



**SENADO FEDERAL**  
**Instituto Legislativo Brasileiro**

**JOÃO PAULO RECCO DE FÁVERI**

**Análise da (in)constitucionalidade do procedimento de impugnação de emendas sem pertinência temática oferecidas aos Projetos de Lei de Conversão no Senado Federal.**

Brasília  
2018



**JOÃO PAULO RECCO DE FÁVERI**

**Análise da (in)constitucionalidade do procedimento de impugnação de emendas sem pertinência temática oferecidas aos Projetos de Lei de Conversão no Senado Federal.**

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

Área de Concentração: Direito Público

Orientador: Prof. PhD. Luís Fernando Pires Machado

Brasília

2018



**JOÃO PAULO RECCO DE FÁVERI**

**Análise da (in)constitucionalidade do procedimento de impugnação de emendas sem pertinência temática oferecidas aos Projetos de Lei de Conversão no Senado Federal.**

Trabalho apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro como pré-requisito para a obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-Graduação *lato sensu* em Análise de Constitucionalidade.

Brasília, 24 de setembro de 2018.

**Banca Examinadora**

---

Prof. PhD. Luís Fernando Pires Machado

---

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva



## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, por mais uma oportunidade de aprendizado.

Aos meus pais, Antonio João de Fáveri e Iraide Recco, maiores estimuladores do prazer pelo estudo, sem jamais medirem esforços para que esse fosse meu maior patrimônio.

À minha esposa, Katarina França, pelo companheirismo de todas as horas e por ter sido suporte para nossa família em minhas ausências. O seu amor sempre me sustentou nos momentos mais desafiadores.

Aos meus colegas de trabalho, apoiadores de todas as horas e solidários nessa jornada.

Aos professores e colegas de curso, pelas lições de cada encontro.

Às judiciosas orientações do Prof. Luís Fernando Pires Machado, essenciais para o desenvolvimento deste trabalho, e à participação do Prof. Rafael Silveira e Silva na banca examinadora, com valiosas contribuições da Ciência Política aos temas do Direito.





“Entendemos completamente inadequada, do ponto de vista constitucional, essa leitura que permite ao Senado, unilateralmente, retirar do texto de medida provisória ou de projeto de lei de conversão texto aprovado pela Câmara, sem o retorno à Casa anterior.

Segundo nossa leitura, é vedado ao Senado Federal alterar de qualquer forma a MPV (ou o PLV) aprovada pela Câmara dos Deputados, sem determinar o retorno da matéria à primeira Casa – ainda que se trate de destaque supressivo, e mesmo que isso seja feito na fase de admissibilidade”.

*João Trindade Cavalcante Filho*



## RESUMO

O presente trabalho analisa a (in)constitucionalidade do procedimento adotado pelo Senado Federal, denominado requerimento de impugnação, que, fundamentado na decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.127, instituiu o juízo prévio de admissibilidade das emendas parlamentares inseridas em Projetos de Lei de Conversão, sem pertinência temática com o objeto inicial da Medida Provisória. A partir das contribuições doutrinárias e verificação da atividade prática de aplicação, pelo Judiciário, dos instrumentos normativos relacionados ao problema de pesquisa, analisou-se criticamente o referido procedimento de impugnação. Também foram considerados os casos de aplicação do mecanismo de impugnação de emendas sem pertinência temática, a partir da sua criação em 27 de outubro de 2015, tendo sido encontradas 12 proposições que, durante sua tramitação no Plenário do Senado, foram objeto de requerimento de impugnação. Como resultado da pesquisa, concluiu-se que o requerimento de impugnação é inconstitucional, por violar o princípio do bicameralismo, ao permitir a rejeição de dispositivos aprovados pela Câmara dos Deputados sem o retorno da proposição à Casa Iniciadora para reapreciação pelos Deputados. Na ADI 5.127, não foi identificada qualquer disposição que permitisse flexibilizar o bicameralismo ou alterar o rito de apreciação das Medidas Provisórias, com a criação de uma preliminar de admissibilidade para as emendas parlamentares, ainda que destituídas de pertinência temática. Nenhuma disposição constitucional ou jurisprudência firmada dá legitimidade ao Senado Federal para, em última instância, decidir sobre a pertinência temática das emendas parlamentares. O próprio conceito jurídico de pertinência temática é amplo, dando margem para subjetividade e imprecisão, principalmente quando há certa conexão com o objeto temático da Medida Provisória. Por fim, identificou-se uma atuação parlamentar pautada por juízo de conveniência e oportunidade ou por interesses de Governo na apresentação dos requerimentos de impugnação, não necessariamente motivada por ausência de pertinência temática.

**Palavras-Chave:** Medida Provisória. Projeto de Lei de Conversão. Emenda Parlamentar. Matéria Estranha. Pertinência Temática. Princípio do Bicameralismo. Requerimento de Impugnação. Senado Federal. Controle de Constitucionalidade.



## ABSTRACT

This study analyses the constitutionality of a challenge petition procedure adopted by the Brazilian Federal Senate. This procedure is based on the Supreme Court decision judgment on Direct Actions of Unconstitutionality (ADI) n° 5.127, which has instituted the preliminary ruling on the admissibility of the parliamentary amendments inserted in Conversion Bills of Law, without thematic pertinence with the primary object of the Provisional Measure. Based on the doctrinal contributions, the Judiciary verification of the practical application and the normative instruments related to the research problem, the aforementioned Challenge Procedure was critically evaluated. Besides, we have also considered cases to which amendments challenging mechanism were applied with no thematic pertinence, since its creation on October 27th, 2015. As a result, 12 propositions that were subject to a challenge petition during the procedures in the Federal Senate Plenary sessions were found. As a conclusion, we found out that the Federal Senate's challenge petition is unconstitutional as it violates the Bicameralism Principle. In other words, it allows approved legal provisions by the Lower Chamber to be rejected without having them sent back for re-evaluation. In the ADI n° 5.127, we could not identify any provision that would permit the bicameralism to be more flexible or that would allow the Provisional Measure review process to be altered, even if it were deprived of thematic pertinence. Neither constitutional provision nor established case law provide legitimacy to the Federal Senate to, ultimately, decide on the thematic pertinence of the Parliament's amendments. The legal concept of thematic pertinence itself is broad, which gives room to subjectivity and imprecision, especially when it has a certain relation to the Provisional Measure's object. Finally, we identify a parliamentary performance based on either convenience and opportuneness or Government interests when presenting the challenge petition, not necessarily motivated by the absence of thematic pertinence.

**Key-words:** Provisional Measure. Conversion Bill of Law. Parliamentary Amendment. Thematic Pertinence. Bicameralism Principle. Challenge Petition. Federal Senate. Constitutional Control.



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACR	Ambiente de Contratação Regulada
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU	Advocacia Geral da União
ANCINE	Agência Nacional do Cinema
ANM	Agência Nacional de Mineração
AP	Ação Penal
ARE	Recurso Extraordinário com Agravo
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CADIN	Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal
CARF	Conselho Administrativo de Recursos Fiscais
CBMDF	Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CDA	Certidão de Dívida Ativa
CDE	Conta de Desenvolvimento Energético
CF	Constituição Federal
CN	Congresso Nacional
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNPE	Conselho Nacional de Política Energética
CNPL	Confederação Nacional das Profissões Liberais
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONDECINE	Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
DPVAT	Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Via Terrestre
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
MC	Medida Cautelar

MP	Medida Provisória
MPV	Medida Provisória
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PERT	Programa Especial de Regularização Tributária
PIS/PASEP	Programa de Integração Social/ Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PL	Projeto de Lei
PLV	Projeto de Lei de Conversão
PMDF	Polícia Militar do Distrito Federal
PR	Presidente de República
PROIES	Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
RE	Recurso Extraordinário
REIDI	Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura
RTJ	Revista Trimestral de Jurisprudência
STF	Supremo Tribunal Federal
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste



## SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO .....	17
2.	MEDIDA PROVISÓRIA NA ATUAL REDAÇÃO CONSTITUCIONAL .....	21
2.1.	Processo Legislativo e Prazos .....	23
2.2.	Emendas Parlamentares às Medidas Provisórias .....	23
2.3.	Análise dos Pressupostos Constitucionais.....	24
2.4.	Apreciação das Medidas Provisórias pelo Senado Federal .....	25
2.5.	Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal .....	26
2.6.	Delimitação do conceito de pertinência temática.....	32
2.7.	Questão de Ordem sobre emendas sem pertinência temática em vigor no Senado Federal .....	34
3.	CASOS DE APLICAÇÃO DA IMPUGNAÇÃO.....	39
3.1.	PLV 20/2015 – Reajuste de Taxas do IBAMA, ANCINE e CADE.....	41
3.2.	PLV 23/2015 – MP do Setor Elétrico (Risco Hidrológico) .....	42
3.3.	PLV 25/2015 – Reforma Administrativa .....	43
3.4.	PLV 4/2016 – Interrupção de Vias Públicas .....	44
3.5.	PLV 8/2016 – Renegociação de Dívidas Rurais e de Caminhoneiros .....	45
3.6.	PLV 13/2016 – Tarifa Aeroportuária e Participação de Capital Estrangeiro nas Empresas Aéreas.....	47
3.7.	PLV 28/2016 – Cooperação Federativa Policial .....	48
3.8.	PLV 29/2016 – MP do Setor Elétrico (Privatizações no Setor Elétrico) .....	49
3.9.	PLV 15/2017 – PMDF e CBMDF.....	50
3.10.	PLV 23/2017 – Regularização Tributária – PERT.....	51
3.11.	PLV 30/2017 – Organização da Presidência da República.....	52
3.12.	PLV 37/2017 – Criação da Agência Nacional de Mineração .....	52
4.	CONCLUSÕES.....	55
5.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	59



## 1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal – CF, no parágrafo único do art. 59, estabeleceu a necessária regulamentação, por meio de lei complementar, dos procedimentos de elaboração, redação e consolidação das leis. A Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, foi a resposta do Congresso Nacional a essa determinação, disciplinando as normas técnicas e as regras gerais para a feitura das leis, condições essenciais ao cumprimento do devido processo legislativo, objetivando a garantia da validade e da eficácia da norma para o seu ingresso no ordenamento jurídico existente.

Com relação à amplitude das matérias que serão tratadas por cada tipo normativo, o inciso II do art. 7º da referida lei estabelece que *“a lei não deverá conter matéria estranha ao seu objeto ou que a este não esteja vinculada por afinidade, pertinência ou conexão”*.

A mesma preocupação está expressa na Resolução nº 1, de 2002-CN, do Congresso Nacional, que disciplina a tramitação e a apreciação das Medidas Provisórias. O §4º do seu art. 4º estabelece que *“é vedada a apresentação de emendas que versem sobre matéria estranha àquela tratada na Medida Provisória, cabendo ao Presidente da Comissão o seu indeferimento liminar”*.

Por sua vez, com relação ao entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF sobre o tema, inicialmente prevaleceu uma compreensão altamente restritiva, que considerava o poder de emendar como corolário do poder de iniciativa, de modo que não poderia propor emenda quem não poderia propor o principal. Em outras palavras, o poder de emendar estava necessariamente vinculado à titularidade do poder de iniciar, de tal modo que os parlamentares não poderiam emendar projetos cuja instauração do processo legislativo fosse excluída da iniciativa parlamentar.

Convém lembrar que a Suprema Corte, no julgamento da ADI 1.050-MC/SC, Relator Ministro Celso de Mello, considerou válidas as emendas parlamentares, apostas a projeto de lei de iniciativa exclusiva do Executivo, conforme se depreende de parte da Ementa da referida Ação Direta de Inconstitucionalidade:

**“O poder de emendar projetos de lei – que se reveste de natureza eminentemente constitucional – qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (RTJ 36/382, 385 – RTJ 37/113 – RDA 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do Legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de**

iniciativa (ADI 865/MA, Rel. Min. CELSO DE MELLO), **desde** que – **respeitadas as limitações** estabelecidas na constituição da República – **as emendas parlamentares** (a) **não importem** em aumento da despesa prevista no projeto de lei, (b) **guardem** afinidade lógica (relação de pertinência) **com** a proposição original e (c) **tratando-se** de projetos orçamentários (CF, art. 165, I, II e III), **observem** as restrições fixadas no art. 166, §§ 3º e 4º, da Carta Política” (ADI 1.050-MC/SC; 2004; p. 235 – grifos no original).

O poder de emenda a projetos de iniciativa reservada pressupõe, como se nota, a pertinência entre o tema da emenda e a matéria do objeto do projeto, pois, caso contrário, a emenda representaria uma iniciativa legislativa sobre matéria reservada à iniciativa de outro Poder, padecendo deste modo de inconstitucionalidade.

Especificamente sobre as emendas parlamentares às Medidas Provisórias, em outubro de 2015, no julgamento da ADI 5.127, o Supremo decidiu pela impossibilidade de inclusão de matéria sem pertinência temática durante sua conversão em lei, após a tramitação no Congresso Nacional, conforme se depreende de trecho da emenda do acórdão:

“Viola a Constituição da República, notadamente o princípio democrático e o devido processo legislativo (arts. 1º, caput, parágrafo único, 2º, caput, 5º, caput, e LIV, CRFB), a prática da inserção, mediante emenda parlamentar no processo legislativo de conversão de medida provisória em lei, de matérias de conteúdo temático estranho ao objeto originário da medida provisória” (ADI 5.127, 2016, p. 40).

A decisão, ao considerar a inserção de matéria estranha via emenda parlamentar como prática inconstitucional, repercutiu diretamente no processo legislativo, levando o Senado Federal a adotar um procedimento para a análise preliminar da pertinência temática dessas emendas. Mediante Questão de Ordem respondida em 27 de outubro de 2015 pelo então Presidente, Senador Renan Calheiros, foi instituída uma espécie de requerimento de impugnação, que na fase preliminar de análise dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência das Medidas Provisórias, permite a qualquer senador retirar, do texto do projeto de lei de conversão aprovado e enviado pela Câmara dos Deputados, dispositivos tidos como sem pertinência temática, sem que a alteração retorne para apreciação pelos Deputados.

“Portanto, compete ao Plenário de cada Casa, preliminarmente ao mérito da proposição que lhe for submetida (medida provisória ou o projeto de lei de conversão) emitir juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais. Ao fazê-lo, poderá deixar de conhecer, considerando não escrita, de matéria estranha à medida

provisória originária ou que aumente a despesa prevista, seja porque o novo conteúdo não atende aos pressupostos específicos da urgência, relevância e limitações materiais, seja ainda porque desborda dos limites constitucionais do poder de emendar atribuído aos parlamentares, por não guardar pertinência temática. Do juízo preliminar exercido pelo Plenário do 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 apreciado 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 pelo 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” (Diário do Senado Federal, 28/10/2015, p. 77)

Nesse contexto, cumpre investigar se o Senado Federal, na apreciação de Projeto de Lei de Conversão, pode deixar de conhecer dispositivos aprovados pela Câmara dos Deputados considerando-os não escritos, sem que o texto retorne para a apreciação da Casa Iniciadora, sob a alegação de inconstitucionalidade por ausência de pertinência temática com o objeto inicial da Medida Provisória.

Este trabalho parte da hipótese que é inconstitucional qualquer alteração no texto de Medida Provisória ou Projeto de Lei de Conversão pelo Senado Federal, ainda que mediante requerimento de impugnação, sem o retorno da matéria para a Casa Iniciadora. Ao Senado Federal não caberia unilateralmente qualquer alteração no Projeto de Lei de Conversão, ainda que em fase de admissibilidade, para corrigir eventual inconstitucionalidade, dado o nosso sistema bicameral, conforme adotado no Brasil a partir da Constituição de 1988, onde a Casa Iniciadora conta com a prerrogativa de avaliar eventual alteração apresentada pela Casa Revisora, antes de enviá-lo à sanção ou à promulgação.

O objetivo da pesquisa, portanto, é verificar, a partir da contribuição doutrinária de autores que se aprofundaram no tema, o rito de tramitação das Medidas Provisórias, em particular nos casos de modificações do texto original, que resultam em Projetos de Lei de Conversão, no contexto do bicameralismo brasileiro, caracterizado pela assimetria da atuação das Casas Legislativas do Congresso Nacional na apreciação dessas matérias.

Especificamente, cumpre analisar o exame dos pressupostos constitucionais formais (relevância e urgência) e materiais (limitações temáticas) das Medidas Provisórias e como a análise da pertinência temática das emendas parlamentares se insere nesse contexto.

Com o propósito de identificar o atual estágio do conhecimento quanto ao tema e de desenvolver a presente pesquisa, foi realizado levantamento bibliográfico. Complementarmente, com o objetivo de aprofundamento das contribuições doutrinárias e verificação da atividade prática de aplicação, pelo Judiciário, dos instrumentos normativos relacionados ao problema de pesquisa, realizou-se pesquisa de jurisprudência, com o objetivo de identificar e analisar as decisões do Supremo Tribunal Federal relacionadas ao tema proposto.

Também foram considerados os casos de aplicação do mecanismo de impugnação de emendas sem pertinência temática, a partir da sua criação em 27 de outubro de 2015. Para isso, procedeu-se pesquisa dos Projetos de Lei de Conversão apreciados pelo Senado Federal desde então.

A pesquisa comportará, em seu desenvolvimento, as três dimensões da dogmática jurídica – analítica, empírica e normativa – e se caracterizará como uma pesquisa tanto de *lege lata*<sup>1</sup>, pelo necessário aprofundamento sobre o processo legislativo na apreciação de Projetos de Lei de Conversão, particularmente quando alterados pela Casa Revisora; como de *lege ferenda*<sup>2</sup>, pois objetiva criticar ou propor alteração à interpretação do mecanismo de análise da pertinência temática de emendas parlamentares, adotado pelo Senado Federal após a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 5.127.

Por fim, o presente trabalho se justifica, em especial, pela primazia que nosso sistema bicameral delega à Câmara dos Deputados no processo legislativo, visto que as proposições de iniciativa extraparlamentar, tais como os projetos de autoria do Presidente da República, de iniciativa popular, de outros Poderes, da Procuradoria da República, do Poder Judiciário e as Medidas Provisórias, objeto dessa pesquisa, todas iniciam sua tramitação na Câmara dos Deputados. De certa forma, o Senado Federal tem o condão de revisar as matérias originárias, podendo ou não as alterar, inclusive quanto ao mérito. A hipótese de subversão desse modelo, firmado nos princípios constitucionais que estruturam o devido processo legislativo, merece a atenção da academia e pode se constituir num relevante debate jurídico da atualidade.

---

<sup>1</sup> As pesquisas de *lege lata* são aquelas que, diante de um problema interpretativo-jurídico, buscam oferecer a resposta que entende ser-lhe a melhor resposta jurídica. A expressão latina significa “segundo a lei criada” ou “de acordo com a lei existente”. Cf. QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo & FEFERBAUM, Marina (coord.). **Metodologia jurídica: um roteiro prático para trabalhos de conclusão de curso**. 1ª ed. 4ª tiragem. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 75.

<sup>2</sup> Já as pesquisas de *lege ferenda*, termo latino que significa “de encontro à lei” ou “contra a lei”, objetivam criticar a resposta juridicamente válida para um problema jurídico, propondo-lhe alterações por lhe considerar inadequada. Cf. *ibidem*, p. 77.

## 2. MEDIDA PROVISÓRIA NA ATUAL REDAÇÃO CONSTITUCIONAL

Em nossa história constitucional, se faz presente na maioria das Constituições brasileiras a competência do Chefe do Poder Executivo em editar atos normativos com força de lei. O instituto das Medidas Provisórias foi criado na Constituição de 1988 e aperfeiçoado pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001, podendo ser utilizadas em situações extraordinárias, de urgência e relevância, quando o processo legislativo ordinário não contempla a presteza exigida para que os efeitos do ato normativo estejam em plena vigência.

“Em resumo, as medidas provisórias são atos normativos primários, sob condição resolutive, de caráter excepcional no quadro da separação dos Poderes, e, no âmbito federal, apenas o Presidente da República conta o poder de editá-las. Ostentam nítida feição cautelar. Embora produzam o efeito de concitar o Congresso a deliberar sobre a necessidade de converter em norma certo trecho da realidade social, não se confundem com meros projetos de lei, uma vez que desde quando editadas já produzem efeitos de norma vinculante” (MENDES & BRANCO, 2014, p. 1093).

Embora alguns autores considerem a Medida Provisória um ato administrativo dotado de força de lei (por exemplo, Marco Aurélio Greco) ou um ato de governo, político e executivo (filia-se a esse pensamento Sérgio de Andrea Ferreira), a posição dominante na doutrina pátria é aquela que admite a natureza de lei a elas (CLÈVE, 2010, p. 63-69), com caráter provisório e resolúvel (MENDES & BRANCO, 2014, p. 1093). Nessa corrente, ressalte-se a posição de André Ramos Tavares:

“Não pode restar dúvida de que as medidas provisórias caracterizam-se pela natureza legislativa que lhes acompanha desde o momento de sua edição até o seu termo final, vale dizer, durante a sua vigência. Embora sendo medidas excepcionais, essa característica não deve entorpecer a verificação de sua natureza acentuadamente legislativa, embora proveniente do Poder Executivo” (TAVARES, 2013, p. 1005).

Sendo publicada, a Medida Provisória produz dois efeitos imediatos: inova o ordenamento jurídico e insta o Congresso Nacional a deliberar sobre o seu objeto. Submetida então ao exame do Congresso Nacional, compete à Comissão Mista criada para a sua apreciação, bem como ao Plenário de cada uma das Casas Legislativas, a começar pela Câmara dos Deputados, a análise dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, observando-se as limitações materiais constitucionalmente expressas para as Medidas Provisórias.

“O cerne dos problemas atinentes aos pressupostos constitucionais para edição de medidas provisórias cinge-se na enorme fluidez semântica dos vocábulos relevância e urgência, que, como já visto, constituem-se conceitos abertos. Em um primeiro momento, a avaliação da existência ou não de relevância e urgência para efeito de editar medida provisória é do chefe do Poder Executivo, porém, isso de forma alguma afasta o dever do Poder Judiciário de averiguar em cada caso, quando instado, se houve ou não a caracterização de tais requisitos, levando a crer que seria uma antítese ao princípio “dos freios e contrapesos” afirmar o contrário. Assim, o Poder Executivo, no exercício de sua função atípica e excepcional, é detentor de um juízo discricionário, em relação à análise dos pressupostos de relevância e urgência das medidas provisórias, desde que decline os motivos que ensejaram a prática do ato, visando sempre o interesse público em um determinado momento” (BARACHO JÚNIOR & LIMA, 2013, p. 74).

O entendimento jurisprudencial corrente no Supremo Tribunal Federal é de que, embora urgência e relevância sejam conceitos jurídicos relativamente indeterminados e fluidos, sujeitos à avaliação discricionária do presidente da República, estão sujeitos, ainda que excepcionalmente, ao controle do Poder Judiciário. Isso porque tais pressupostos compõem a própria estrutura constitucional que disciplina as Medidas Provisórias, conforme se extrai da leitura do *caput* do art. 62 da Constituição Federal. O controle judicial, excepcional, portanto, apenas se justificaria para impedir que o presidente da República, ao editar Medidas Provisórias, incida em excesso de poder ou em situação de manifesto abuso institucional.

Mesmo depois dessa evolução jurisprudencial, percebe-se que o Presidente dispõe de um campo extraordinariamente amplo de discricionariedade para avaliar a relevância e urgência para a edição da medida provisória, pois nem o Legislativo cumpre seu dever de rejeitar as MPs inconstitucionais, nem o STF as declara

---

<sup>3</sup> Cf. MACHADO, Luís Fernando Pires. **Legística aplicada às medidas provisórias e seus complementos**. Dissertação (Especialização em Administração Legislativa), Universidade do Legislativo Brasileiro, Brasília, 2009. O autor chama a atenção para o fato do constituinte não ter listado as situações de relevância e urgência, e que tal imprecisão acaba levando a discussão ao Poder Judiciário: “Apesar de o presidente da República informar os motivos que levam ao exercício excepcional da atividade legislativa em adotar medidas provisórias, muitas vezes, esquiva-se de enfatizar, no caso concreto, o que vem a ser relevância e urgência, uma vez que coloca em risco o princípio da separação dos poderes ao comprometer a segurança jurídica na utilização das medidas provisórias em grande quantidade e sem qualquer limite ou critério e, em consequência, surge à provocação do Supremo Tribunal Federal ou a quem cabe o controle da constitucionalidade, por ser o guardião da Constituição cidadã ao zelar pelo cumprimento dos princípios constitucionais” (p. 78).



inconstitucionais, a não ser em casos extremos (CAVALCANTE FILHO. 2017, p. 220).

## **2.1. Processo Legislativo e Prazos**

A apreciação das Medidas Provisórias é realizada em sessões separadas, no Plenário de cada uma das Casas, iniciando o processo na Câmara dos Deputados.

O prazo de vigência das Medidas Provisórias é de sessenta dias, prorrogáveis por igual período, sendo esse prazo suspenso nos períodos de recesso parlamentar. Passados quarenta e cinco dias da publicação da Medida Provisória, a matéria entrará em regime de urgência, sobrestando as demais proposições legislativas na Casa onde esteja tramitando.

## **2.2. Emendas Parlamentares às Medidas Provisórias**

Durante sua tramitação no Congresso Nacional, as Medidas Provisórias poderão ser emendadas pelos parlamentares.

“Perante a Comissão, oportuniza-se o oferecimento de emendas parlamentares no prazo de 06 (seis) dias seguintes à publicação da medida provisória no Diário Oficial da União, sendo vedadas emendas que versem sobre matéria estranha à mesma, cabendo ao Presidente da Comissão o seu indeferimento liminar” (MACHADO, 2009, p. 69-70).

O requisito da pertinência temática das Medidas Provisórias não se trata de mera disposição da Resolução nº 1/2002-CN, mas também, por decisão do Supremo Tribunal Federal, de condição essencial para garantir o devido processo legislativo.

“Entendemos que o fundamento da inconstitucionalidade da inserção de matéria estranha em MP vem do princípio do devido processo legislativo. Com efeito, a conduta de inserir em MP tema a ela não relacionado não viola apenas normas de estrutura regimental (como a Resolução nº 1/02). Viola o próprio direito subjetivo público a um processo legislativo transparente e conforme as regras do debate democrático. Aliás, inserir tema estranho ao objeto da MP via emenda (seja em conduta individual – emenda propriamente dita; seja por meio de emenda da Comissão Mista, no relatório – conhecida como “emenda de relator”) é ainda mais grave que o mesmo proceder em relação a um PL. (...) No julgamento da ADI nº 5.127/DF, em 15.10.2015, o STF analisou o caso da MP nº 472/09. (...) Pode-se afirmar, dessa forma, que atualmente, por força da decisão do STF,

não podem mais ser admitidas nas MPs emendas que versem sobre temas estranhos ao seu objeto original” (CAVALCANTE FILHO, 2017, p 254-255).

Ao tramitar nos Plenários das duas Casas Legislativas, expira-se o prazo de emendamento, contudo, as modificações ao texto são possíveis pelos destaques de dispositivos da própria Medida Provisória ou de seu Projeto de Lei de Conversão, ou então pelo destaque de emendas apresentadas perante a Comissão Mista, desde que não tenham sido inadmitidas naquela fase.

Sendo alterado o texto original da Medida Provisória, então, resta claro com emendas que guardem a devida pertinência temática, a matéria passa a tramitar na forma de um Projeto de Lei de Conversão.

“A lei de conversão particulariza-se e qualifica-se por: a) pressupor uma Medida Provisória a converter; b) possuir conteúdo delimitado e condicionado pela Medida Provisória; c) seguir processo legislativo específico; e d) dever ser aprovada dentro do prazo constitucional sob pena de decadência” (AMARAL JUNIOR, 2012, p. 233-234).

### **2.3. Análise dos Pressupostos Constitucionais**

No Plenário da Câmara dos Deputados, após parecer oferecido pela Comissão Mista, os parlamentares apreciarão em primeiro lugar o atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência da Medida Provisória, conforme determina o §5º, do art. 62, da Constituição. Ou seja, trata-se de etapa preliminar, em que os Deputados Federais decidem se poderia ter sido, ou não, editada a Medida Provisória em face dos seus pressupostos. Nota-se que a Constituição Federal expressamente determina que o mérito somente poderá ser deliberado após juízo prévio dos pressupostos.

Tal juízo já ocorreu, por força do disposto no caput do art. 62, na adoção da Medida Provisória pelo Presidente da República, e deve ser confirmado pelo Congresso Nacional, durante a sua tramitação, em sede de análise preliminar. Mesmo que o parecer da Comissão Mista tenha sido pela conversão da Medida Provisória em Projeto de Lei, na fase de admissibilidade se analisa a observância dos pressupostos em face do texto original da Medida Provisória. Mesmo porque, em inúmeras situações, as razões que justificaram a relevância e a urgência do ato editado pelo Presidente da República podem ter cessado durante a tramitação da matéria no Congresso Nacional.

O não atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência provoca a rejeição total do texto, sem a necessidade de envio para o Senado Federal. Aprovados os pressupostos constitucionais, passa-se à apreciação de mérito, com três possíveis resultados distintos: a aprovação da Medida Provisória em seu texto original; a rejeição da proposta ou a sua aprovação parcial, com alterações promovidas pelos parlamentares e sua conversão em Projeto de Lei.

Em caso de aprovação, na forma original ou com alterações, o texto aprovado pela Câmara dos Deputados é encaminhado ao Senado Federal, para prosseguimento da tramitação.

#### **2.4. Apreciação das Medidas Provisórias pelo Senado Federal**

Por força do §5º do art. 62 da Constituição, ao determinar que a deliberação do mérito das Medidas Provisórias por cada uma das Casas do Congresso Nacional dependerá do juízo prévio quanto aos pressupostos constitucionais, cabe ao Senado, ao receber da Câmara dos Deputados texto oriundo de MP, a análise do atendimento dos pressupostos de relevância e urgência. De igual maneira, a rejeição de qualquer dessas preliminares pelos Senadores resultará no arquivamento total da matéria.

Na apreciação do mérito, o Senado Federal pode aprovar o texto nos mesmos termos em que foram aprovados pela Câmara dos Deputados, rejeitar a matéria ou promover alterações que julgar necessárias. Ocorrendo essa última situação, o texto alterado pelos Senadores deverá retornar à Câmara, que se manifestará novamente, mas apenas no que as duas Casas tiverem discordado, sendo vedadas quaisquer novas alterações, conforme determina o art. 7º, §3º, da Resolução 1/2002-CN.

“A exemplo do que se dá com projetos de lei, qualquer modificação introduzida no texto da Medida Provisória por parte do Senado Federal – ainda que decorrente do reestabelecimento 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, vedadas quaisquer novas alterações” (AMARAL JUNIOR, 2012, p. 179-180)

Como o bicameralismo brasileiro não é igual, cabe à Casa Iniciadora – nas Medidas Provisórias, a Câmara dos Deputados – impor sua vontade sobre a Casa Revisora – no caso, o Senado Federal – seja pela rejeição das modificações propostas ao Projeto de Lei de Conversão, prevalecendo, assim, o texto originalmente aprovado, seja concordando com as

sugestões dos Senadores. A primazia na apreciação das Medidas Provisórias, portanto, é da Câmara dos Deputados.

Assim, qualquer alteração no conteúdo das Medidas Provisórias ou dos Projetos de Lei de Conversão delas decorrentes, realizada pelo Senado Federal, deve determinar o retorno da proposição à Câmara dos Deputados. O Senado Federal, enquanto Casa Revisora, pode discordar do posicionamento da Câmara, rejeitando emendas. Não pode, no entanto, subverter o devido processo legislativo, interferindo no papel constitucionalmente conferido à Câmara dos Deputados de Casa Iniciadora na apreciação das Medidas Provisórias.

No caso de rejeição da matéria, ou de não conclusão da apreciação dentro do prazo constitucional, deve o Poder Legislativo disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas decorrentes da Medida Provisória, nos termos do §11 do art. 62 da Constituição Federal. Sendo aprovada sem alterações de mérito, o texto irá direto para promulgação pelo Presidente da Mesa do Congresso Nacional e publicado como lei no Diário Oficial da União, tornando a vigência definitiva. Aprovado com alterações pelo Congresso Nacional, na forma de um projeto de lei de conversão, o texto segue para sanção ou veto presidencial.

## **2.5. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**

Realizou-se pesquisa de jurisprudência, com o objetivo de identificar e analisar as decisões do Supremo Tribunal Federal relacionadas ao tema proposto. Tal levantamento foi realizado através da ferramenta “Pesquisa de Jurisprudência”, disponibilizada no sítio <http://www.stf.jus.br>. Como critério de busca, foi utilizada a expressão MEDID\$ ADJ PROVISORI\$ E (EMEND\$ ADJ PARLAMENTAR\$), que permite localizar ocorrências referentes às Medidas Provisórias e que guardem relação com emendas parlamentares. Considerando que o instituto das Medidas Provisórias se deu com a promulgação da Constituição Federal de 1988, alterado pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001, foram analisadas apenas as ocorrências desde período até a atualidade, em ordem de julgamento.

Como resultado, foram identificados 11 documentos.

Inicialmente, localizou-se a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 1.304) ajuizada pelo governo do estado de Santa Catarina contra a Lei Estadual 9.847/1995, que reajustou valores de vencimento, salário, soldo, gratificação, pensão e provento do pessoal civil e militar, ativo e inativo dos quadros de pessoal dos órgãos da administração direta, autarquias e fundações do Executivo estadual. A decisão unânime, ocorrida em 11 de março de 2004, acompanhou o voto do relator, ministro Maurício Corrêa. O Supremo declarou a

inconstitucionalidade dos dispositivos contestados ao acolher a alegação do estado de que resultaram em aumento de despesa pública:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MATÉRIA DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. EMENDA PARLAMENTAR. AUMENTO DE DESPESA. IMPOSSIBILIDADE. OBSERVÂNCIA DO MODELO FEDERAL. As matérias reservadas à iniciativa do Poder Executivo **somente podem ser objeto de emenda na hipótese de não representarem aumento de despesas**. Parâmetro de observância cogente pelos Estados da Federação, à luz do princípio da simetria. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente (ADI 1.304, 2004 – grifo nosso).

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2.238, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) concluiu a análise do caso em 9 de agosto de 2007 e deferiu a medida cautelar requerida na ação para suspender a validade dos artigos 56 e 57 da Lei Complementar 101/00 – a Lei de Responsabilidade Fiscal. Na decisão, o Supremo declarou prejudicado o pedido de concessão de liminar para suspender a eficácia do inciso I do artigo 3º e do artigo 4º da Medida Provisória nº 1.980-18, de 04 de maio de 2000, razão pela qual não houve discussão relevante relacionada aos objetivos da presente pesquisa.

Do levantamento da jurisprudência, também foi localizado o Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 704.520, de relatoria do ministro Gilmar Mendes, que teve negado provimento em julgamento ocorrido em 23 de outubro de 2014. O Recurso foi interposto por um segurado que questionava a mudança no valor da indenização do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Via Terrestre (DPVAT).

Ao enfrentar os argumentos do recorrente, o Ministro Gilmar Mendes reiterou a jurisprudência da Corte, de que a análise dos requisitos constitucionais necessários à adoção de medidas provisórias é, de regra, juízo político a cargo do Poder Executivo e do Congresso Nacional, no qual, **salvo nas hipóteses de abuso, não deve se imiscuir o Poder Judiciário**. Ainda, não conheceu o argumento de “matéria estranha” por se tratar de uma incompatibilidade com a Lei Complementar 95/1998, e não ao texto constitucional diretamente. Apesar disso, reforça em seu voto a orientação jurisprudencial do Tribunal, no sentido de assentar o rigor da pertinência temática para emendamento dos projetos de lei com iniciativa reservada ao Executivo ou, mesmo, ao Judiciário, o que **impossibilita o Parlamento de veicular matéria estranha à versada no projeto de lei por emenda**.

Por sua vez, em Sessão realizada no dia 18 de junho de 2015, o Plenário do STF julgou procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.433 para declarar a inconstitucionalidade do artigo 3º da Lei catarinense 15.215/2010. A norma criava gratificação beneficiando servidores da Procuradoria Geral do Estado, da Secretaria de Estado da Administração e do Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina.

Por unanimidade, os ministros seguiram o voto da relatora, ministra Rosa Weber, que verificou a existência de vício formal de iniciativa na edição da norma, pois a proposta de aumento de remuneração, tema de iniciativa privativa do Poder Executivo, foi incluída durante a tramitação na Assembleia Legislativa. A relatora observou ainda a falta de pertinência temática, pois a criação da gratificação aos servidores do Poder Executivo estadual foi incluída por meio de emenda parlamentar em medida provisória destinada a estabelecer o subsídio mensal como forma de remuneração da carreira de procurador do estado.

Segundo a jurisprudência reiterada desta Suprema Corte, embora o poder de apresentar emendas alcance matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, são inconstitucionais as alterações assim efetuadas quando resultem em aumento de despesa, ante a expressa vedação contida no art. 63, I, da Constituição da República, bem como quando **desprovidas de pertinência material com o objeto original da iniciativa normativa submetida a cláusula de reserva**. Precedentes (ADI 4.433, 2015, p. 34 – grifo nosso)

A decisão mais emblemática ocorreu no dia 15 de outubro de 2015, quando o Supremo Tribunal Federal decidiu que o Congresso Nacional não pode mais incluir, em Medidas Provisórias editadas pelo Poder Executivo, **emendas parlamentares que não tenham pertinência temática com a norma**, o chamado “contrabando legislativo”. A decisão foi tomada no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.127, por meio da qual a Confederação Nacional das Profissões Liberais (CNPL) questionava alterações feitas na MP 472/2009, convertida na Lei 12.249/2010, que resultaram na extinção da profissão de técnico em contabilidade, com relatoria da Ministra Rosa Weber.

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE CONVERSÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA EM LEI. CONTEÚDO TEMÁTICO DISTINTO DAQUELE ORIGINÁRIO DA MEDIDA PROVISÓRIA. PRÁTICA EM DESACORDO COM O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E COM O DEVIDO PROCESSO LEGAL (DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO).

1. Viola a Constituição da República, notadamente o princípio democrático e o devido processo legislativo (arts. 1º, caput, parágrafo único, 2º, caput, 5º, caput, e LIV, CRFB), a prática da **inserção, mediante emenda parlamentar no processo legislativo de conversão de medida provisória em lei, de matérias de conteúdo temático estranho ao objeto originário da medida provisória.**
2. Em atenção ao princípio da segurança jurídica (art. 1º e 5º, XXXVI, CRFB), **mantém-se hígidas todas as leis de conversão fruto dessa prática promulgadas até a data do presente julgamento,** inclusive aquela impugnada nesta ação.
3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente por maioria de votos (ADI 5.127, 2016, p. 40 – grifo nosso).

A Ministra Relatora, Rosa Weber, votou pela procedência da ADI, para declarar a inconstitucionalidade da norma. Foi, contudo vencedor, por maioria, o voto do Ministro Edson Fachin. A ADI foi rejeitada por 7 votos a 3, e a decisão gerou apenas efeitos prospectivos (*ex nunc*), valorizando-se, assim, a segurança jurídica.

Ao longo de seu voto, a Ministra Relatora, Rosa Weber, reitera o direito de emenda parlamentar por ocasião da conversão das Medidas Provisórias em Projeto de Lei, em oposição à prerrogativa de iniciativa, exclusiva do Presidente da República. Veda, porém, a inserção de matéria estranha ou que inove em relação ao objeto originário da MP, uma vez que tal conduta, além de ser entendida como vício de iniciativa, aproveitaria um rito legislativo mais célere que o ordinário, e por consequência, mais brando do ponto de vista do devido processo legislativo, com supressão de debates e de garantias processuais em razão dos prazos diferenciados.

Inegavelmente, trata-se de um processo legislativo diferenciado, pois somente o Chefe do Poder Executivo tem a prerrogativa de iniciá-lo. A incorporação de emenda parlamentar sobre matéria estranha às versadas na medida provisória implica permitir se instaure o rito legislativo anômalo previsto excepcionalmente na Carta Política para a conversão de medida provisória em lei quanto a matéria não submetida ao Congresso Nacional na forma do art. 62, caput, da Constituição da República.

Mais do que o poder de emenda, significa conferir ao parlamentar a titularidade de iniciativa para, esquivando-se do procedimento para aprovação das leis ordinárias, submeter propostas legislativas avulsas ao rito dos projetos de lei de conversão, aproveitando-se da tramitação de medida provisória sobre outra matéria.

Outro aspecto a ser considerado a partir da decisão do Supremo é o entendimento de que ao projeto de lei de conversão se aplicam as mesmas restrições relativas aos pressupostos de relevância e urgência aplicáveis ao ato de edição das medidas provisórias, desconsiderando a autonomia entre o projeto de lei de conversão e a medida provisória.

Cite-se a divergência inaugurada pelo Ministro Dias Toffoli, para quem o tratamento dado às emendas com matéria estranha deveria ser de irregularidade formal, à luz dos procedimentos previsto na Lei Complementar nº 95, de 1998, que detalha o rito de elaboração, redação, e alteração das espécies normativas. Por esse entendimento, não decorreria do texto constitucional a limitação material às emendas parlamentares, sendo assim, não geraria a inconstitucionalidade da norma. Para o Ministro Toffoli, não caberia ao STF determinar a correlação das emendas ao tema do ato originário, e sim o próprio Poder Legislativo. A preocupação do Ministro Dias Toffoli é com o engessamento que o debate judicial poderia representar para o processo legislativo.

Tal posição vai ao encontro da manifestação da Advocacia-Geral da União (AGU) na Ação, para quem o texto constitucional expressa apenas dois limites ao poder de emenda parlamentar, quais sejam a vedação da iniciativa parlamentar em matérias de competência privativa do Presidente da República, bem como o aumento de despesa nos projetos de iniciativa do Presidente.

Importante ressaltar que, diante dos consideráveis efeitos adversos que adviriam da declaração de inconstitucionalidade de todas as medidas provisórias já aprovadas, ou ainda em tramitação, com vício semelhante, o Supremo atribuiu eficácia *ex nunc* à decisão, restando, pois, preservadas, até a data daquele julgamento, todas as leis oriundas de projetos de conversão de medidas provisórias com semelhante vício, já aprovadas ou em tramitação no Congresso Nacional.

Posteriormente, houve o julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 4.227, 4.333 e o Recurso Extraordinário (RE) 611.639 em 21 de outubro de 2015, quando o Plenário do Supremo reconheceu não ser obrigatória a realização de registro público dos contratos de alienação fiduciária em garantia de veículos automotores pelas serventias extrajudiciais de registro de títulos e documentos. O dispositivo atacado pelas Ações foi editado em razão de emenda parlamentar à Medida Provisória nº 442, de 2008. Em seu voto, o Ministro Marco Aurélio considerou presente a relação de pertinência temática entre a proposta e o objeto da Medida Provisória.

Na pesquisa apareceu menção à Ação Penal (AP) 695, julgada em 6 de setembro de 2016, quando a Primeira Turma do STF julgou extinta a punibilidade do deputado federal



Josué Bengtson, denunciado pela prática dos crimes de quadrilha, lavagem de dinheiro e corrupção passiva, cujo caso é um desmembramento da operação Sanguessuga, da Polícia Federal. No relatório do Ministro Revisor, Roberto Barroso, há menções às práticas de venda de Medidas Provisórias e de emendas parlamentares orçamentárias, o que coincidiu com os parâmetros da pesquisa de jurisprudência, mas que não guardam relação com os objetivos do presente trabalho.

Em 6 de outubro de 2016, foi julgada a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.697, apresentada pela Confederação Nacional das Profissões Liberais (CNPL) contra a Lei 12.514/2011, na parte relativa às contribuições devidas aos conselhos profissionais em geral. A lei é resultado da conversão da Medida Provisória 536/2011. A referida Medida Provisória tratava, originalmente, apenas das atividades dos médicos residentes, mas foi acrescida, ao ser convertida em lei, de oito artigos sobre as anuidades dos conselhos profissionais.

Tendo como relator o Ministro Edson Fachin, o Pleno decidiu que, embora o argumento de ausência de pertinência temática entre a emenda parlamentar incorporada à Medida Provisória 536/2011 e o tema das contribuições devidas aos conselhos profissionais em geral seja pertinente, preponderou o entendimento da ADI 5.127, de relatoria da Ministra Rosa Weber, de que tal vedação às emendas sem conexão com o objeto inicial da Medida Provisória não se aplica àquelas editadas antes da data do julgamento (15 de outubro de 2015), uma vez que a este foi emprestada eficácia prospectiva.

Em 9 de novembro de 2016, o Plenário da Suprema Corte seguiu o voto do relator, ministro Luís Roberto Barroso, e julgou improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.135, em que a Confederação Nacional da Indústria (CNI) questionou norma que incluiu, no rol dos títulos sujeitos a protesto, as Certidões de Dívida Ativa (CDA) da União, dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas. Da emenda do Acórdão, depreende-se fundamentação semelhante à Ação analisada anteriormente:

Em que pese o dispositivo impugnado ter sido inserido por emenda em medida provisória com a qual não guarda pertinência temática, não há inconstitucionalidade formal. É que, muito embora o STF tenha decidido, na ADI 5.127 (Rel. Min. Rosa Weber, Rel. p/ acórdão Min. Edson Fachin, j. 15.10.2015), que a prática, consolidada no Congresso Nacional, de introduzir emendas sobre matérias estranhas às medidas provisórias constitui costume contrário à Constituição, a Corte atribuiu eficácia ex nunc à decisão. Ficaram, assim, preservadas, até a

data daquele julgamento, as leis oriundas de projetos de conversão de medidas provisórias com semelhante vício, já aprovadas ou em tramitação no Congresso Nacional, incluindo o dispositivo questionado nesta ADI (ADI 5.135, 2018, p. 73).

Também de relatoria da Ministra Rosa Weber, localizou-se na pesquisa de jurisprudência a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.012, ajuizada pelo procurador-geral da República, que questionava a constitucionalidade de dispositivos da Lei 12.249/2010, por incluir em seu texto temas alheios à Medida Provisória que lhe deu origem. De igual maneira, no julgamento ocorrido em 16 de março de 2017, apesar de reconhecer a irregularidade da norma, o Plenário aplicou ao caso o entendimento firmado na ADI 5.127, em que o Tribunal, com amparo no princípio da segurança jurídica, preservou a validade de todas as leis de conversão decorrentes dessa prática e promulgadas até aquele julgamento, em 15 de outubro de 2015.

Por fim e na mesma direção, consta da pesquisa de jurisprudência o Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 821.796, julgado pela Segunda Turma em 27 de outubro de 2017, cujo relator foi o Ministro Gilmar Mendes, que teve seu provimento negado.

Portanto, da pesquisa de jurisprudência realizada, notam-se três entendimentos em relação às Medidas Provisórias. Primeiro, as emendas parlamentares a elas apresentadas não podem promover aumento de despesas. Segundo, a análise dos requisitos constitucionais necessários à adoção de medidas provisórias, quais sejam a relevância e a urgências da matéria, trata-se de um juízo político, a ser realizado pelo Chefe do Poder Executivo, na edição da Medida Provisória, e pelo Congresso Nacional, quando de sua apreciação, exceto nas hipóteses de flagrante abuso por parte do Executivo, ocasião em que o Poder Judiciário poderá ser instado a se manifestar sobre a constitucionalidade da MP. Terceiro, a vedação de que o Parlamento inclua matéria estranha à versada no projeto de lei por emenda, com inúmeros precedentes, mas elevado à condição de violação da Constituição da República, notadamente do princípio democrático e o devido processo legislativo a partir do julgamento da ADI 5.127.

## **2.6. Delimitação do conceito de pertinência temática**

Embora não seja um dos objetivos do presente trabalho, importante abordar, ainda que de forma sucinta, sobre a dificuldade de se definir “pertinência temática”, ou mesmo delimitar claramente o que seja considerada “matéria estranha” ao objeto inicial de uma MP, o

que se constitui num dos maiores desafios na análise da admissibilidade das emendas parlamentares oferecidas às Medidas Provisórias.

Nesse sentido, importante destacar a pesquisa de LANN (2018), que sistematizou um panorama recente da apresentação de emendas sem pertinência temática a Medidas Provisórias pós-ADI 5.127.

Como principal constatação do estudo do Consultor Legislativo do Senado Federal, embora se tenha observado menor quantidade de emendas dispendo sobre matérias “totalmente” estranhas, notou-se a continuidade do oferecimento de emendas consideradas conexas com a matéria veiculada originalmente na Medida Provisória. Conforme LANN (2018), prevalece uma interpretação pouco rigorosa dentre os Parlamentares acerca da abrangência do conceito de “estranheza” da matéria, que acaba possibilitando a manutenção de matérias estranhas ao objeto original da Medida Provisória.

Para LANN (2018, p. 35), a maioria dos relatores classifica as emendas em três grupos, de acordo com o grau de estranheza. No Grupo 1 estariam as matérias totalmente estranhas ao objeto da MP, sem relação temática alguma, popularmente conhecidas como “jabutis”. O Grupo 2 compreenderia as matérias conexas à Medida Provisória, geralmente sobre a mesma temática ampla, mas divergente do objeto específico da MP. Por fim, o Grupo 3 contemplaria as emendas com relação de pertinência em relação ao objeto da Medida Provisória.

Posteriormente, resume em uma tabela uma relação não exaustiva com os principais parâmetros que podem ser considerados para delimitação e identificação dos conteúdos estranhos, que vão desde a legislação vigente (Lei Complementar nº 95, de 1998 e a Resolução nº 1, de 2002-CN), passando pela jurisprudência do Supremo Tribunal e outros critérios, tais como a alteração de outras leis não alcançadas pela MP, o grau de complexidade da matéria na emenda, a existência de proposições já em tramitação e a recorrência do tema na pauta do Congresso Nacional.

Trata-se, reiteramos com o autor, de uma lista não exaustiva, uma vez que envolve subjetividade na apreciação de cada emenda parlamentar. De qualquer forma, conclui LANN (2018, p. 42) que se deva adotar uma interpretação mais alinhada com a visão do STF, para:

“(…) afastar todo emendamento que não esteja relacionado com o objeto específico da MP – já que a MP é instrumento de exceção para conduzir os temas considerados urgentes e relevantes do PR [Presidente da República] e não permite espaço adequado para o devido debate público e produção legislativa”.

Da análise dos dados desse levantamento exploratório de emendas apresentadas em cada MP após a decisão na ADI nº 5.127 de outubro de 2015, LAAN (2018, p. 23) apresenta algumas conclusões que serão citadas quando coincidentes com os Projetos de Lei de Conversão apreciados no Senado Federal com apresentação de requerimento de impugnação.

## **2.7. Questão de Ordem sobre emendas sem pertinência temática em vigor no Senado Federal**

Após a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 5.127, o Senado Federal tem adotado um novo procedimento, por força da resposta à Questão de Ordem do então Presidente da Casa, o Senador Renan Calheiros, em 27 de outubro de 2015, denominado requerimento de impugnação. Por meio desse instrumento, sem previsão regimental, o Plenário do Senado retira do texto do Projeto de Lei de Conversão, aprovado e enviado pela Câmara dos Deputados, dispositivos considerados sem pertinência temática, que passam a ser tidos como não escritos no texto, sem que essa alteração retorne para apreciação pela Câmara.

Caso o Plenário do Senado Federal julgue determinar a supressão parcial de texto em face de violação dos pressupostos de admissibilidade, duas são as consequências. Primeiro, a promulgação da Medida Provisória ou o envio para a sanção presidencial do PLV respectivo, sem o texto impugnado, na hipótese de aprovação do restante do texto apreciado. Segundo, na hipótese de emenda de mérito à matéria conhecida, a matéria voltará à Câmara.

Sobre o tema, há concordância com a posição adotada por CAVALCANTE FILHO (2017):

Entendemos completamente inadequada, do ponto de vista constitucional, essa leitura que permite ao Senado, unilateralmente, retirar do texto de medida provisória ou de projeto de lei de conversão texto aprovado pela Câmara, sem o retorno à Casa anterior. Segundo nossa leitura, é vedado ao Senado Federal alterar de qualquer forma a MPV (ou o PLV) aprovada pela Câmara dos Deputados, sem determinar o retorno da matéria à primeira Casa – ainda que se trate de destaque supressivo, e mesmo que isso seja feito na fase de admissibilidade (p. 259).

A decisão da presidência do Senado Federal se fundamentou no juízo prévio de admissibilidade das Medidas Provisórias para afirmar que tal juízo se aplicaria também às matérias inseridas pelos parlamentares, tendo por parâmetro de fundamentação o entendimento do STF na ADI 5.127. Ou seja, para o então Presidente do Senado, o juízo

prévio sobre o atendimento dos pressupostos constitucionais se estende ao Projeto de Lei de Conversão e às emendas parlamentares apresentadas durante a tramitação da matéria no Congresso Nacional.

Conforme já indicado neste trabalho, o juízo prévio quanto ao atendimento aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência previstos na Constituição se aplica ao texto inicial editado pelo Presidente da República. Salientou-se que os próprios motivos que justificaram a adoção da Medida Provisória podem, na ocasião da apreciação do Projeto de Lei de Conversão no Congresso Nacional, não mais existirem. Na exposição de motivos, cumpre ao Presidente da República demonstrar, de forma cabal, a presença dos requisitos constitucionais, aferíveis pelo Congresso Nacional.

De igual maneira, manifesta-se CAVALCANTE FILHO (2017):

Primeiramente, é preciso atentar para o fato de que a análise da admissibilidade recai sobre a MPV, não sobre o PLV (CF, art. 62, § 5º). Assim, não se julga o atendimento dos pressupostos constitucionais do PLV (versão alterada), mas da MPV original. Tanto que, se negada a admissibilidade à MPV, será toda ela considerada rejeitada e, portanto, arquivada. Não vemos espaço nem para que seja votada a admissibilidade do PLV, em lugar da MPV, nem para a inadmissão parcial de um dispositivo do PLV (p. 259-260).

Portanto, a análise de constitucionalidade quanto aos pressupostos constitucionais deve ser feita tendo como parâmetro a sua ocorrência por ocasião da edição da Medida Provisória, no ato de sua publicação no Diário Oficial da União, não se comunicando para os momentos posteriores e, quanto menos, para as emendas eventualmente inseridas ao texto pelos parlamentares, durante sua tramitação no Congresso e conversão em Projeto de Lei.

Ao rigor da Carta Constitucional, não há que se incluir, na análise prévia dos pressupostos constitucionais, o exame da pertinência temática das emendas. Havendo discordância do Senado Federal com dispositivo constante do Projeto de Lei de Conversão, deve rejeitá-lo e devolvê-lo para nova apreciação pelos Deputados Federais. Não refutamos aqui o entendimento de que a matéria que não possui pertinência temática deva ser suprimida do texto, mas se esse juízo ocorrer no Senado Federal, o texto modificado deve retornar para apreciação da Casa iniciadora.

Além disso, diferentemente do texto original da Medida Provisória, as emendas a ela apresentadas pelos Congressistas não inovam imediatamente o ordenamento jurídico. Tratando-se, pois, de processo legislativo em curso, os vícios que eventualmente existam podem ser saneados até o seu encerramento. Razão diversa se aplica à adoção das Medidas

Provisórias, que antes mesmo de se submeterem ao devido processo legislativo no Congresso Nacional, possuem força de lei, o que justifica a excepcionalidade de sua edição e a exigência constitucional de validação dos pressupostos. A competência do Presidente da República, de legislar por intermédio de MP, é excepcional e, portanto, deve ser interpretada restritivamente.

Soma-se a tais ponderações a jurisprudência da Suprema Corte, no sentido de que, conquanto os pressupostos para a edição de Medidas Provisórias sejam passíveis de controle judicial, somente serão objeto de análise quando atestada a inexistência evidente de relevância e de urgência, se submetendo ao crivo do Poder Judiciário apenas em caráter excepcional, por força da regra da separação de poderes.

Na prática, a decisão do então Presidente Renan Calheiros não só considerou a decisão do STF na ADI 5.127 no que trata da vedação de conteúdo temático distinto daquele originário da Medida Provisória, como estendeu seus efeitos, inovando o ordenamento constitucional para prever uma nova modalidade de preliminar de admissibilidade, resultando numa afronta direta ao sistema bicameral, pelo qual uma proposição precisa ser aprovada em ambas as Casas do Poder Legislativo. Havendo versões diferentes nas Casas Iniciadora e Revisora, caberá à primeira tomar a decisão em caráter definitivo.

Em relação às Propostas de Emenda Constitucional (PEC), admite-se o instituto da chamada "PEC paralela": quando há divergência sobre uma parcela da PEC, considera-se aprovada a parte "incontroversa" e a parte em que há divergência retorna à Casa Iniciadora. Cremos, porém, ser impossível aplicar essa lógica à tramitação de MPV. Esse regime de tramitação paralela só é compatível com PECs, pois tais proposições 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 tramita no mesmo regime dos projetos de lei (bicameralismo mitigado) (CAVALCANTE FILHO, 2017, p. 260).

Cabe ressaltar que, em nenhum momento da discussão no Supremo Tribunal Federal em torno da ADI 5.127, houve qualquer menção à possibilidade de subversão do que estabelece o art. 65 da Constituição Federal, para permitir que o texto alterado pelo Senado Federal seja enviado à sanção presidencial sem que retorne à Câmara dos Deputados para análise das modificações pretendidas pela Casa Revisora. Embora o rito de tramitação das Medidas Provisórias seja extraordinário, tal condição não exclui a obrigatoriedade de que as supressões promovidas pelo Senado Federal sejam reapreciadas pela Câmara dos Deputados.

Consideramos inconstitucional, por afronta aos arts. 62, § 8º, e 65, parágrafo único (aplicável por analogia), a conduta do Senado Federal de excluir um tema de MPV, sem determinar seu retorno à Câmara dos Deputados – ainda que seja para corrigir eventual inconstitucionalidade, como a inserção de matéria estranha (CAVALCANTE FILHO, 2017, p. 260).

Cumpre lembrar ainda que boa parte das emendas que resultam em Projetos de Lei de Conversão são aprovadas na Comissão Mista, ou seja, por um colegiado composto dos Deputados e Senadores. Posteriormente, no Plenário da Câmara dos Deputados, tais dispositivos emendados são aprovados, no mérito, e tidos como pertinentes. Por sua vez, no Senado Federal, surge o incidente de impugnação, e, em oposição ao Plenário da Câmara e à Comissão Mista, os Senadores decidem pela ausência de pertinência temática.

Entretanto, admitindo-se que a decisão do STF não pode ser desconsiderada pelo Poder Legislativo, por estar inserida dentro das competências constitucionais da Suprema Corte, os novos procedimentos adotados no Senado Federal geram o seguinte questionamento: quem seria o agente legitimado, dentro do Congresso Nacional para, em última instância, decidir pela pertinência temática ou não de determinada emenda? Pode o Senado Federal se opor à vontade da Câmara dos Deputados e retirar do projeto de lei de conversão dispositivos aprovados, no mérito, e tidos como pertinentes, sem que o texto retorne para a apreciação da Casa Iniciadora?

Como as respostas a essas perguntas não são possíveis sem subverter a ordem constitucional vigente, reitera-se a inconstitucionalidade da prática de impugnação adotada pelo Senado Federal.





### 3. CASOS DE APLICAÇÃO DA IMPUGNAÇÃO

O presente capítulo apresenta os casos de aplicação do mecanismo de impugnação de emendas sem pertinência temática, desde a sua criação até o depósito do presente trabalho<sup>4</sup>. Para isso, foi realizada pesquisa dos Projetos de Lei de Conversão apreciados pelo Senado Federal no período citado, através da ferramenta de “Pesquisa de Matérias” no portal de matérias legislativa disponível no sítio <http://www.congressonacional.leg.br>.

Como argumentos de pesquisa, serão consideradas as proposições do tipo “PLV – Projeto de Lei de Conversão”, incluídas na Ordem do Dia do Plenário a partir do dia 27 de outubro de 2015, que conste na tramitação a expressão “impugnação”. De forma complementar, a pesquisa também será realizada com o argumento “MPV – Medida Provisória” no campo “Tipo de Matéria”.

A partir do primeiro conjunto de argumentos considerados, foram localizadas 8 proposições legislativas, conforme relação abaixo, em ordem de leitura no Senado Federal quando do seu recebimento pela Casa:

1. **PLV 20/2015, oriundo da MPV 687/2015**, que altera a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, para dispor sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional – CONDECINE, e a Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, para dispor sobre as taxas processuais sobre os processos de competência do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, e autoriza o Poder Executivo federal a atualizar monetariamente o valor das taxas e dos preços estabelecidos pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981;
2. **PLV 23/2015, oriundo da MPV 688/2015**, que dispõe sobre a repactuação do risco hidrológico de geração de energia elétrica, institui a bonificação pela outorga e altera a Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004, que dispõe sobre a comercialização de energia elétrica, a Lei nº 12.783, 11 de janeiro de 2013, que dispõe sobre as concessões de energia elétrica, e a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, que institui o Conselho Nacional de Política Energética;
3. **PLV 25/2015, oriundo da MPV 696/2015**, que extingue e transforma cargos públicos e altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios;

---

<sup>4</sup> O depósito ocorreu em 10 de setembro de 2018.

4. **PLV 4/2016, oriundo da MPV 699/2015**, que altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro;
5. **PLV 8/2016, oriundo da MPV 707/2015**, que altera a Lei nº 12.096, de 24 de novembro de 2009, e a Lei nº 12.844, de 19 de julho de 2013, para alterar os prazos que especifica.
6. **PLV 13/2016, oriundo da MPV 714/2016**, que extingue o Adicional de Tarifa Aeroportuária e altera a Lei nº 5.862, de 12 de dezembro de 1972, e a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Tarifa Aeroportuária);
7. **PLV 28/2016, oriundo da MPV 737/2016**, que altera a Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, que dispõe sobre a cooperação federativa no âmbito da segurança pública (Cooperação Federativa Policial);
8. **PLV 29/2016, oriundo da MPV 735/2016**, que altera as Leis nº 5.655, de 20 de maio de 1971, nº 10.438, de 26 de abril de 2002, nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013, nº 9.074, de 7 de julho de 1995, e nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, e dá outras providências (Setor Elétrico);

Por sua vez, ao proceder a pesquisa com o segundo conjunto de argumentos, foram localizadas 12 proposições legislativas. Além das 8 matérias anteriormente listadas, foram identificadas novas 4 proposições que, embora o tipo de matéria pesquisado tenha sido “MPV – Medidas Provisórias”, todas foram apreciadas no Plenário do Senado Federal na forma de Projeto de Lei de Conversão, conforme relação a seguir, ordenada conforme a data de leitura no Senado, por ocasião do seu recebimento:

1. **PLV 15/2017, oriundo da MPV 760/2016**, que altera a Lei nº 12.086, de 6 de novembro de 2009, que dispõe sobre os militares da Polícia Militar do Distrito Federal e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (PMDF e CBMDF);
2. **PLV 23/2017, oriundo da MPV 783/2017**, que institui o Programa Especial de Regularização Tributária junto à Secretaria da Receita Federal do Brasil e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (Regularização Tributária - PERT);
3. **PLV 30/2017, oriundo da MPV 782/2017**, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios (Organização da Presidência da República);

4. **PLV 37/2017, oriundo da MPV 791/2017**, que cria a Agência Nacional de Mineração e extingue o Departamento Nacional de Produção Mineral (Cria a Agência Nacional de Mineração).

### **3.1. PLV 20/2015 – Reajuste de Taxas do IBAMA, ANCINE e CADE**

O primeiro Projeto de Lei de Conversão a ter dispositivos impugnados no Senado Federal foi o PLV 20/2015, oriundo da Medida Provisória 687/2015, cujo objetivo era permitir que o Executivo Federal pudesse atualizar monetariamente os valores da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (CONDECINE), das taxas processuais de competência do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), da Taxa de Controle de Fiscalização Ambiental e do preço dos serviços cobrados pelo Ibama pelo Executivo Federal. A MP também reduzia de 30% para 20% o valor da CONDECINE de obras audiovisuais destinadas ao segmento de mercado de salas de exibição que sejam exploradas com até seis cópias, com o objetivo de beneficiar obras de baixo potencial econômico, mas de grande valor artístico e cultural.

No levantamento promovido por LAAN (2018, p. 52), foram apresentadas 62 emendas ao texto da Medida Provisória, sendo 28 delas classificadas como sem pertinência temática.

Em 4 de novembro de 2015, foram protocolados dois requerimentos, ambos de autoria dos Senadores Aloysio Nunes Ferreira e Alvaro Dias, solicitando a impugnação dos arts. 5º e 7º do PLV 20/2015<sup>5</sup>. O art. 5º resultou do acolhimento, pela Comissão Mista, das Emendas nº 2 e 3 apresentadas ao texto da Medida Provisória, que buscam aperfeiçoar o processo de investigação de defesa comercial nos casos de falsa declaração de origem, com o objetivo de conferir maior previsibilidade e certeza na ciência dada às partes interessadas, na contagem de prazos das etapas investigativas, além de dispor sobre a utilização de documentos escritos em outros idiomas. Inegavelmente, trata-se de uma emenda que não guarda qualquer relação de pertinência com o objeto da Medida Provisória.

Também foram incluídos no texto de conversão, ainda no âmbito da Comissão Mista, um conjunto de dispositivos que visa aperfeiçoar o processo de renovação da outorga dos serviços de radiodifusão, a fim de torná-lo mais simples e menos burocrático, que resultou no art. 6º do PLV. Tal medida incluía a revogação de dispositivos legais vigentes, objeto do art. 7º da proposição. Durante a tramitação da matéria no Plenário da Câmara dos Deputados,

---

<sup>5</sup> Requerimento nº 1.258, de 2015 e Requerimento nº 1.259, de 2015, respectivamente.

foram retiradas as novas regras de renovação de concessões e permissões de funcionamento de emissoras de radiodifusão e de televisão, por meio de destaque aprovado.

Conforme se observa na tramitação da matéria na Câmara dos Deputados, a resultado da votação do art. 7º, objeto do destaque para votação em separado da bancada do PSDB, restou suprimido o artigo destacado. No entanto, na redação final, o texto enviado para o Senado Federal ainda continha o referido art. 7º, razão pela qual foi apresentado o requerimento de impugnação. Resta claro que se tratava de um erro material, cujo procedimento deveria ser a devolução do processado à Câmara dos Deputados para correção da redação final.

Aprovados os requerimentos, foram rejeitados os arts. 5º e 7º, impugnados, considerados como não inscritos no texto do projeto.

### **3.2. PLV 23/2015 – MP do Setor Elétrico (Risco Hidrológico)**

Em 24 de novembro de 2015, foi apreciado pelo Plenário do Senado Federal o PLV 23/2015, oriundo da MPV 688/2015, sobre o setor elétrico, que transferia ao consumidor final o risco hidrológico na geração hidrelétrica de energia e prorrogava contratos das usinas ou suas concessões para compensar os prejuízos de 2015 com a geração menor.

No estudo de LAAN (2018, p. 52), o levantamento de dados realizado pelo autor contabilizou 78 emendas apresentadas ao texto da Medida Provisória, sendo 40 delas classificadas como sem pertinência temática.

Foram apresentados dois requerimentos, ambos solicitando a impugnação do art. 7º do Projeto de Lei de Conversão, um de autoria do Senador Aloysio Nunes Ferreira<sup>6</sup>, outro de autoria do Senador Ronaldo Caiado<sup>7</sup>. O art. 7º constava do texto original da Medida Provisória para dispor que compete ao Conselho Nacional de Política Energética – CNPE propor ao Presidente da República políticas nacionais e medidas específicas destinadas, entre outras, a estabelecer os parâmetros técnicos e econômicos das licitações de concessões de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica.

Esse dispositivo foi ampliado no parecer do Senador Eunício Oliveira, ainda na Comissão Mista, para incluir competência do Ministério de Minas e Energia para propor, ao CNPE, os valores de bonificação pela outorga das concessões a serem licitadas, prazo e forma de pagamento da bonificação pela outorga e, nas licitações de geração, a parcela da garantia

---

<sup>6</sup> Requerimento nº 1328, de 2015.

<sup>7</sup> Requerimento nº 1329, de 2015.

física destinada ao Ambiente de Contratação Regulada – ACR dos empreendimentos de geração licitados.

Encaminhando o requerimento de impugnação, o Senador Aloysio Nunes Ferreira afirmou não se tratar de uma emenda sem pertinência temática, que pudesse desvirtuar o sentido da Medida Provisória, mas de dispositivo inconstitucional por vício de iniciativa, ao atribuir novas competências a um órgão do Poder Executivo, uma prerrogativa privativa do Presidente da República. O requerimento de impugnação do art. 7º do PLV 23/2015 foi inicialmente submetido à votação simbólica, mas por força de pedido de verificação, o art. 7º foi mantido no Projeto de Lei de Conversão (Sim 39; Não 21; Presidente 1; Total 61).

Portanto, conforme admitido pelo próprio proponente, o requerimento de impugnação foi apresentado em razão de suposto vício de iniciativa, não por se tratar de emenda considerado sem pertinência temática com o objeto inicial da Medida Provisória.

### **3.3. PLV 25/2015 – Reforma Administrativa**

Por sua vez, o PLV 25/2015, oriundo da MPV 696/2015, apreciado no Plenário do Senado Federal no dia 9 de março de 2016, compreendia a Lei da Reforma Administrativa, que reduziu de 39 para 31 o número de ministérios e secretarias da Presidência da República. Dentre as medidas adotadas, destacam-se as fusões entre os ministérios do Trabalho e Emprego e da Previdência Social e entre as pastas da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e da Pesca e Aquicultura. Já o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão assumiu as funções da Secretaria de Assuntos Estratégicos, que deixou de existir. A Secretaria-Geral da Presidência foi renomeada para Secretaria de Governo e o Gabinete de Segurança Institucional retomou o nome de Casa Militar da Presidência, que tinha até 1999. As secretarias de Direitos Humanos, Políticas de Promoção da Igualdade Racial e Políticas para as Mulheres passaram a compor um único órgão.

A pesquisa de LAAN (2018, p. 53) constatou a apresentação de 60 emendas ao texto da Medida Provisória, sendo 14 delas classificadas como sem pertinência temática.

Foi protocolado requerimento de autoria dos Senadores Humberto Costa e José Pimentel, solicitando a impugnação dos arts. 12 ao 14 do Projeto de Lei de Conversão, sob a alegação de versarem de matéria estranha à Medida Provisória<sup>8</sup>. Os dispositivos transformavam a Secretaria de Inspeção do Trabalho em Secretaria de Inspeção do Trabalho e de Regimes Previdenciários de Servidores Públicos, devido à incorporação das atribuições

---

<sup>8</sup> Requerimento nº 159, de 2016.

sobre a Previdência Social pelo Ministério do Trabalho. Em suas atribuições, além das competências atuais, foram acrescidas o planejamento, a execução, o acompanhamento, a fiscalização e a avaliação de regimes previdenciários integrados por servidores públicos. Consequentemente, a carreira de auditoria-fiscal do Trabalho, de acordo com os dispositivos, era transformada em auditoria-fiscal do Trabalho e de regimes previdenciários de servidores públicos.

Submetido à apreciação do Plenário, o requerimento de impugnação foi aprovado em votação nominal solicitada pelo Senador Ronaldo Caiado, com apoio dos Senadores Reguffe, Ricardo Ferraço e José Maranhão (Sim - 25; Não - 14; Abstenções - 5; Total – 45), sendo, portanto, impugnados os arts. 12 a 14 do PLV 25/2015.

Nota-se, neste caso, que o juízo acerca da pertinência temática é mais difícil de formular. De fato, a Medida Provisória, desde o seu texto original, propunha a fusão dos ministérios do Trabalho e da Previdência Social. Parece pertinente, nesse cenário, a Secretaria de Inspeção do Trabalho abranger as competências advindas da Previdência Social, passando a ser Secretaria de Inspeção do Trabalho e de Regimes Previdenciários de Servidores Públicos e que a carreira de auditoria-fiscal do Trabalho fosse transformada em auditoria-fiscal do Trabalho e de regimes previdenciários de servidores públicos.

### **3.4. PLV 4/2016 – Interrupção de Vias Públicas**

Já o PLV 4/2016, oriundo da MPV 699/2015, foi votado pelos Senadores em Plenário no dia 7 de abril de 2016. O objetivo da Medida Provisória era aumentar a punição para quem utiliza veículos para bloquear vias públicas, além de promover várias mudanças no Código de Trânsito Brasileiro, tais como a criação de uma infração específica para aqueles que se recusarem a se submeter a teste, exame clínico, perícia ou outro procedimento que permita certificar a influência de álcool ou outra substância; a ampliação da gravidade da infração para quem realizar transporte coletivo de passageiros sem autorização; uma penalidade maior é o uso de telefone celular ao volante; dentre outras.

No levantamento promovido por LAAN (2018, p. 53), constam 83 emendas apresentadas ao texto da Medida Provisória, sendo 61 delas classificadas como sem pertinência temática.

Anunciada a matéria em Plenário, foi apresentado requerimento de autoria do Senador Cássio Cunha Lima, de impugnação da redação do art. 231 da Lei nº 9.503, de 1997,

constante do art. 3º do PLV 4/2016<sup>9</sup>. O dispositivo ampliava a gravidade da infração de realizar transporte coletivo de passageiros sem autorização. Com o texto proposto, a infração passaria a ser considerada gravíssima, com multa de seis vezes o valor base e suspensão do direito de dirigir, além do recolhimento da Carteira Nacional de Habilitação. No caso do transporte individual não autorizado, a infração gravíssima implicará multa de quatro vezes o valor base. Devido à falta de regulamentação nos estados à época, esse tipo de infração poderia ser usado para enquadrar serviços de transporte privado de passageiros por aplicativos, tais como Uber, Cabify e 99.

Na discussão do requerimento de impugnação, usam da palavra os Senadores Cássio Cunha Lima, Ricardo Ferraço, José Pimentel e Walter Pinheiro, todos concordando que a discussão e deliberação sobre a regulamentação dos serviços de transporte de passageiros por meio de aplicativos deveria ser feita em outra oportunidade, não de forma açodada, sem o aprofundamento que o tema exige. Não havendo divergência em Plenário, foi aprovada a impugnação da redação do art. 231 da Lei 9.503, de 1997, constante do art. 3º do PLV.

Mais uma vez ressalta a dificuldade de se precisar o conceito de pertinência temática. Todas as dezenas de alterações promovidas pelo Projeto de Lei de Conversão se referem ao Código de Trânsito Brasileiro. Pela sua complexidade, a legislação de trânsito disciplina incontáveis temas que, embora relacionados, não necessariamente guardam pertinência entre si. Promover alterações no mesmo diploma normativo não parece ser um critério adequado para determinar a pertinência das emendas parlamentares. Na prática, o que ocorreu na apreciação do PLV 4/2016 foi um juízo de oportunidade quanto à discussão da regulamentação dos serviços de transporte por aplicativo.

A conclusão de LAAN (2018, p. 30) ao analisar a apreciação da Medida Provisória foi na mesma direção. Para o Consultor Legislativo, quando a MP possui uma temática bem delimitada, acaba sendo alvo de muitas emendas conexas ao grande tema inicialmente veiculado, porém não com o mesmo enfoque ou aspecto abordado originalmente. No caso da MPV 699/2015, do total de emendas sem pertinência identificadas na pesquisa de LAAN (2018, p. 32), 91,8% dessas emendas são matérias conexas ao objeto central da MP.

### **3.5. PLV 8/2016 – Renegociação de Dívidas Rurais e de Caminhoneiros**

---

<sup>9</sup> Requerimento nº 268, de 2016.

Chegando ao dia 17 de maio de 2016, coube ao Plenário do Senado Federal a apreciação do PLV 8/2016, oriundo da MPV 707/2015, que tinha por objetivo reabrir prazos e conceder mais benefícios para a quitação ou renegociação de dívidas rurais, para evitar que mutuários com pagamentos em atraso fossem cobrados judicialmente ou suas dívidas encaminhadas à Dívida Ativa da União. Igual prorrogação também era concedida para o refinanciamento de dívidas de empresas de transporte e caminhoneiros com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES no âmbito de linha de crédito destinada à compra de caminhões, reboques, carretas e semelhantes.

No levantamento promovido por LAAN (2018, p. 34), a MPV 707/2015 é citada como um exemplo notório de acatamento de emendas conexas, que ampliam o escopo do texto original. Ao todo, foram apresentadas 93 emendas ao texto da Medida Provisória, sendo 59 delas classificadas como sem pertinência temática. Dessas emendas, 42 foram consideradas conexas pelo autor, ou seja, 71,2% das contribuições dos parlamentares tidas como sem pertinência tratavam de temas conexas ao objeto inicial da proposta.

Foi aprovado requerimento de autoria do Senador Eunício Oliveira<sup>10</sup>, que solicita a impugnação dos art. 4º, 5º e 8º do PLV 8/2016, por serem considerados estranhos ao texto. O art. 4º estabelece o prazo de 180 dias para que as empresas titulares dos projetos aprovados pelas extintas SUDENE e SUDAM, que tenham obtido o Certificado de Empreendimento Implantado, manifestem suas preferências em relação às alternativas previstas no artigo 5º da Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001. O art. 5º do PLV, por sua vez, modificou a Lei nº 12.999, de 18 de junho de 2014 para suprimir o período de 2014 a 2015 para o pagamento da subvenção aos produtores independentes de cana-de-açúcar afetados pela estiagem referente à safra 2012/2013 que desenvolvem suas atividades na região Nordeste ou no Estado do Rio de Janeiro; bem como dispensou os beneficiários da subvenção ora mencionada a comprovarem a regularidade fiscal e a apresentarem a Certidão Negativa do Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal (CADIN), para efeito do recebimento da subvenção. Por fim, o art. 8º altera a Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015, para estender, até 31 de dezembro de 2015, a hipótese de afastamento dos efeitos das sanções previstas pelo atraso da declaração relativa a fatos geradores, base de cálculo e valores devidos da contribuição previdenciária e outras informações de interesse do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) ou do Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

---

<sup>10</sup> Requerimento nº 349, de 2016.



No encaminhamento do requerimento de impugnação desses artigos, o Senador Eunício Oliveira afirmou que já há problemas demais no Brasil, e essas matérias, sendo estranhas ao texto, deveriam ser excluídas da matéria principal.

Posteriormente, a proposta foi objeto de veto da maior parte de seus dispositivos pelo então presidente interino Michel Temer. Depois de ouvir o Ministério da Justiça e a Advocacia-Geral da União, o Presidente vetou os artigos que abatiam grande parte das dívidas referentes ao crédito rural, também os que estabeleciam a remissão integral da dívida. Um dos trechos vetados, o que possibilitava a remissão integral, se aplicaria apenas para as dívidas contraídas até o fim de 2006. Essa hipótese não constava do texto original do governo e foi acrescentada pelo relatório final da Comissão Mista. O Executivo entendeu que o texto aprovado não apresentava pertinência temática ao objeto inicial da proposição.

LANN (2018, p. 36) considera a MPV 707/2015 como um caso em que há grande variabilidade na classificação da matéria da emenda. A distinção entre matéria conexa e matéria totalmente estranha é mais tênue do que entre matéria pertinente ou não, o que provoca maior subjetividade e imprecisão na avaliação das emendas. Por isso, acabou sendo objeto de 40 emendas conexas ao setor rural, incluindo 7 emendas para tratar da renegociação de dívidas da pequena agroindústria e 3 propondo a renegociação de dívidas com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte.

### **3.6. PLV 13/2016 – Tarifa Aeroportuária e Participação de Capital Estrangeiro nas Empresas Aéreas**

A análise do PLV 13/2016, oriundo da MPV 714/2016, ocorreu em 29 de junho de 2016, no Plenário do Senado Federal. A proposta previa aumento de 20% para 49% no limite máximo de capital estrangeiro, com direito a voto, nas empresas aéreas. A possibilidade de abertura total do setor foi inserida durante votação da matéria na Câmara dos Deputados. O texto também previa o perdão de débitos da Infraero com a União e a criação de subsidiárias da estatal, além da extinção do Adicional de Tarifa Aeroportuária e sua incorporação na composição das próprias tarifas.

A exemplo de outras Medidas Provisórias desse levantamento, a MPV 714/2016 é citada por LANN (2018, p. 34) como um caso notório de acatamento de emendas conexas, que ampliam o escopo do texto original, com 95,8% das contribuições dos parlamentares consideradas sem pertinência tratando de temas conexos ao objeto inicial da proposta. Ao

todo, foram apresentadas 44 emendas ao texto da Medida Provisória, sendo 24 delas classificadas como sem pertinência temática.

No Senado, foi apresentado requerimento de autoria do Senador Aloysio Nunes Ferreira<sup>11</sup>, líder do Governo à época, solicitando a impugnação dos seguintes dispositivos: §3º do art. 2º, que vedava o contingenciamento e a transferência para o Tesouro dos recursos capitalizados no Fundo Nacional de Aviação Civil; art. 137-A ao 137-D do art. 4º, sobre intercâmbio de aeronaves estrangeiras com empresas brasileiras de transporte aéreo; § 1º do art. 175 alterado pelo art. 4º, que exigia, nas concessões e autorizações de exploração dos serviços aéreos públicos que o empresário esteja constituído no Brasil, mediante legislação brasileira; § único art. 183 alterado pelo art. 4º, que cria reserva de até 20% de voos de empresas concessionárias para aeroportos em áreas consideradas estratégicas para o desenvolvimento regional; art. 5º, que permitia o acesso controlada de áreas privadas adjacentes aos aeroportos às pistas de táxi, de pouso e decolagem; e por fim o art. 7º do PLV, que criava as linhas pioneiras, enquadradas como rotas de baixa densidade de tráfego.

Todos os dispositivos foram impugnados e considerados não inscritos no Projeto de Lei de Conversão.

### **3.7. PLV 28/2016 – Cooperação Federativa Policial**

Já o PLV 28/2016, oriundo da MPV 737/2016, permite que o policial ou o bombeiro militar da reserva dos estados e do Distrito Federal, que tenham passado para a inatividade no prazo de até cinco anos, possam desempenhar atividades de cooperação federativa, excepcionalmente e em caráter voluntário, na Força Nacional de Segurança Pública. A matéria foi apreciada no Plenário do Senado Federal em 1º de novembro de 2016.

No levantamento promovido por LAAN (2018, p. 55), foram apresentadas 5 emendas ao texto da Medida Provisória, sendo 1 delas classificada como sem pertinência temática.

Foi apresentado requerimento de impugnação de autoria do Senador Aloysio Nunes Ferreira<sup>12</sup>, líder do Governo na oportunidade, contra o art. 2º do projeto, por considerar matéria estranha ao texto. O dispositivo alterava a progressão na carreira de oficiais da Polícia Militar e dos Bombeiros, para prever uma possibilidade maior de progressão dentro das citadas carreiras. Na prática, as promoções que poderiam ocorrer até o ano de 2014 se estenderiam até o ano de 2024. A impugnação do referido art. 2º do PLV foi submetida à

---

<sup>11</sup> Requerimento nº 505, de 2016.

<sup>12</sup> Requerimento nº 795, de 2016.

votação nominal e aprovada (Sim 45; Não 12; Presidente 1; Total 58), sendo portanto o art. 2º, impugnado, tido como não escrito no texto.

Por ocasião da discussão do requerimento, o Senador Aloysio Nunes Ferreira classificou o dispositivo como um “enxerto”. Ele disse que, por meio de uma nova Medida Provisória, o governo atenderia em parte a demanda dos militares do Distrito Federal, o que aconteceu com a publicação da Medida Provisória 760/2016.

### **3.8. PLV 29/2016 – MP do Setor Elétrico (Privatizações no Setor Elétrico)**

Em 19 de outubro de 2016, foi deliberado em Plenário o PLV 29/2016, oriundo da MPV 735/2016, que pretendia facilitar processos de privatização, reduzir a burocracia de leilões e custos da União com subsídios a concessionárias e permitir a desestatização de distribuidoras estaduais que foram federalizadas. O texto também estabelecia a isenção da taxa da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) nas contas de luz dos beneficiários da Tarifa Social de Energia Elétrica, que reúne consumidores de baixa renda.

A pesquisa de LAAN (2018, p. 30) incluiu a MPV 735/2016 entre aquelas contendo disposições longas, por trazerem uma série de dispositivos, ainda que com uma delimitação estrita. A amplitude do texto, ao invés de favorecer a apresentação de emendas sem pertinência temática, parece dar mais espaço para englobar as contribuições dos parlamentares. Nesse caso, foram apresentadas 127 emendas ao texto da Medida Provisória, sendo 46 delas classificadas como sem pertinência temática, ou seja, 36,2% do total de emendas apresentadas. Dessas, 5 foram tratadas como totalmente estranhas ao tema objeto da Medidas Provisória, enquanto as outras 41 emendas abordaram matérias conexas.

Em tempo, foram apresentados três requerimentos de impugnação. O primeiro, de autoria do Senador Aloysio Nunes Ferreira<sup>13</sup>, líder do Governo na ocasião, solicitava a impugnação dos arts. 11, 14, 15 e 20 do PLV 29/2016, e foi posteriormente retirado pelo autor, sem apreciação. Por sua vez, os requerimentos de autoria do Senador Randolfe Rodrigues<sup>14</sup> e de autoria do Senador João Capiberibe<sup>15</sup>, propunham a impugnação do art. 20 do projeto.

O art. 11 trata sobre o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (REIDI), que beneficia pessoa jurídica que tenha projeto aprovado para implantação de obras de infraestrutura nos setores de transportes, portos, energia, saneamento

---

<sup>13</sup> Requerimento nº 759, de 2016.

<sup>14</sup> Requerimento nº 760, de 2016.

<sup>15</sup> Requerimento nº 761, de 2016.

básico e irrigação, ampliando o prazo de fruição dos benefícios de 5 anos para 10 anos a partir da habilitação no Regime.

O art. 14 trata sobre geração distribuída, que ocorre principalmente por meio de fonte solar a partir de painéis fotovoltaicos instalados em unidades consumidoras, adequando a legislação de isenção de PIS/PASEP e COFINS.

Já o art. 15 altera a legislação que dispõe sobre as atividades relativas ao transporte de gás natural, especificamente sobre consumidor livre, o autoprodutor ou o auto-importador. Com a retirada do requerimento pelo Senador Aloysio Nunes, os referidos dispositivos sequer foram objeto de apreciação, embora numa análise preliminar do seu conteúdo, de fato não guardam pertinência temática com o tema da Medida Provisória.

Por sua vez, o art. 20 previa incentivos para termoelétricas movidas a carvão. O dispositivo determinava a criação de programa para implantar novas usinas, que entrariam em operação entre 2023 e 2027. Na discussão em Plenário, o Senador Randolfe Rodrigues, um dos autores do requerimento de impugnação, argumentou que o texto é prejudicial ao meio ambiente. Lembrou que Brasil é signatário de acordos de redução da emissão de gás carbônico na camada de ozônio e, portanto, o art. 20 seria incompatível com acordos internacionais que o Brasil tem assinado.

Já o Senador Aloysio Nunes Ferreira afirmou que não necessariamente uma termelétrica movida a carvão seja poluente, seja nociva ao meio ambiente, pois muitas delas operam com alta eficiência e, do ponto de vista ambiental, absolutamente corretas. A motivação do Senador paulista para o pedido de impugnação dispositivo se fundamentou por sua incompatibilidade com o objeto da Medida Provisória.

Durante a apreciação, foram rejeitados os requerimentos e o art. 20 foi mantido no texto do PLV 29/2016. Posteriormente, o dispositivo foi vetado pelo Presidente da República, sob a alegação de que estimulava matriz energética que vai de encontro a acordos internacionais dos quais o país é signatário.

### **3.9. PLV 15/2017 – PMDF e CBMDF**

O PLV 15/2017, proveniente da Medida Provisória 760/2016, que inclui a antiguidade entre os critérios de seleção de praças que concorrerão a vagas nos quadros de oficiais da Polícia Militar do Distrito Federal e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, foi apreciado pelo Plenário do Senado Federal em 31 de maio de 2017. Na oportunidade, foi apresentado requerimento de impugnação de autoria do Senador Romero

Jucá<sup>16</sup>, líder do Governo na ocasião, por considerar matéria estranha à Medida Provisória o art. 4º ao PLV.

O referido dispositivo trata da possibilidade de reanálise dos processos administrativos de militares distritais que foram licenciados até fevereiro de 1997, sem que houvessem sido observadas as garantias constitucionais acerca do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, alcançando militares dispensados em desacordo com a legislação vigente à época; inclusive aos profissionais que foram punidos em virtude de participarem de movimentos reivindicatórios no período compreendido entre 1988 e 1997.

Aprovada a impugnação, foi retirado do texto do PLV o referido art. 4º. De fato, parece configurar matéria estranha, uma vez que o dispositivo tratava de anistia de militares distritais no âmbito de uma Medida provisória que versava sobre promoção de militares.

### **3.10. PLV 23/2017 – Regularização Tributária – PERT**

Já o PLV 23/2017, oriundo da MPV 783/2017, que institui o Programa Especial de Regularização Tributária junto à Secretaria da Receita Federal do Brasil e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, permitindo o parcelamento com descontos de dívidas com a União, tanto de pessoas físicas quanto de pessoas jurídicas, foi discutido e deliberado pelos Senadores no dia 5 de outubro de 2017.

Foram apresentados requerimentos de impugnação ao PLV. O primeiro, de autoria do Senador Fernando Bezerra Coelho<sup>17</sup>, vice-líder do Governo na ocasião, solicitava a impugnação dos artigos 14, 15, 16, 17 e 18 do PLV 23/2017; o segundo, de autoria do Senador Ataídes Oliveira<sup>18</sup>, pretendia também a impugnação do artigo 14 e, conseqüentemente, dos seus parágrafos 9º e 9º-A. Já o terceiro requerimento, também de autoria do Senador Ataídes Oliveira<sup>19</sup>, requeria a impugnação dos artigos 17 e 18 e seus parágrafos.

O art. 14 promovia modificação dos votos de qualidade no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais do Ministério da Fazenda (CARF), propondo o fim do voto de qualidade do representante da Fazenda. O art. 15, no âmbito do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (PROIES), possibilitava a transformação das bolsas concedidas em créditos tributários em favor da respectiva Instituições de Ensino Superior. Já o art. 16 trata da reabertura do prazo de adesão

---

<sup>16</sup> Requerimento nº 394, de 2017.

<sup>17</sup> Requerimento nº 860, de 2017.

<sup>18</sup> Requerimento nº 861, de 2017.

<sup>19</sup> Requerimento nº 864, de 2017.

ao Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (PROIES). Por fim, os arts. 17 e 18 concediam, respectivamente, remissão de débitos e isenção tributária a entidades religiosas e de ensino vocacional, uma demanda da Frente Parlamentar Evangélica.

Aprovada a impugnação dos artigos 14, 15, 16, 17 e 18, que são considerados não escritos no texto do Autógrafo.

### **3.11. PLV 30/2017 – Organização da Presidência da República**

Já o PLV 30/2017, oriundo da MPV 782/2017, que atualizava a organização administrativa do Poder Executivo, dando status de ministério à Secretaria-Geral da Presidência da República e criando o Ministério dos Direitos Humanos, foi aprovado no Plenário do Senado Federal no dia 4 de outubro de 2017. Ao texto do Projeto de Lei de Conversão, foi apresentado requerimento de autoria da Senadora Marta Suplicy<sup>20</sup>, de impugnação do parágrafo único do art. 35 do PLV 30/2017, por considerar ser matéria estranha à MPV.

O referido dispositivo determinava que o Ministério dos Direitos Humanos deveria adotar, como diretrizes para o exercício de suas competências, os princípios estabelecidos na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. A convenção estipula que o “direito à vida” deve ser protegido pela lei “e, em geral, desde o momento da concepção”.

Na justificação do requerimento, a Senadora Marta Suplicy destacou que, em que pese o fato do Brasil ser signatário da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e a aparente relação do tema com o objeto original da Medida Provisória, o parágrafo único do art. 35 esconderia seu real objetivo, que era derrubar a possibilidade do aborto nas três disposições legais ou jurisprudenciais vigentes no país. Para a autora do requerimento de impugnação, ao se aproveitar dos prazos mais céleres das Medidas Provisórias, a emenda pretendia subverter o mais amplo e aprofundado debate, no contexto de uma Medida Provisória que não teria nada a ver com os direitos sexuais e reprodutivos da mulher.

O requerimento foi aprovado e texto impugnado considerado como não lido na apreciação do Senado Federal.

### **3.12. PLV 37/2017 – Criação da Agência Nacional de Mineração**

---

<sup>20</sup> Requerimento nº 853, de 2017.

Por último, no dia 28 de novembro de 2017, ocorreu a aprovação do PLV 37/2017, oriundo da MPV 791/2017, que criou a Agência Nacional de Mineração (ANM). Durante a apreciação da matéria, foi apresentado requerimento de autoria do Senador Randolfe Rodrigues<sup>21</sup>, solicitando a impugnação do art. 32, constante do PLV 37/2017, por ser considerada matéria estranha ao texto da Medida Provisória.

O art. 32 alterava a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, que dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, para permitir o porte e a posse de arma de fogo para os integrantes da Carreira de Especialista em Recursos Minerais, Geólogo, Geógrafo, Engenheiro, Engenheiro de Minas, Economista e Químico. Embora as referidas carreiras estejam relacionadas à mineração, trata-se de um tema estranho ao objetivo da Medida Provisória, que vertia sobre criação de agência reguladora do setor. Sendo, pois impugnado o art. 32 do PLV 37/2017, pela unanimidade dos senadores presentes em votação simbólica, o dispositivo foi considerado texto não lido.

---

<sup>21</sup> Requerimento nº 1016, de 2017.





#### 4. CONCLUSÕES

A partir da presente pesquisa, conclui-se que o requerimento de impugnação de emendas sem pertinência temática, adotado pelo Senado Federal a partir da resposta do então Presidente Renan Calheiros em 27 de outubro de 2015, tendo por fundamento a decisão do Supremo Tribunal Federal que concluiu pela violação da Constituição a apresentação de tais emendas em Medidas Provisórias, é uma prática inconstitucional, ferindo o bicameralismo ao permitir a rejeição de dispositivos aprovados pela Câmara dos Deputados sem o retorno da proposição à Casa Iniciadora para reapreciação.

Concordamos que a inserção de matérias sem pertinência com o objeto inicial da Medida Provisória é inconstitucional, por violar o princípio do devido processo legislativo e que tal prática não deva mais ser admitida no Congresso Nacional. Entendemos, no entanto, que, por se tratar de proposição em tramitação, a existência de emendas estranhas deve ser encarada como vício procedimental convalidável, não suficiente para gerar inconstitucionalidade da norma.

Considerando a jurisprudência consolidada do STF, que já restringia o poder de emenda parlamentar a projetos de iniciativa reservada à pertinência entre o tema da emenda e a matéria do objeto do projeto, do ponto de vista jurídica, a decisão da Suprema Corte na ADI 5.127 apenas repetiu a tese para os casos de conversão em projeto de lei das Medidas Provisórias adotadas pelo Poder Executivo. Em nenhum momento se cogitou, no Acórdão resultado da decisão, uma nova modalidade de preliminar de admissibilidade que justificasse a adoção desse procedimento pelo Plenário do Senado Federal. Sequer se tratou da flexibilização do sistema bicameral, que embora puro nos casos de apreciação de Propostas de Emendas à Constituição, é mitigado na apreciação das demais espécies normativas, salvo as hipóteses de competências exclusivas das respectivas Casas do Congresso Nacional.

Havendo, portanto, a necessidade de modificar o texto aprovado pelos Deputados, cabe ao Senado promover tais ajustes mediante requerimento de destaque, seja para a supressão de dispositivos, seja para a inclusão de emendas que não tenham sido inadmitidas pelo Presidente da Comissão Mista. Sendo, assim, alterado no mérito o texto da Câmara dos Deputados, resta ao Senado Federal enviar a matéria para a Casa Iniciadora, para que se manifeste quanto às emendas promovidas na Casa Revisora. À Câmara dos Deputados, como iniciadora da apreciação das Medidas Provisórias, cabe a decisão definitiva, havendo divergência em relação ao texto.

A subversão desse princípio, em nosso sentir, afronta de modo mais notório e insanável a Constituição Federal.

Com relação à apreciação do requerimento de impugnação do Senado Federal, ela se dá na fase preliminar de admissibilidade, quando o Plenário manifesta seu juízo quanto ao atendimento ou não dos pressupostos constitucionais. Essa inovação promovida pelo instrumento recém-criado no Senado Federal altera o rito previsto na Constituição por meio de uma decisão em sede de Questão de Ordem. O juízo prévio, conforme se deduz da literalidade do § 5º do art. 62 da Constituição, aplica-se ao texto originalmente editado pelo Presidente da República, que somente pode adotar Medidas Provisórias quando presentes os pressupostos de relevância e urgência. Esses requisitos devem estar demonstrados na Exposição de Motivos que acompanha a matéria quando do seu envio ao Congresso Nacional.

Tal exigência, no caso do texto inicial da Medida Provisória, se justifica pela vigência imediata de suas disposições, inovando a ordem jurídica, ainda que em caráter precário.

Considerando os prazos constitucionais e uma tramitação que pode durar 120 dias ou mais, quando transcorrer os períodos de recesso parlamentar, não raras vezes as razões que justificaram a adoção da Medida Provisória sequer existem mais no momento da deliberação pelos Congressistas. Não há, portanto, razão objetiva para supor que a exigência constitucional de juízo prévio de constitucionalidade recaia também sobre o Projeto de Lei de Conversão, cujos eventuais vícios podem ser sanados no âmbito do processo legislativo, inclusive em sua etapa executiva, pois as alterações propostas pelo Congresso Nacional são submetidas à sanção ou veto presidencial.

Outro questionamento relevante diz respeito à legitimidade do Senado Federal para, em última instância, decidir quanto à pertinência temática ou não de emendas parlamentares inseridas ao texto da Medida Provisória. Em nenhum momento o Supremo Tribunal Federal enfrentou essa questão e não há, no julgamento da ADI 5.127, qualquer linha que possa fundamentar essa prática pelos Senadores. Por que o juízo de admissibilidade de Senadores e Senadores teria maior valor que aquele formulado pelos Deputados e Deputadas?

Parece-nos que o procedimento esculpido na Resolução nº 1, de 2002-CN, vertida dos §§ 4º e 5º de seu art. 4º, é o mais apropriado para resolver com equilíbrio esse questionamento: as emendas que contenham matéria estranha à Medida Provisória são vedadas, podendo o Presidente da Comissão Mista indeferir liminarmente sua apreciação. O autor da emenda, por sua vez, discordando da decisão do Presidente, com o apoio de três membros da Comissão Mista, pode recorrer da decisão ao Plenário, que resolverá, de forma

colegiada – com os votos de Senadores e Deputados membros – sobre a admissibilidade da emenda.

Ainda, resta evidente, pelo levantamento realizado neste trabalho e pela pesquisa de LANN (2018), que há dificuldade em se definir “pertinência temática”, principalmente quando se analisa emendas que guardam conexão com o tema objeto da MP, todavia divergentes com o objeto específico, especialmente naquelas Medidas Provisórias com temática ampla e complexa. Uma alternativa seria, por meio de um Projeto de Resolução do Congresso Nacional, elencar parâmetros que pudessem tornar mais objetivo o processo de análise da pertinência temática das emendas.

Além disso, hoje a análise de admissibilidade das emendas apresentadas às Medidas Provisórias é uma faculdade dos Presidentes das Comissões Mistas. Concordamos com LAAN (2018, p. 43), que propõe tornar essa uma etapa obrigatória. Com parâmetros mais claros e a obrigatoriedade de submeter todas as emendas a um juízo prévio de admissibilidades, entende o citado autor que seria reduzido o ônus político do Presidente e dos demais membros da Comissão Mista em inadmitir propostas de emendas de seus pares. No mais, tais emendas, desde que inadmitidas nessa etapa preliminar dos trabalhos da Comissão Mista, sequer poderiam ser objeto de destaque durante as votações em Plenário, resguardando o devido processo legislativo, por força da decisão de um colegiado composto por Senadores e Deputados, e não por uma Casa unicamente e em caráter terminativo.

Embora a presente pesquisa tenha restringido seu escopo aos Projetos de Lei de Conversão que tiveram, durante sua tramitação, a apresentação de requerimentos de impugnação no Senado Federal, com o apoio do levantamento de LAAN (2018) ficou evidente que emendas parlamentares sem pertinência temática continuam sendo aprovadas pelo Congresso Nacional, mesmo após a decisão do STF na ADI 5.127. Em parte dos casos analisados no presente trabalho, os requerimentos de impugnação decorreram de um juízo de conveniência quanto à oportunidade de apreciação de determinados temas, tais como a regulamentação do transporte de passageiros por meio de aplicativos, o porte e posse de armas de fogo para integrantes da Carreira de Especialista em Recursos Minerais, Geólogo, Geógrafo, Engenheiro, Engenheiro de Minas, Economista e Químico no âmbito da Agência Nacional de Mineração ou a proteção do direito à vida desde o momento da concepção. Nesses Projetos de Lei de Conversão, a iniciativa dos parlamentares se deu por afinidade com os temas.

Em outros tantos casos selecionados neste trabalho, nota-se uma atuação bastante efetiva da Liderança do Governo no Senado Federal, muito certamente resguardando o quanto

possível a essência do texto originalmente proposto pelo Presidente da República ou barrando emendas parlamentares que resultariam em aumento de despesas ou em renúncias fiscais. Mais do que um instrumento para impugnar propostas sem pertinência com o objeto temático das Medidas Provisórias, o requerimento foi utilizado, nesses casos, para evitar emendas que resultariam em impactos ao orçamento fiscal da União.

Um trabalho acadêmico mais robusto, que pudesse analisar a apreciação de todas as Medidas Provisórias desde outubro de 2017, considerando a inserção de emendas sem pertinência temática, poderia sinalizar objetivamente se, ausentes os juízos de oportunidade – seja por parte de Senadores individualmente, por força de suas pautas prioritárias de atuação, seja no interesse de bancadas formais ou informais – ou a defesa dos interesses do Governo, iniciador das proposições, emendas sem relação com o objeto inicial da Medida Provisória continuam sendo aprovadas pelo Senado Federal.

Por fim, importante ressaltar que o atual rito de tramitação das Medidas Provisórias tem favorecido a primazia da Câmara dos Deputados na apreciação das matérias. Não raras vezes, as Medidas Provisórias ou os Projetos de Lei oriundos de sua conversão chegam ao Senado Federal com os prazos de vigência prestes a encerrar, subtraindo dos Senadores a possibilidade de promover modificações no texto, pela inviabilidade de retorno da matéria à Casa Iniciadora. O requerimento de impugnação tem se constituído num instrumento para a construção de acordos para a votação de Medidas Provisórias, ressalvado um ou outro dispositivo que é suprimido sem a necessidade de retorno da proposta à Câmara. Desde que a impugnação foi adotada pelo Senado Federal, não houve manifestação formal da Câmara, institucionalmente ou por quaisquer de seus membros, em defesa de seu direito subjetivo público ao devido processo legislativo. Tal conviência pode perdurar enquanto os Deputados Federais não forem atingidos, em seus interesses, pela prática inconstitucional. Trata-se de um arranjo de forças políticas que não pode ser ignorado num exame mais aprofundado do tema.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL JUNIOR, José Levi Mello do. **Medida Provisória: edição e conversão em lei**. 2ª ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2012.

BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira; LIMA, Eduardo Martins de (Coord.). **Medidas Provisórias no Brasil: origem, evolução e perspectivas**. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2013.

BRASIL. Constituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 95**, de 26 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Disponível em: <<https://goo.gl/dFWMux>>. Acesso em: 24 ago 2018.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Resolução nº 1**, de 2002-CN. Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <<https://goo.gl/gmTu5k>>. Acesso em: 24 ago 2018.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Senado Federal. **Diário do Senado Federal**. Ano LXX, nº 173, 28 out 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.304**. Diário da Justiça, nº 73, 16 abr 2004.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.238**. Diário da Justiça Eletrônico, nº 172, 12 set 2009.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.227**. Diário da Justiça Eletrônico, nº 58, 31 mar 2016.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.333**. Diário da Justiça Eletrônico, nº 58, 31 mar 2016.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.433**. Diário da Justiça Eletrônico, nº 198, 02 out 2015.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.697**. Diário da Justiça Eletrônico, nº 63, 30 mar 2017.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.012**. Diário da Justiça Eletrônico, nº 22, 07 fev 2018.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.127**. Diário da Justiça Eletrônico, nº 94, 11 mai 2016.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.135**. Diário da Justiça Eletrônico, nº 22, 07 fev 2018.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Ação Penal 695**. Diário da Justiça Eletrônico, nº 170, 08 ago 2017.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.050/SC**. Diário da Justiça, Seção 1, 23 abr 2004.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Recurso Extraordinário 611.639**. Diário da Justiça Eletrônico, nº 70, 15 abr 2016.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Recurso Extraordinário 821.796**. Diário da Justiça Eletrônico, nº 253, 08 mai 2017.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Recurso Extraordinário com Agravo 704.520**. Diário da Justiça Eletrônico, nº 236, 02 dez 2014.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo Legislativo Constitucional**. 3ª ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Ed. JusPodivm, 2017.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Medidas Provisórias**. 3ª ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2010.

LAAN, Cesar Rodrigues van der. **Um Panorama Recente da Apresentação de Emendas sem Pertinência Temática a Medidas Provisórias pós-ADI 5.127**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Fevereiro/2018 (Texto para Discussão nº 244). Disponível em: <<https://goo.gl/GmyByg>>. Acesso em: 15 fev 2018.

MACHADO, Luís Fernando Pires. **Legística aplicada às medidas provisórias e seus complementos**. Dissertação (Especialização em Administração Legislativa), Universidade do Legislativo Brasileiro, Brasília, 2009. Disponível em: <<https://goo.gl/hZmDzh>>. Acesso em: 9 set 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira & BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 9ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo & FEFERBAUM, Marina (coord.). **Metodologia jurídica: um roteiro prático para trabalhos de conclusão de curso**. 1ª ed. 4ª tiragem. São Paulo: Saraiva, 2015

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 11ª ed. rev. e atual. São Paulo: Ed. Saraiva, 2013.