade pelo Senado.



Nos termos da resposta do Presidente Renan, *in verbis*:

Em reforço a esse entendimento, na recente sessão de 15 de outubro de 2015, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.127, o Supremo Tribunal Federal decidiu “não ser compatível com a Constituição a apresentação de emendas sem relação de pertinência temática com a medida provisória submetida a sua apreciação”.

Indubitável, portanto, a natureza constitucional do pressuposto de pertinência temática das emendas, a merecer abrigo no juízo prévio das Casas Legislativas, conforme descrito no § 5º do artigo 62 da Constituição Federal. Também a Lei Complementar nº 95, de 1998, aplicável às medidas provisórias, conforme estabelecido no parágrafo único do art. 1º, impõe a observância da pertinência temática no exercício do poder de emenda, consoante se verifica do seu art. 7º, notadamente o inciso II, que dispõe:

Art. 7º.....

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

Da mesma maneira, a Resolução do Congresso Nacional n. 1, de 2002, em seu art. 4, que dispõe sobre apreciação das medidas provisórias, estatui quanto às emendas:

§ 4º - É vedada a apresentação de emendas que versem sobre matéria estranha àquela tratada na Medida Provisória, cabendo ao Presidente da Comissão o seu indeferimento liminar. (Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002)

Vê-se, assim, Sr<sup>as</sup> Senadoras, Srs. Senadores, que a norma de ritos da apreciação da medida provisória estabelece a obrigatoriedade de pertinência temática das emendas, que só poderão ser oferecidas perante a Comissão Mista, e atribui ao Presidente da Comissão prerrogativa de indeferir liminarmente aquelas que versem sobre matéria estranha.

Ademais, como visto, a observância do devido processo legal é matéria que se insere na análise dos pressupostos de admissibilidade do texto enviado ao Senado Federal<sup>91</sup>.

A exemplo do que ocorre com os projetos de lei, qualquer modificação introduzida no texto da medida provisória por parte do Senado Federal – ainda que decorrente de restabelecimento de matéria ou emenda rejeitada na Câmara dos Deputados, ou de destaque supressivo – deve ser encaminhada à Câmara dos Deputados sob a forma de emenda a ser apreciada em turno único<sup>92</sup>.

Dessa forma, o Presidente do Senado interpretou à sua maneira, a decisão proferida na ADI 5.127-DF, de forma que os senadores agora poderão apresentar em Plenário Requerimento de Destaque de supressão de emendas já analisadas na

<sup>91</sup> BRASIL. Senado Federal. NOTAS TAQUIGRÁFICAS. 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 55ª Legislatura do Senado Federal. 27.10.2015. Disponível em: <[www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/s/3603](http://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/s/3603)>. Acesso: 14 nov. 2016.

<sup>92</sup> AMARAL JUNIOR, op. cit., p. 249. “Na segunda hipótese [aprovação do projeto com emendas por parte da Casa revisora – nota nossa], contudo, o projeto volta à Câmara inicial, para a apreciação exclusivamente das emendas. Se estas forem aceitas, com elas sobre o projeto à apreciação presidencial. Se rejeitadas, sem elas sobre o projeto para o mesmo fim”.

Câmara dos Deputados, sem o retorno àquela Casa, em patente desrespeito ao devido processo legislativo e ao sistema bicameral.

### **3.2 As emendas nos projetos de lei de conversão: quais os limites ao poder de emenda?**

A legitimidade da alteração do texto das medidas provisórias – de edição da competência privativa do Presidente da República -, mediante apresentação de emendas parlamentares outrora objeto de controvérsia, hoje é reconhecida expressamente no art. 62, § 12, da CF/88 (incluído pela Emenda Constitucional nº21, de 2001), *in verbis*:

§ 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.

Diferentemente do que acontecia na vigência da Constituição de 1967 e na Emenda Constitucional nº 1, de 1969, a Constituição de 1988 permitiu emendas à espécie normativa emanada do Executivo. A Emenda Constitucional nº 32, de 2001 também permitiu alterações dessa natureza, e a Resolução do Congresso Nacional nº1, de 2002, determinou que tais emendas fossem introduzidas no prazo de seis dias após a publicação da medida provisória e sempre diante da Comissão Mista<sup>93</sup>.

Clèmerson Merlin Clève aponta que, no procedimento de conversão, o Legislativo pode aprovar emendas (aditivas, modificativas ou supressivas) às medidas provisórias. Devem-se considerar as leis de conversão como decorrentes de um procedimento normal de atuação legislativa. Ao legislativo é dado modificar a medida provisória, adicionando, modificando ou suprimindo dispositivos<sup>94</sup>.

A Ministra Rosa Weber, no julgamento da ADI 5.127-DF, apontou que:

O processo pelo qual a medida provisória é convertida em lei promove a transformação de um ato legislativo do Governo em ato do Parlamento, e a prerrogativa de apresentação, no curso do processo legislativo, de emendas aos textos das espécies normativas em tramitação no Congresso Nacional é inerente a atividade parlamentar. Trata-se de consequência necessária da efetiva participação dos membros das Casas Legislativas no processo de

<sup>93</sup> NICOLAU, op. cit., p. 142.

<sup>94</sup> CLÈVE, op. cit., p. 203.

elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, corolário que é do próprio debate sobre as questões envolvidas na tramitação das matérias.<sup>95</sup>

Segundo a Relatora,

O poder de emenda parlamentar justamente por não se confundir com o poder de deflagração do processo legislativo, não se detém sequer diante de matéria cuja iniciativa normativa seja reservada. Assegura-se ao Parlamento, assim, a possibilidade de ampliar, restringir ou modificar a proposta normativa encaminhada pelo titular do poder de iniciativa do processo de normogênese.

Com isso, não restam dúvidas da possibilidade que o Legislativo possui de adicionar, modificar ou suprimir o texto da medida provisória. O Congresso Nacional dispõe de larga autonomia no controle prévio da medida provisória, e a possibilidade de emenda é um poder conferido pela Constituição Federal aos parlamentares.

### **3.3 Análise de emendas propostas pela Câmara dos Deputados na Casa Revisora**

O fato de a Câmara dos Deputados desempenhar o papel de Casa Iniciadora no processo legislativo acarreta duas relevantes consequências que a tornam fortalecida diante do Senado Federal. No processo legislativo das medidas provisórias, é inegável que há a prevalência da Câmara dos Deputados diante do Senado Federal. No processo legislativo, a vontade da casa que efetua a deliberação principal prevalece sobre a da que efetua a revisional. Se há conflito entre os textos aprovados pelas casas, o projeto de lei volta para a Casa que iniciou a análise, para que decida entre a sua versão e a versão revisada, encerrando assim a participação do Poder Legislativo no processo<sup>96</sup>.

Desta forma, se a Câmara dos Deputados aprovar os artigos *a*, *b* e *c* de uma medida provisória e o Senado aprovar integralmente os artigos *a* e *b*, procedendo alterações no artigo *c*, o projeto voltará à Câmara que decidirá entre o seu texto e o

---

<sup>95</sup> Voto Ministra Rosa Weber – ADI 5.127 DF

<sup>96</sup> NICOLAU, op. cit., p. 139.

texto do Senado. É flagrante a superioridade da Casa que faz a deliberação inicial. Manoel Gonçalves Ferreira Filho conclui<sup>97</sup>:

Destarte, as Câmaras no Processo Legislativo brasileiro não estão de pé de igualdade. A vontade da que primeiro apreciou o projeto prevalece, na medida em que se impõe até contra as emendas feitas pela outra, a revisora. Ora, isso, na prática, repercute uma certa inferioridade do Senado, que é necessariamente a Câmara revisora em todos os projetos de iniciativa presidencial, hoje a maioria e os mais importantes<sup>98</sup>.

Como a apreciação das medidas provisórias se inicia na Câmara dos Deputados (art. 62, §º8, da CF/88), no modelo atual o Senado Federal pelo curto tempo que possui, não utiliza como deveria a prerrogativa de revisar as emendas vindas da Câmara dos Deputados, em especial as inconstitucionalmente enxertadas na tramitação da medida provisórias, sob pena da medida perder seus efeitos. A Casa Revisora – Senado Federal, fica prejudicada em sua função principal<sup>99</sup>.

Isso porque, se a Câmara demorar 45 dias para aprovar o projeto, esse será remetido ao Senado já com o regime de urgência instalado e a Casa Alta deverá imediatamente deliberar e votar sobre o assunto sob pena de ver paralisados imediatamente todos os demais trabalhos da Casa<sup>100</sup>. “A certeza do prejuízo causado ao processo legislativo pelas medidas provisórias une a opinião da maioria dos parlamentares, sejam de oposição ou da bancada governista<sup>101</sup>.”

Fica claro que a Câmara trabalha com pauta liberada durante os primeiros 45 dias de tramitação, enquanto o Senado já a recebe com a pauta trancada. No ano de 2005, a pauta do Senado ficou travada durante 65% das sessões destinadas à análise de proposições de lei<sup>102</sup>.

Vale frisar: o sobrestamento atinge somente a Casa atrasada, ou seja, o Senado Federal. Tentando minimizar as desigualdades das Casas na tramitação das medidas provisórias, o ex-Senador José Sarney apresentou, com apoio incondicional

---

<sup>97</sup> BRASIL. Senado Federal. NOTAS TAQUIGRÁFICAS. 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 55ª Legislatura do Senado Federal. 27.10.2015. Disponível em: <[senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/s/3603](http://senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/s/3603)>. Acesso: 14 nov. 2016.

<sup>98</sup> Idem.

<sup>99</sup> FERREIRA FILHO, op. cit., p. 212.

<sup>100</sup> NICOLAU, op. cit., p. 146.

<sup>101</sup> BRASIL. Senado Federal. Disponível em: < [www12.senado.leg.br/noticias/materias/2006/01/20/mudanca-no-tramite-das-medidas-provisorias-e-prioridade-da-convocacao-extraordinaria](http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2006/01/20/mudanca-no-tramite-das-medidas-provisorias-e-prioridade-da-convocacao-extraordinaria)>. Acesso 10 Out. 2016.

<sup>102</sup> Ibidem.

de todos os senadores, Proposta de Emenda à Constituição n° 11, de 2011, na qual pretende alterar o procedimento de apreciação das medidas provisórias pelo Congresso Nacional para determinar que:

- a) As medidas provisórias tenham prazo de vigência improrrogável de 120 dias;
- b) A Câmara dos Deputados e o Senado Federal tenham cinquenta e cinco dias cada para apreciação da matéria;
- c) A Câmara dos Deputados encaminhe ao Senado Federal, no estado em que se encontrar, a medida provisória que não houver sido apreciada no prazo de cinquenta e cinco dias que lhe foi inicialmente concedido ;
- d) A medida provisória retorne à Câmara dos Deputados se houver emendas do Senado Federal;
- e) A Câmara dos Deputados se pronuncie logo após o Senado Federal, se não houver se manifestado nos primeiros cinquenta e cinco dias que lhe cabiam, sendo vedada neste caso a inclusão de emendas.

A PEC 11, de 2011, já aprovada no Senado Federal, aguarda apreciação da Câmara dos Deputados. Contudo, naquela Casa, a matéria se encontra no Plenário desde outubro de 2015, sem qualquer previsão de deliberação. Além dessa PEC, existem diversas outras propostas de emenda à Constituição que procuram alterar a redação do art. 62 da CF/88, que trata das medidas provisórias<sup>103</sup>, mas todas paradas na Câmara dos Deputados.

### **3.4 Oferecimento de destaques para a supressão de matéria estranha à medida provisória**

O Senador Renan Calheiros transferiu a cada Senador a possibilidade de apresentar requerimento de destaque para votação em separado das emendas que não tenham pertinência temática, visando a sua supressão do texto a ser promulgado ou submetido à sanção, cabendo ao Plenário, em sequência, exercer o juízo

---

<sup>103</sup> Esta análise tem como base o relatório apresentado pelo Deputado Leonardo Picciani à Comissão Especial, que analisa a proposta de Emenda 511/06. Disponível em: <[www.camara.gov.br/sileg/integras/551774.pdf](http://www.camara.gov.br/sileg/integras/551774.pdf)>. Acesso em 10 Out. 2016.

preliminar sobre o atendimento dos pressupostos de admissibilidade da medida provisória e emendas a ela incorporadas.

Antes de tudo, importante trazer o conceito do que é o “destaque” no processo legislativo constitucional, o chamado DVS – destaque para votação em separado. Assim, adiante algumas explicações:

Destaque é o recurso utilizado para votar separadamente parte da proposição submetida ao exame dos parlamentares, retirada especificamente para esse fim. Essa parte da proposição a ser votada só integrará o texto da matéria depois de aprovada na chamada votação em separado<sup>104</sup>.

É o mecanismo por meio do qual os deputados podem retirar ("destacar") parte da proposição a ser votada para ir a voto depois da aprovação do texto principal. A parte destacada (artigo, inciso, alínea) só volta a integrar a proposição se for aprovada nessa votação em separado<sup>105</sup>.

Destaque é uma forma que os parlamentares encontraram de evitar que os pontos de um projeto sobre os quais não concordam impeçam a aprovação dos pontos sobre os quais concordam. Através do destaque para votação em separado, como o nome já diz, os parlamentares retiram (destacam) as partes polêmicas do projeto e votam as partes não polêmicas. Depois que o texto original for aprovado, votam-se os destaques, que são os pontos mais polêmicos e sobre os quais não há consenso. As partes destacadas serão apresentadas para a votação depois que o projeto principal tiver sido votado. Para que os destaques sejam aprovados, seus proponentes terão que conseguir o quórum necessário para sua aprovação, que é o mesmo para a aprovação do projeto principal (p/ex, se for destaque a um projeto de lei ordinária, maioria simples; se for destaque a uma lei complementar, maioria absoluta)<sup>106</sup>.

Com efeito, é bom lembrar que os destaques podem ser para suprimir, substituir ou modificar algo que esteja no texto principal, bem como para adicionar algo ao texto principal.

No entendimento que foi dado à Questão de Ordem nº 6, de 2015, o Presidente do Senado Federal decidiu que, se o destaque for aprovado em Plenário, a matéria a que ele se refere será retirada do texto do projeto de lei de conversão e, se não houver alterações em outros dispositivos, o PLV seguirá para a sanção presidencial. Do contrário, ou seja, havendo alteração em outros dispositivos, o PLV retornará à

<sup>104</sup> BRASIL. Senado Federal. Disponível em: <[www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/destaque-para-votacao-em-separado-dvs/](http://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/destaque-para-votacao-em-separado-dvs/)>. Acesso em 10 set. 2016.

<sup>105</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Disponível em: <[www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/92614.html](http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/92614.html)>. Acesso em 10 set. 2016.

<sup>106</sup> FOLHA. Disponível em: <[direito.folha.uol.com.br/blog/destaque-para-votao-em-sepado](http://direito.folha.uol.com.br/blog/destaque-para-votao-em-sepado)>. Acesso em 10 set. 2016.

Câmara, que não poderá resgatar o dispositivo suprimido, como seria no caso de uma mera emenda supressiva. Em suas palavras disse que:

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

- 1) se o restante do texto após a supressão for aprovado como veio da Câmara, a Medida Provisória é promulgada ou o PLV respectivo segue para sanção presidencial sem o texto suprimido pela Senado Federal.
- 2) se além da supressão por ausência dos pressupostos constitucionais ou por violação ao devido processo legislativo houver emenda de mérito à matéria conhecida, voltará à Câmara dos Deputados<sup>107</sup>.

Observa-se aí que o Presidente Renan não só aplicou a decisão do STF na ADI 5.127-DF, como também estendeu seus efeitos, em afronta direta ao sistema bicameralismo mitigado, pelo qual, segundo o professor João Trindade, a proposição precisa ser aprovada em ambas as Casas – contudo, no caso de a Casa Iniciadora e a Revisora aprovarem versões diferentes, caberá à primeira tomar a decisão em caráter definitivo<sup>108</sup>.

O art. 65 da CF/88 é bem claro quando diz que:

O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar.

Parágrafo único: Sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora.

Com efeito, após análise minuciosa de todos os votos dos ministros do STF na ADI 5.127-DF, não vislumbramos o entendimento daquela Corte de que o texto alterado pela Casa Revisora (PLV) possa ser enviado direto à sanção presidencial sem que tenha que retornar à Câmara dos Deputados para análise.

A decisão do STF, embora muito mais comemorada pelos senadores, não foi uma decisão endereçada exclusivamente ao Senado Federal, e sim para o Congresso Nacional. Caberá agora tanto ao Plenário da Câmara dos Deputados quanto ao

---

<sup>107</sup> Resposta a questão de ordem nº6 de, 2015, proferida pelo Senador Renan Calheiros em 28.10.2015.

<sup>108</sup> TRINDADE, op. cit., p. 37.

Plenário do Senado Federal fazer a análise do preenchimento dos pressupostos constitucionais, aí incluído a análise da existência de pertinência temática.

### **3.5 Alteração do mérito no Projeto de Lei de Conversão e retorno a Câmara dos Deputados**

Em sua resposta à Questão de Ordem nº 6, de 2015, o Senador Renan Calheiros, afirmou, *in verbis*:

[...] Ordinariamente, as supressões promovidas pela Casa Revisora são reapreciadas pela iniciadora. Todavia, entendeu ele que no caso do rito especial da apreciação das medidas provisórias isto não ocorre se houver juízo negativo de admissibilidade parcial.

É que a aprovação de qualquer texto depende do juízo positivo de admissibilidade de ambas as Casas do Congresso Nacional, conforme § 5º do art. 62 da Constituição Federal [...].

[...] Suprimido parcialmente texto (que será tido como não escrito) e aprovada a matéria remanescente na forma como veio da Câmara dos Deputados, a proposição será encaminhada à sanção presidencial.

Se houver alteração de mérito na matéria conhecida, o projeto voltará à Câmara dos Deputados.

Com esse procedimento, acredito estar preservando o poder de emenda do Congresso Nacional, ao mesmo tempo em que se respeita a Resolução do Congresso Nacional n. 1, de 2002, que regula a tramitação de medidas provisórias, a Lei Complementar 95, de 1998, que regula a edição de atos normativos e a própria Constituição Federal, na forma da interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal na mais recente decisão sobre o tem específico de emendas parlamentares às medidas provisórias<sup>109</sup>.

Com efeito, a medida provisória consiste em um ato normativo hierarquicamente equiparado à lei ordinária, portanto uma proposição, cujos efeitos somente se tornam permanentes após sua conversão em lei. Mesmo que o rito de tramitação das medidas provisórias seja especial, como alegou o Presidente do Senado Renan Calheiros, isso não a exime da obrigatoriedade de que as supressões promovidas pela Casa Revisora sejam reapreciadas pela iniciadora, trata-se de uma regra constitucional, nos termos do art. 62 § 9º, da CF/88.

Em seu livro mais recente, o professor Trindade afirma que no âmbito da medida provisória, qualquer alteração de seu conteúdo (excluídas, claro, as emendas meramente redacionais) significa a necessidade de retorno à Câmara dos Deputados.

---

<sup>109</sup> BRASIL. Senado Federal. NOTAS TAQUIGRÁFICAS. 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 55ª Legislatura do Senado Federal. 28.10.2015. Disponível em: <[www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/s/3603](http://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/s/3603)>. Acesso: 14 nov. 2016.



É inconstitucional, por afronta aos artigos 62, § 9º, e 65, parágrafo único (aplicável por analogia), a conduta do Senado Federal de excluir um tema da medida provisória, sem determinar seu retorno à Câmara dos Deputados – ainda que seja para corrigir eventual inconstitucionalidade<sup>110</sup>. Na mesma linha Alexandre de Moraes entende que:

Em termos simétricos ao processo legislativo ordinário, nos termos da Resolução nº 01/2002 do Congresso Nacional, havendo modificação no Senado Federal, ainda que decorrente de restabelecimento de matéria ou emenda rejeitada na Câmara dos Deputados, ou de destaque supressivo, será esta encaminhada para exame na Casa iniciadora, sob a forma de emenda, a ser apreciada em turno único, vedadas quaisquer novas alterações<sup>111</sup>.

Em realidade percebe-se que a decisão do Presidente do Senado foi uma forma de contenção à forma indiscriminada que a Câmara dos Deputados tem se utilizado das vantagens que possui na tramitação das medidas provisórias, seja inserindo emendas “jabutis”, seja esgotando o prazo para sua apreciação, trancando a pauta do Plenário do Senado. São demasiadas as desigualdades na tramitação das medidas provisórias entre as Casas, mas, se mostra uma verdadeira afronta à Constituição Federal e ao devido processo legislativo a forma como está sendo aplicada a decisão do STF na ADI 5.127-DF pelo Senado Federal.

### **3.6 Instrução para o procedimento de votação das medidas provisórias**

Antevendo os questionamentos que a resposta à Questão de Ordem proferida no dia 28.10.2015 pelo Presidente do Senado Federal poderia causar, utilizando-se do recurso de apresentação de Requerimento de Destaque para suprimir emendas sem pertinência temática, o Secretário-Geral da Mesa, Luiz Fernando Bandeira, enviou para todos os chefes de gabinetes dos senadores da Casa e-mail institucional informando mudança no procedimento de votação de medidas provisórias. O comunicado dizia que:

Nos termos da Questão de Ordem decidida em 27/10/2015, comunicamos que, no procedimento de votação de medidas provisórias e projetos de lei de conversão, preliminarmente ao mérito das matérias, serão submetidos a deliberação os pressupostos constitucionais de urgência, relevância, adequação orçamentário-financeira e pertinência temática.

---

<sup>110</sup> TRINDADE, op. cit., p. 228

<sup>111</sup> MORAES, op. cit., p. 705.

Os senadores que o desejarem, poderão formular requerimento de impugnação de matéria estranha até o encerramento da discussão.

Consta da orientação que preliminarmente à análise do mérito das medidas provisórias serão submetidos à deliberação os pressupostos constitucionais de urgência, relevância, adequação orçamentária – financeira e pertinência temática com a apresentação de requerimento de impugnação.

Assim, cada senador pode agora apresentar Requerimento de Impugnação para suprimir dispositivo sem pertinência temática com a medida provisória, e não mais Requerimento de Destaque. Uma vez aprovado o requerimento, o dispositivo impugnado é retirado e o PLV segue para sanção presidencial, sem que a matéria tenha que retornar à Câmara dos Deputados.

No entanto, verifica-se que houve uma mudança tão somente na nomenclatura do requerimento. Esta foi a saída encontrada para que o PLV não tivesse que retornar à Câmara dos Deputados, uma vez que, se apresentado Requerimento de Destaque (alteração de mérito), o PLV, obrigatoriamente, teria que ser novamente analisado pela Casa iniciadora, por expressa previsão constitucional e regimental.

Mas, na prática, o que se vê é que, seja Requerimento de Destaque seja Requerimento de Impugnação, não se pode negar que, caso suprimida emendas sem pertinência temática, há uma alteração de mérito no projeto de lei de conversão.

O novo Requerimento de Impugnação é uma “inovação”, sem respaldo em nenhuma norma regimental, ao contrário do que se observa em relação ao Requerimento de Destaque, previsto no art. 235, III, d, 6 do RISF e no art. 7º, § 3º da Resolução nº 1, de 2002 – CN.

E mais: o fato de haver uma mera instrução, nada impede que um parlamentar insatisfeito pelo fato de ter tido sua emenda suprimida pelo Plenário do Senado Federal entre com Mandado de Segurança perante o STF, judicializando a matéria. Com razão. De fato, há uma alteração no texto do projeto de lei de conversão, seja qual for o nome do requerimento, de destaque ou de impugnação.

Na linha do entendimento pacífico de que cabe o exame jurisdicional dos requisitos de relevância e urgência em casos excepcionalíssimos, em que a ausência desses pressupostos seja evidente, poderá agora haver controle judicial dos pressupostos constitucionais de pertinência temática?

O Supremo, ao examinar os pressupostos constitucionais à edição de medidas provisórias, segue a tendência jurisprudencial de importantes Tribunais Constitucionais, como o espanhol e o italiano. Tais Cortes, recentemente, também fulminaram decretações de urgência por não observância de pressupostos constitucionais<sup>112</sup>.

Após pesquisa feita no sitio virtual do Senado Federal, constatou-se que, desde a instrução da SGM, quatro projetos de lei de conversão foram objeto de Requerimento de Impugnação de dispositivos sem pertinência temática, quais sejam: MP nº 687, de 2015, MP nº 696, de 2015, MP nº 735/2016 e MP nº 737/2016.

Discussão importante sobre a legalidade da apresentação de Requerimento de Impugnação aconteceu na votação da MP nº 737, de 2016, no dia 1º de novembro de 2016, no Plenário do Senado Federal.

**A SRª VANESSA GRAZZIOTIN** (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB)

- Sr. Presidente, quero pedir desculpas antecipadamente a V. Exª caso o que eu diga não tenha respaldo regimental. Mas, Presidente, até onde consta, quando uma Casa, Câmara dos Deputados, vota uma matéria, cabe a outra Casa analisar exatamente os termos votados na Casa anterior, podendo ela ser rejeitada ou ser aprovada, Sr. Presidente.

Não me lembro de, estando aqui há seis anos, nenhum momento em que tivéssemos usado esse expediente de impugnação de uma matéria que foi aprovada no plenário da outra Casa, Sr. Presidente.

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

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

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

**A SRª VANESSA GRAZZIOTIN** (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – ... analisando...

Senador Aloysio, deixe-me concluir. Ouvi V. Exª...

**O SR. PRESIDENTE** (Renan Calheiros. PMDB - AL) – Senadora Vanessa, isso foi...

**A SRª VANESSA GRAZZIOTIN** (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Deixe-me concluir só, Presidente, se possível.

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

**A SRª VANESSA GRAZZIOTIN** (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Pois não!

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

<sup>112</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W., STRECK, Lenio L. (orgs.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**A SRª VANESSA GRAZZIOTIN** (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – A matéria será judicializada.

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

**A SRª VANESSA GRAZZIOTIN** (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – A matéria será judicializada.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**O SR. ALOYSIO NUNES FERREIRA** (Bloco Social Democrata/PSDB - SP) – É a única! É a única!

Na semana passada – se é que me permite, Sr. Presidente –, quando foi votada a MP do setor elétrico, eu apresentei quatro impugnações. Quatro. Ninguém naquele momento argumentou como V. Exª, como se fosse uma coisa estranha.

**A SRª VANESSA GRAZZIOTIN** (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Eu não estava aqui.

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

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

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

**A SRª VANESSA GRAZZIOTIN** (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Não é barbaridade.

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

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

**O SR. ALOYSIO NUNES FERREIRA** (Bloco Social Democrata/PSDB - SP) – Dá licença. Deixa só concluir.

**O SR. LINDBERGH FARIAS** (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RJ) – Desculpe.

**O SR. ALOYSIO NUNES FERREIRA** (Bloco Social Democrata/PSDB - SP) – Eu apresentei quatro impugnações. Ninguém disse que era um bicho estranho. Ah, inclusive uma das impugnações foi apoiada pelo Senador Pimentel. Ninguém criou esse problema. Agora a Senadora Vanessa inventa uma história. "Não pode!".

**A SRª VANESSA GRAZZIOTIN** (Bloco Socialismo e Democracia/PCdoB - AM) – Eu não! Eu não!

**O SR. ALOYSIO NUNES FERREIRA** (Bloco Social Democrata/PSDB - SP) – Evidentemente que pode.

**O SR. LINDBERGH FARIAS** (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RJ) – Sr. Presidente, não há acordo na impugnação.

**O SR. PRESIDENTE** (Renan Calheiros. PMDB - AL) – Eu queria retomar a apreciação da matéria,...

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

**O SR. PRESIDENTE** (Renan Calheiros. PMDB - AL) – ... dizendo aos senadores – Senador Lindbergh – que esta é uma questão de ordem resolvida há mais de um ano aqui nesta Casa. Portanto, nós não vamos discutir o mérito da decisão da Mesa<sup>113</sup>.

<sup>113</sup>BRASIL. Senado Federal. NOTAS TAQUIGRÁFICAS. 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 55ª Legislatura do Senado Federal. 28.10.2015. Disponível em: <[www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/s/3603](http://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/s/3603)>. Acesso: 14 nov. 2016. BRASIL. Senado Federal. Notas Taquigráficas 2ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 55ª LEGISLATURA. Disponível: <[www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/s/3954](http://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/s/3954)>. Acesso: 1º Nov. 2016.

Importante se mencionar que naquela sessão, a Senadora Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM) ameaçou levar a questão ao STF, exatamente para questionar a falta de previsão do requerimento de impugnação.

Frise-se que a decisão no Senado em nada contribui para reduzir a subjetividade do conceito de matéria estranha ao objeto; a Casa apenas avoca para si a palavra final em cada caso concreto. Resta agora saber se haverá – e qual será – a reação dos parlamentares, em especial, deputados. Esses ficam de mãos atadas no caso de um PLV que tenha apenas emendas rejeitadas pelo Senado, pois ele segue diretamente à sanção. No entanto, na hipótese de um PLV que tenha tanto emendas rejeitadas quanto dispositivos alterados, tal projeto deverá retornar à Câmara. Seguirá aquela Casa a determinação do Senado, e ficará inerte as alterações realizadas na Casa.

## CONCLUSÃO

Esta pesquisa teve como objetivo realizar uma revisão bibliográfica acerca da observância do devido processo legislativo das medidas provisórias, no que tange à obrigatoriedade de apresentação de emendas parlamentares com pertinência temática. Nesse sentido, vale dizer que o complexo ato de formação e permanência no ordenamento jurídico da medida provisória exige a participação dos Poderes Executivo e Legislativo, cada um com uma parcela diferente de competência no processo.

Ao Executivo compete remediar uma situação relevante e urgente, que exige uma ação com resultados imediatos e, por isso, não pode prescindir de um instrumento hábil para essa tarefa. O Legislativo tem o dever de decidir se aquela ação, que foi tomada “às pressas”, é a melhor para a sociedade, podendo alterar o seu texto com a apresentação de emendas perante a Comissão Mista.

No que tange a EC 32, de 2001, não há dúvidas de que Senado Federal foi o maior prejudicado, por dois motivos principais. Primeiro, porque há uma prevalência prevista na Constituição na Casa iniciadora no mérito de qualquer projeto de lei. Sendo esse papel desempenhado pela Câmara, tem ela prevalência sobre o Senado. Medidas provisórias em geral abordam tema de capital importância política e social e, na divergência entre as redações aprovadas, prevalecerá sempre a Câmara dos Deputados.

Em segundo lugar, o Senado foi também prejudicado no que se refere ao regime de urgência que é instalado subsequentemente em cada uma das Casas do Congresso Nacional. Isso possibilita que a Câmara trabalhe livremente até o 44º dia após a publicação e, quando houver deliberação dessa casa, o Senado já recebe a medida com a pauta trancada.

A alteração do processo legislativo é apenas a primeira e mais urgente tarefa necessária para permitir que o Congresso Nacional trabalhe com tranquilidade. Não parece exagero concluir que hoje o Poder Legislativo se subordina exclusivamente à agenda do Executivo, trabalhando por conta e em função de suas prioridades.

Quanto à análise da ADI nº 5.127-DF, sob o aspecto estritamente jurídico, a fundamentação externada pelo Supremo Tribunal Federal – embora tenha ocupado

130 (cento e trinta) laudas – limitou-se, na essência, a repetir a tese de que haveria uma vedação implícita no texto constitucional ao oferecimento de emendas sem pertinência temática com o objeto da medida provisória.

No âmbito político-institucional, a conclusão a que se chega é a de que o Senado Federal, com sua decisão na resposta à Questão de Ordem nº 6, de 2015 e depois com instrução da SGM, buscou reverter a posição de fragilidade a que era submetido no processo de tramitação das medidas provisórias, pelo qual – devido à usual premência de prazo – era regularmente constrangido a aprovar os projetos de lei de conversão na forma em que advindos da Câmara.

Além de reforçar sua posição frente à Câmara, é importante ressaltar que o Senado o fez também em relação ao Executivo, pois a Casa incumbiu-se da prerrogativa de rejeitar qualquer dispositivo original de uma medida provisória, caso entenda pela não admissibilidade de tal dispositivo, por violação aos pressupostos constitucionais de relevância, urgência e – agora também – de pertinência temática.



## REFERÊNCIAS

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. **Medida Provisória e a sua conversão em lei**: a Emenda Constitucional n.32 e o papel do Congresso Nacional. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

ÁVILA, Humberto Bergmann. **Medida Provisória na Constituição de 1988**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997, p. 118. *In*: TRINDADE, João. Processo Legislativo Constitucional. Brasília: ed. JusPodivm. 2016. 2ª Ed.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Disponível em: <[www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/92614.html](http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/92614.html)>. Acesso 10 set. 2016.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Disponível em: <[www12.senado.leg.br/noticias/materias/2006/01/20/mudanca-no-tramite-das-medidas-provisorias-e-prioridade-da-convocacao-extraordinaria](http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2006/01/20/mudanca-no-tramite-das-medidas-provisorias-e-prioridade-da-convocacao-extraordinaria)>. Acesso 10 Out. 2016.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Disponível em: <[www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/destaque-para-votacao-em-separado-dvs/](http://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/destaque-para-votacao-em-separado-dvs/)>. Acesso em 10 set. 2016.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Disponível em: <[www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/05/28/renan-pede-estudo-sobre-exclusao-de-contrabandos-de-medidas-provisorias](http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/05/28/renan-pede-estudo-sobre-exclusao-de-contrabandos-de-medidas-provisorias)>. Acesso em: 14 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Notas Taquigráficas 2ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 55ª LEGISLATURA. Disponível em: <[www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/s/3954](http://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/s/3954)>. Acesso em: 1º Nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Notas Taquigráficas**. Sessão: Nº 84 - Deliberativa Extraordinária - SF em 28/05/2015 às 10:00h.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. NOTAS TAQUIGRÁFICAS. 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 55ª Legislatura do Senado Federal. 27.10.2015. Disponível em: <[www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/s/3603](http://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/s/3603)>. Acesso: 14 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal – STF. Disponível em: <[www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=202057](http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=202057)>. Acesso em 10 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal – STF. Disponível em: <[www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=301892](http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=301892)>. Acesso 10 set. 2016. ADI 5127-DF. Voto Min. Rosa Weber.

CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W., STRECK, Lenio L. (orgs.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

CASSEB, Paulo Adib. **Processo Legislativo**. Atuação das comissões permanentes e temporárias, São Paulo : Ed. Revista dos Tribunais, 2008.

CERQUEIRA, Marcelo. **Medida Provisória**: a miséria da lei. Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo, n.11, 1995. p.163.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Medidas Provisórias**, 3. ed., São Paulo: Rev. Tribunais, 2010.

FELLET, André e NOVELINO Marcelo (org.) **Constitucionalismo e Democracia**. Salvador: ed. JusPodivm.

FERREIRA FILHO, Manoel Goncalves. **Do processo legislativo**. 4. Ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

FOLHA. Disponível em: < [direito.folha.uol.com.br/blog/destaque-para-votao-em-sepado](http://direito.folha.uol.com.br/blog/destaque-para-votao-em-sepado)>. Acesso em 10 set. 2016.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MARCONI, Marina Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da Metodologia Científica**, 4. Ed., São Paulo: Atlas, 2010.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**, vol. 4, tomo I. São Paulo: Saraiva, 1995.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 31. ed. São Paulo. Atlas, 2015.

NICOLAU, Gustavo Rene. **Medidas provisórias**: o executivo que legisla: evolução histórica do constitucionalismo brasileiro. São Paulo: Atlas, 2009.

NIEBUHR, Joel Menezes. **O Novo Regime Constitucional da Medida Provisória**. São Paulo: Dialética, 2001.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **O Novo Regime constitucional da Medida Provisória**. São Paulo: Dialética, 2001, p. 129. *In*: TRINDADE, João. Processo Legislativo Constitucional, 2. Ed., Brasília: ed. JusPodivm. 2016.

PIRES, Ednilton Andrade. A medida provisória e sua Evolução Constitucional. *In*: **Ensaio sobre impactos da Constituição Federal de 1988 na sociedade brasileira**, vol. 2. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008.

Portal Estado de Direito. A ADI 527 e o contrabando legislativo. Disponível em: <[estadodedireito.com.br/a-adi-5127-e-o-contrabando-legislativo1/](http://estadodedireito.com.br/a-adi-5127-e-o-contrabando-legislativo1/)>. Acesso 10 set. 2016.

SANTANA, Hadassah Lais de Sousa. Disponível em: <[jota.uol.com.br/o-ultimo-jabuti](http://jota.uol.com.br/o-ultimo-jabuti)>. Acesso em 10 set. 2016.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2016.

TRINDADE, João. **Processo Legislativo Constitucional**, 2. Ed., Brasília: Ed. JusPodivm. 2016.