

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

RODOLFO BASTOS COMBAT

**A INCONSTITUCIONALIDADE DAS EMENDAS JABUTIS EM SEDE DE MEDIDA
PROVISÓRIA: proposta legislativo-constitucional de parâmetros de
admissibilidade**

NITERÓI - RJ

2020

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

RODOLFO BASTOS COMBAT

**A INCONSTITUCIONALIDADE DAS EMENDAS JABUTIS EM SEDE DE MEDIDA
PROVISÓRIA: proposta legislativo-constitucional de parâmetros de
admissibilidade**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional pelo Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense.

Linha de Pesquisa: Instituições Políticas, Administração Pública e Jurisdição Constitucional.

Orientador: Prof. Dr. Cássio Luís Casagrande.

NITERÓI - RJ

2020

Ficha catalográfica automática - SDC/BFD
Gerada com informações fornecidas pelo autor

C729i Combat, Rodolfo Bastos
A INCONSTITUCIONALIDADE DAS EMENDAS JABUTIS EM SEDE DE
MEDIDA PROVISÓRIA : proposta legislativo-constitucional de
parâmetros de admissibilidade / Rodolfo Bastos Combat ;
Cássio Luis Casagrande, orientador. Niterói, 2020.
183 f.

Dissertação (mestrado)-Universidade Federal Fluminense,
Niterói, 2020.

DOI: <http://dx.doi.org/10.22409/PPGDC.2020.m.06076711736>

1. Medidas Provisórias. 2. Emendas Jabutis. 3. Devido
Processo Legislativo. 4. Legitimidade Democrática. 5.
Produção intelectual. I. Casagrande, Cássio Luis,
orientador. II. Universidade Federal Fluminense. Faculdade de
Direito. III. Título.

CDD -

RODOLFO BASTOS COMBAT

A INCONSTITUCIONALIDADE DAS EMENDAS JABUTIS EM SEDE DE MEDIDA
PROVISÓRIA: proposta legislativo-constitucional de parâmetros de admissibilidade

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional pelo Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense.

Aprovado em 07 de agosto de 2020.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Cássio Luis Casagrande (Orientador)
Universidade Federal Fluminense

Prof. Dr. Marco Aurélio Lagreca Casamasso
Universidade Federal Fluminense

Prof. Dr. Bruno Stigert de Sousa
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Dra. Raphaela Borges David Binato
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

À vovó Dina e ao vovô Lander.

AGRADECIMENTOS

O mestrado foi uma longa, desafiadora e prazerosa jornada. Em Três Rios, ponto de partida desta viagem, minha família ajudou a preparar toda bagagem que eu teria de carregar. Vovó Dina e vovô Lander embrulharam cuidadosamente amor, carinho e ternura, itens indispensáveis a qualquer aventura. Não saio de casa sem eles. Marcela, sempre atenciosa, não me deixou esquecer cuidado e paciência. Gustavo se prontificou a ser o motorista em direção ao meu sonho. Caíque separou um pacote repleto de alegria e animação. Gabriel, mesmo à distância, fez questão de lembrar da criança que existe em mim. Déborah, como toda mãe, encheu-me de conselhos quanto aos cuidados que precisaria tomar.

Tudo empacotado, partimos. Essa definitivamente não foi uma trajetória solitária. Meus amigos ajudaram na mudança. Em meio a caixas, malas e mensagens, foram todos bem acomodados no meu coração. Gleico, Vinícius e Felipe aproveitaram a carona e a companhia. Atravessamos a Serra, enfrentamos o engarrafamento na Linha Vermelha e chegamos ao Rio. A primeira parada foi no Flamengo. Douglas, meu irmão de alma, ofereceu chocolate, café e um sofá para dormir. Esse ponto de apoio foi decisivo para manter a rota planejada.

Na manhã seguinte, embarquei no bom e velho 750 e cruzei a Ponte Rio-Niterói. Passei em frente às Barcas, avistei a Cantareira e desci na Avenida Jornalista Alberto Francisco Torres, número 211. Subi até o apartamento 403 e finalmente cheguei à minha nova casa. O quintal era a Praia de Icaraí.

No primeiro dia de aula, assim como em todos os outros, o calçadão foi o trajeto escolhido. Abraçado pela brisa do mar, caminhava na estonteante companhia do Pão de Açúcar, do Corcovado, da Pedra da Gávea e do MAC. Já na Presidente Pedreira, parava em uma padaria para tomar um café com pão de queijo, uma visita diária às minhas origens.

Ao chegar no prédio histórico da Faculdade de Direito, conheci aqueles que optaram por trilhar o mesmo caminho. Anderson, Brunão, Caio, Chico, David, Laport, Ju, Manu, Matheus, Pati, Rebecca, Rodrigo, Rosângela, Thomzão, Yan e Tati tornaram o trajeto mais leve e divertido. Cláudio, Maria Clara, Thaiana e Victor Hugo sentaram ao meu lado e não levantaram mais. Uma companhia especialmente incomparável. Juntos refletimos, criticamos e debatemos, guiados pelos brilhantes professores Enzo Bello, Gladstone Leonel, Guilherme Peña e Marcus Fabiano.

Inquieto, atravessei a Baía de Guanabara para visitar José Vicente Santos de Mendonça na UERJ e Daniel Capecchi na UFRJ. Aprendi a olhar através de diferentes janelas. Ao contornar o quarteirão, encontrei Eric, Mirian e Jayme no prédio da Tiradentes, profissionais exemplares com quem sempre pude contar.

Um ano entre idas e vindas, interior e litoral cortados pela serra, precisei voltar à cidade onde cresci. Meu ponto de partida virou meu ponto de chegada. Certo dia, em busca de uma biblioteca, entrei no Purys, passei em frente ao campo do América e subi a ladeira. Na Univértix, conheci o professor Frederico Pereira, responsável por abrir às portas à tão sonhada carreira docente. Dentre tantos, este caminho é um dos mais certos e bonitos que escolhi.

À distância, desenvolvi esta pesquisa. O professor Cássio Casagrande, compreensivo e paciente, orientou meus passos. Inesperadamente, a pandemia obrigou que a banca de defesa também se desse de maneira remota. Nesta última parada, tenho o privilégio de contar com as contribuições dos queridos professores Bruno Stigert, Marco Casamasso e Raphaela Borges David. Não poderia haver desfecho melhor.

Essa viagem não termina aqui. Em minha mala, ainda carrego uma Tropinha de figuras, um boneco do Playmobil, uma camisa do OCFC, uma fotografia da Patota, um perfume das Lindas, um jogo da Manoland, um livro da Magalena Rojão e um mapa dos Evorasmus. O próximo destino ainda é uma incógnita, mas estou tranquilo. Com toda essa bagagem repleta de amor e cuidado, sinto que posso ir a qualquer lugar.

*“Eu não estou interessado em nenhuma teoria,
em nenhuma fantasia nem no algo mais. A
minha alucinação é suportar o dia-a-dia e meu
delírio é a experiência com coisas reais. Amar
e mudar as coisas me interessa mais”.*

(Belchior)

RESUMO

A presente dissertação tem por objetivo analisar a dinâmica de proposição de emendas parlamentares sem vinculação temático-material com medidas provisórias em tramitação no Congresso Nacional. Em postura consistentemente reiterada, Deputados e Senadores aproveitam o procedimento simplificado de conversão do instrumento presidencial de urgência e relevância em lei para inserir projetos que não estabelecem conformação dialógica com o texto original editado. Trata-se de prática que avilta frontalmente o Estado Democrático de Direito por desvirtuar a higidez do processo legislativo formal e obstar a deliberação pública e transparente acerca de questões social, política e economicamente sensíveis. A medida provisória é instrumento de caráter excepcional e, como tal, não deve veicular matérias que carecem de amadurecimento deliberativo no seio político e social. Esta vedação estende-se invariavelmente às proposições legislativas que têm o condão de modificá-las em nome da legitimidade democrática, da coerência orgânico-sistêmica interna do ordenamento e da segurança jurídica. O esforço analítico-conceitual e taxonômico empreendido instrumentaliza a verificação de eventos fáticos que corroboram o argumento em lume como estratégia ilustrativa da ineficiência dos recursos de fiscalização e controle vigentes. Nesse sentido, propugna-se a definição objetiva de parâmetros legislativo-constitucionais de admissibilidade e a formatação de modelo estruturado de desenho institucional apto a reduzir sistematicamente a recorrência de proposições parlamentares recônditas e inconstitucionais.

Palavras-chave: medida provisória; emenda; jabuti; contrabando legislativo; devido processo legislativo; legitimidade democrática; admissibilidade.

ABSTRACT

This master thesis aims to analyze the proposition of parliamentary amendments without any material link to provisional measures submitted to the National Congress. In a consistent and reiterated behavior, representatives and senators take advantage of the simplified procedure for converting the presidential instrument of urgency and relevance into law in order to pass bills which are not related to the original text. This practice violates the democratic regime and the rule of law by distorting the formal legislative process and preventing public debate on relevant social, political and economic issues. The provisional measure is an exceptional instrument and it should not deal with matters that require deliberative maturation in the political and social context. This prohibition is also extended to legislative proposals that have the power to modify them in order to respect the democratic legitimacy, internal organic-systemic coherence of the legal system and legal certainty. The analytical, conceptual and taxonomic effort undertaken instrumentalizes the verification of factual events that corroborate the aforementioned argument as a strategy to illustrate the inefficiency of the current control resources. In this sense, we advocate the objective definition of legislative-constitutional parameters of admissibility and the formatting of a structured model of institutional design able to systematically reduce the recurrence of unconstitutional parliamentary proposals.

Keywords: provisional measure; amendment; “jabuti”; legislative smuggling; due legislative process; democratic legitimacy; admissibility.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CCJC	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CD	Câmara dos Deputados
CED	Comissão Especial de Deputados
CES	Comissão Especial de Senadores
CM	Comissão Mista
CMO	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
CN	Congresso Nacional
CNAE	Classificação Nacional de Atividades Econômicas
CNPL	Confederação Nacional das Profissões Liberais
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CTASP	Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público
DEM	Democratas
EC	Emenda Constitucional
EMA	Emenda Aglutinativa
GLP	Gás Liquefeito de Petróleo
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IR	Imposto de Renda
IRPF	Imposto sobre a Renda da Pessoa Física
IRPJ	Imposto sobre a Renda de Pessoa Jurídica
LOA	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LDO	Lei Orçamentária Anual
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MPV	Medida Provisória
MS	Mandado de Segurança
NCM	Nomenclatura Comum do Mercosul
NR	Nova Redação

OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OBJ	Objeto de Deliberação
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PFL	Partido da Frente Liberal
PIS	Programa de Integração Social
PLS	Projeto de Lei do Senado
PLV	Projeto de Lei de Conversão
PMI	Procedimento de Manifestação de Interesse
PPA	Plano Plurianual
PPP	Parceria Público-Privada
PR	Presidente da República
PRN	Projeto de Resolução do Congresso Nacional
PRL	Parecer do Relator
PP	Progressistas
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PV	Partido Verde
RDF	Redação Final
REFIS	Programa de Recuperação Fiscal
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RISF	Regimento Interno do Senado Federal
SEFAZ	Secretaria de Fazenda
SF	Senado Federal
STF	Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1 AS EMENDAS JABUTIS.....	20
1.1 Origem e delimitação conceitual.....	20
1.2 Classificação	21
1.2.1 Ementa	22
1.2.2 Natureza jurídica.....	24
1.2.3 Lei objeto de alteração	25
1.2.4 Dispositivo legal ou enunciado normativo objeto de alteração	26
1.2.5 Requisitos de relevância e urgência	27
1.2.6 Taxonomia dos jabutis.....	28
1.3 Casos emblemáticos	29
1.3.1 Medida Provisória 668/2015	30
1.3.1.1 A diversificação de Romero Jucá.....	32
1.3.1.2 A pluralidade de espécies tributárias	36
1.3.1.3 Relator de jabutis	39
1.3.1.4 “Parlashing”.....	45
1.3.2 Medida Provisória nº 621/2013.....	53
1.3.3 Medida Provisória 881/2019	55
2 CONTROLE DOS JABUTIS	60
2.1 Legislação pertinente.....	60
2.1.1 Disposições constitucionais.....	61
2.1.2 Vedações legais	66
2.1.3 Vedações regimentais	69
2.2 Controle parlamentar	74
2.2.1 Presidência do Deputado Michel Temer: flexibilização.....	75
2.2.2 Presidência do Deputado Henrique Eduardo Alves: recrudescimento ..	78
2.2.3 Presidência do Deputado Eduardo Cunha: recuo.....	80
2.3 Controle judicial	82
2.3.1 Controle preventivo de jabutis	89
2.3.2 ADI nº 5.127: alteração jurisprudencial?.....	92
2.4 A (in)efetividade do modelo atual de controle.....	95
3 PROPOSTA DE DESENHO INSTITUCIONAL	99

3.1	Parâmetros legislativo-constitucionais.....	99
3.1.1	Requisitos de urgência e relevância	101
3.1.2	Rol taxativo de matérias	104
3.1.3	Estrita vinculação à ementa.....	109
3.1.4	Alteração de leis diversas das quais versa a Medida Provisória	113
3.1.5	Proposições em tramitação no Congresso Nacional	115
3.1.6	Número máximo de MPVs.....	124
3.1.7	Percentual máximo quantitativo.....	131
3.2	Modelo de estruturação do desenho	134
3.2.1	Comissão Mista: manutenção ou desmembramento?	135
3.2.2	Presidências, indeferimento liminar e sistema recursal	139
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	144
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	153
	ANEXOS	167

INTRODUÇÃO

O jabuti é um animal que figura como protagonista em inúmeros contos populares de origem indígena, marcados pela oralidade quando da transmissão entre gerações. A modalidade primária de difusão dos elementos identitários destes grupos sociais reside na fala, através da qual perpetuam costumes, crenças, hábitos e tradições.

No final do século XIX, folcloristas como Sílvio Vasconcelos da Silveira Ramos Romero e José Vieira Couto de Magalhães propuseram-se a coletar e transcrever algumas destas estórias, notadamente de origem tupi, em publicações que vieram a se tornar um verdadeiro registro histórico-cultural brasileiro. *Contos Populares do Brazil* e *O Selvagem* são obras etnográficas de inestimável valor para a literatura brasileira, essenciais à preservação de nossa memória enquanto nação.

Dentre os contos catalogados, destaco dois, quais sejam: *O Jabuti encontra-se com os Macacos* e *O Jabuti e outra vez a Onça*. Em síntese, narra-se que o jabuti cruza o caminho de dois macacos que estão no topo de uma árvore frutífera. Com fome, o jabuti pede uma fruta. Os macacos desafiam-no a escalar. Astuto, o jabuti afirma que poderia fazê-lo, mas estava cansado para tanto e pede auxílio. Um dos macacos atende ao apelo, desce e transporta-o em suas costas até o topo da árvore. Passados dois dias, uma onça avista o jabuti, presa lenta, porém inacessível. Com fome, pede para que ele desça. O jabuti, ao notar o perigo, encontra uma solução para os dois problemas que lhe afligiam: descer da árvore onde estava preso e eliminar seu predador. Pede para que a onça abra bem a boca de modo a amortecer sua queda. O jabuti atinge o focinho do felino e o mata.

Segundo o escritor e folclorista Marco Haurélio Fernandes Farias, “o episódio parece ser o inspirador da frase que se tornou proverbial ‘jabuti não sobe em árvore’, que explica algo anormal ou fora do comum”¹. Sabe-se que o ditado completo pronuncia: “Jabuti não sobe em árvore. Se ele está lá, ou foi enchente ou mão de gente”.

Por óbvio, esta dissertação não tem a pretensão de empreender uma análise linguística, semiótica ou cultural dos contos e histórias populares. Considerarei apenas interessante anotar uma das possíveis origens do ditado popular que serve de

¹ MARQUES, Wilson. **Arte e Manhas do Jabuti**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2017, p. 14.

substrato ao presente trabalho, direcionado especialmente àqueles que, como eu, encontram certa dificuldade em manejar com perspicácia expressões proverbiais. Um ditado corretamente aplicado pode se mostrar muito mais ilustrativo, eficiente e elucidativo do que um argumento logicamente construído e rebuscado. Em determinados casos, menos é mais. Esta é uma ferramenta dialógica que admiro, mas infelizmente não domino.

A esta altura, o leitor mais ansioso deve estar se perguntando sobre a relação entre ditados populares e o objeto de estudo desta dissertação na área de Direito Constitucional. Por mais inusitado que possa parecer, assim como nos contos indígenas, o jabuti é o personagem central deste trabalho. O termo é utilizado, no jargão da política, para se referir a uma emenda parlamentar sem pertinência temática ao projeto de lei em discussão, de forma a alterar ou distorcer seu escopo original. Assim, tal emenda mostra-se tão deslocada e fora de lugar quanto um jabuti em cima de uma árvore. A pesquisa, portanto, tem por objetivo analisar a dinâmica inconstitucional e antidemocrática de tais emendas em sede de medida provisória, quando da conversão desta em lei.

Em razão do caráter de urgência e relevância, o rito especial de tramitação das medidas provisórias possui formatação mais enxuta, com a dispensa de uma série de etapas, de forma a permitir maior celeridade. Comissões temáticas e audiências públicas, arenas de deliberação por excelência, tanto entre os próprios parlamentares como destes com a sociedade civil, são suprimidas. Em substituição, instaura-se apenas uma comissão mista, composta por Deputados e Senadores, na qual se elabora um único relatório, levado posteriormente ao plenário de ambas as Casas. A legitimidade democrática resta prejudicada em nome do tempo, apesar de todas as implicações decorrentes.

A questão torna-se ainda mais grave quando se observa que esse veículo menos congestionado é utilizado para transportar alterações legislativas significativas sem a devida transparência e publicidade. Em uma lógica de contrabando legislativo, os parlamentares pegam carona e aproveitam a velocidade de tramitação das medidas provisórias para carregar uma bagagem que não estava prevista no plano inicial de viagem. Embarcam objetos estranhos que deveriam tomar outros trajetos, de forma a cortar caminho, pegar um atalho e fugir da

fiscalização. Tal condução é temerária e acaba deixando a democracia pelo caminho.

Trata-se não apenas de mera inobservância à higidez do processo legislativo formal, mas também de uma manobra eminentemente antidemocrática, na medida em que impede o debate público e transparente de temas social, política e economicamente sensíveis. A medida provisória é instrumento excepcional e, como tal, não deve veicular matérias que carecem de amadurecimento deliberativo no seio político e social. O mesmo se aplica, por óbvio, às emendas propostas durante o procedimento de conversão.

A relevância deste trabalho reside justamente nesta distinção. Inúmeras obras dedicaram-se ao estudo dos limites e contornos dos poderes presidenciais de editar medidas provisórias, mas descuidaram-se de analisar o processo de emendamento posterior realizado pelo Congresso Nacional. Em que pese a inconstitucionalidade latente de inúmeras MPVs, editadas em profusão sem preencher os requisitos de relevância e urgência, o objeto da presente pesquisa centra-se na investigação de parâmetros ao poder de emendá-las. Com razão, estudiosos de Direito Constitucional preocuparam-se com a delimitação da atividade legiferante pelo Poder Executivo, mas acabaram negligenciando o controle da função legislativa do próprio Poder Legislativo.

Desta maneira, afigura-se como objetivo geral demonstrar a flagrante carência de legitimidade democrático-constitucional das emendas jabutis em sede de medidas provisórias, veículo largamente utilizado para alterações legislativas sem o devido debate público. Como objetivo específico principal, pretende-se propor novos desenhos e parâmetros legislativo-constitucionais de controle da admissibilidade de propostas de emendas às MPVs em tramitação na comissão mista de conversão.

Dada a brevidade do trabalho, procede-se a detida seleção de casos sem aptidão estatística, uma vez que o espaço amostral reduzido impede a consolidação de dados precisos e a conseqüente formação de padrões replicáveis em cenários diversos. Não se trata, portanto, de análise quantitativa de pretensão universalizável. O ponto fulcral reside tão somente em destacar determinadas emendas parlamentares em razão do caráter eminentemente estrambólico e desconectado com a matéria versada no texto original da medida provisória editada pelo

Presidente da República. Logo, optou-se por uma segmentação qualitativa restritamente particularizada e simbólica. Nesse sentido, sob o espectro metodológico, trata-se de pesquisa diagnóstico-propositiva de caráter teórico-normativo, estruturada mediante raciocínio indutivo e abordagem qualitativa, a partir de revisão bibliográfica e análise documental.

O roteiro da dissertação se estrutura em três capítulos.

No primeiro capítulo, propugna-se analisar a estrutura jurídica que sustenta a introdução de emendas jabutis ao projeto de lei de conversão. O objetivo da exploração teórica é a delimitação conceitual de pertinência temática, de modo a oferecer um substrato referencial mínimo do padrão de admissibilidade das emendas. Nesse sentido, pretende-se catalogar os contornos e limites impostos pela Constituição, diplomas legais e normas regimentais vigentes no ordenamento jurídico brasileiro e, assim, estabelecer parâmetros comparativos entre os graus de afinidade. Basicamente, convencionaram-se três: estranhas, conexas e pertinentes. As emendas estranhas são os jabutis por excelência, uma vez que não guardam qualquer pertinência temática com o objeto da medida provisória editada. Já as emendas conexas tratam de matérias de conteúdo amplo e generalista que tangenciam a questão, mas divergem, expandem ou desnaturam o tópico específico regulado pela MPV. Por fim, as emendas pertinentes são aquelas que não desvirtuam ou excedem o escopo temático inicial delimitado pelo Presidente da República. Orientado pelo aporte teórico desenvolvido, pretende-se destacar e exemplificar casos emblemáticos de emendas em completa dissonância com o conteúdo da medida provisória em conversão, de forma a demonstrar a naturalização de uma manobra eminentemente inconstitucional, como a construção de um shopping nas dependências do Congresso Nacional e a extinção de exigibilidade de aprovação no Exame da Ordem dos Advogados do Brasil.

O segundo capítulo é destinado a dissecar as atuais formas de controle de emendas propostas durante a tramitação de conversão de medida provisória em lei, de forma a verificar o alcance e a efetividade dos instrumentos utilizados.

Em sede jurisdicional, observa-se o controle de constitucionalidade preventivo do processo legislativo realizado pelo Supremo Tribunal Federal quando da apreciação da ADI 5.127/DF. Trata-se de exceção à regra constante no ordenamento jurídico pátrio de controle de constitucionalidade *ex post*, que incide

diretamente na lei já promulgada. De acordo com a jurisprudência da Corte, este controle prévio se justificaria em casos de inobservância formal de ritos e procedimentos atinentes ao devido processo legislativo previsto na Constituição Federal, sem análise de mérito. No entanto, no caso em tela, a apreciação material mostra-se inevitável, uma vez que a emenda só pode ser considerada inconstitucional desde que seu conteúdo não guarde pertinência temática com a medida provisória editada.

Em sede parlamentar, o controle de admissibilidade das emendas não apresenta um padrão uniforme, uma vez que manobras regimentais alternaram a responsabilidade de indeferimento monocrático entre o presidente da comissão mista instalada, o relator do projeto de lei de conversão (PLV) e até mesmo o presidente da Câmara dos Deputados. Em cada caso, a decisão individual enseja consequências jurídico-políticas diversas, como o retorno do texto-base do relatório para votação na comissão ou sua apreciação em plenário. De toda forma, o resultado fático se mostra o mesmo: emendas sem pertinência temática são inseridas, votadas e aprovadas.

Nesta esteira, o terceiro capítulo tem por objetivo delinear a formatação de padrões legislativo-constitucionais no sentido de restringir a admissibilidade de emendas *jabutis* durante o processo de tramitação e conversão em lei no Congresso Nacional. Afigura-se premente a análise de um modelo funcional e padronizado que seja capaz de filtrar propostas inadequadas, descontextualizadas e, principalmente, inconstitucionais. O Direito Constitucional não se materializa somente em decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, mas também na observância do devido processo legislativo pelo Parlamento.

1 AS EMENDAS JABUTIS

Este capítulo, em um primeiro momento, empreende esforço analítico no sentido de estabelecer contornos conceituais e classificatórios básicos das emendas parlamentares sem pertinência temática apresentadas durante a tramitação do projeto de conversão da medida provisória em lei. A compreensão do objeto de estudo em tela é pressuposto inescapável para a formatação propositiva que se pretende sedimentar ao final desta obra. Trata-se de derivação lógico-consequencial, uma vez que a indefinição avaliativa dos limites em perspectiva de análise enseja necessária construção taxonômica de parâmetros objetivamente verificáveis.

Nesse sentido, definiu-se um conjunto dialógico de cinco critérios básicos elencados de modo a interpretar o fenômeno descrito, com base em aspectos relativos à ementa, natureza jurídica, diplomas, dispositivos e enunciados objetos de alteração e requisitos constitucionais de relevância e urgência. Dispostos em uma razão de complementariedade recíproca, este quadro referencial representa uma moldura que delimita a tela sobre a qual esta obra será desenvolvida, com significativo e decisivo impacto no resultado final.

Em momento posterior, objetiva-se aplicar os conceitos classificatórios esboçados como forma de verificar a pertinência e concatenação lógica, jurídica e política em casos concretos. O modelo teórico-analítico de parametrização proposto instrumentaliza a investigação de eventos fáticos que exemplificam a recorrência da prática legislativa desviante. Assim, procede-se ao dissecado exame de emendas parlamentares que figuram como manifestações latentes de fraude ao processo de conversão da medida provisória em lei.

1.1 Origem e delimitação conceitual

O termo emenda jabuti tem como marco referencial o ditado popular “jabuti não sobe em árvore”, utilizado, no jargão da política, para identificar uma proposta parlamentar de alteração de medida provisória que não guarda pertinência temática ao texto-base, de forma a distorcer seu escopo original. Nesse sentido, tal emenda mostra-se tão deslocada e fora de lugar quanto um jabuti em cima de uma árvore.

No entanto, esta prática não é recente e remonta ao processo de confecção das leis orçamentárias do período da República Velha, nas quais eram incluídas normas referentes a diversas outras searas, em razão do regime de tramitação diferenciada e célere. O processo atingiu tamanha proporção a ponto de ser necessária uma Reforma Constitucional em 1926², de forma a corrigir as distorções do procedimento legislativo, com a introdução do chamado princípio da exclusividade no § 1º do artigo 34 da Constituição de 1891. De acordo com José Afonso da Silva:

Esse princípio decorreu do abuso que se verificava na votação dos orçamentos durante a República Velha, quando, por meio de emendas à proposta do Executivo, Deputados e Senadores introduziam na lei orçamentária matérias absolutamente estranhas ao direito financeiro, o que gerava as chamadas “caudas orçamentárias” ou “orçamentos rabilongos” na expressão de Ruy Barbosa. O princípio deve ser entendido hoje como meio de evitar que se incluam na lei orçamentária normas relativas a outros campos jurídicos, tais como as que modificam ou ampliam, por exemplo, o Código Civil e a legislação de pessoal.³

Com redação essencialmente idêntica, o texto perdurou nas Constituições posteriores, e assim prevê o artigo 165, § 8º, da Constituição de 1988, que “a lei orçamentária anual não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa”. Dessa forma, em matéria orçamentária, os jabutis foram praticamente extintos, uma vez que a inserção de temas estranhos sofreu drástica redução durante o processo de tramitação.

No entanto, os jabutis ganharam sobrevida e estão se reproduzindo em larga escala em meio às medidas provisórias, instrumentos que proporcionam condições favoráveis à sua proliferação.

1.2 Classificação

² HELENA, Eber Zoehler Santa. Caudas, rabilongos e o princípio da pureza ou exclusividade da lei orçamentária. Revista de informação legislativa, v. 40, n. 159, p. 37-45, jul./set. 2003. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/873>. Acesso em: 24 fev. 2020.

³ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 41. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2018, p. 751.

O exercício taxonômico afigura-se, por vezes, ingrato, por demandar um esforço técnico dispendioso que não redundaria necessariamente em um modelo hermético e completo. Por mais criteriosos que sejam os parâmetros elencados para enquadrar espécies de classificação, invariavelmente surgem dados que não se encaixam bem em nenhuma das hipóteses aventadas, remanescendo em uma região irresoluta, uma zona cinzenta e nebulosa de difícil manejo. Afinal, regras apenas existem por causa das exceções.

Por óbvio, este trabalho não tem a pretensão de estabelecer um paradigma de classificação absoluto e incontestável, capaz de abarcar as variáveis possibilidades de tipos jurídicos possíveis. Em primeiro lugar, por se tratar de tarefa inviável do ponto de vista fático, uma vez que o processo legislativo é, em alguma medida, uma atividade criativa que demanda inovação, imprevisibilidade e um certo grau prognóstico. Dessa forma, o caráter imponderável é intrínseco, fato que limita a capacidade de previsão dos elementos que compõem um sistema comparativo. Em segundo lugar, este não é o escopo principal desta dissertação. Uma estrutura classificatória robusta, coesa e coerente mostra-se de inestimável valia para a persecução dos objetivos almejados por esta obra, mas não caracterizam seu fim último. De qualquer forma, esta base fundamental sólida é indispensável para construir o topo.

Nesse sentido, pretende-se delinear quais são espécies de emendas parlamentares com base em determinados parâmetros referenciais. As emendas propostas por Deputados e Senadores durante a tramitação do Projeto de Conversão (PLV) da Medida Provisória em lei podem ser três, quais sejam, pertinentes, conexas e sem pertinência. Para encaixar cada proposta de emenda em um destes tipos, serão avaliados cinco aspectos ou fatores: a ementa da medida provisória, a natureza jurídica, a lei objeto de alteração, o dispositivo legal ou enunciado normativo objeto de alteração e os requisitos constitucionais de relevância e urgência.

1.2.1 Ementa

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88), ao dispor sobre a organização dos Poderes em seu Título IV, aborda, no Capítulo I, todas as

questões concernentes ao Poder Legislativo. Especificamente na Seção VIII, que trata do processo legislativo, o parágrafo único do artigo 59 aduz que “Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis”. Trata-se na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Esta lei estabelece normas para a consolidação dos atos normativos produzidos não apenas pelo Poder Legislativo, mas também pelos demais atos emanados pelos órgãos do Poder Executivo. Afinal, afigura-se cediça a possibilidade de intercâmbio das chamadas funções típicas entre os Poderes estatais. A separação estanque de funções foi sendo gradativamente transformada em um quadro de interseção multifacetada. A atuação estática dos poderes deu lugar a uma interação dinâmica e complexa, na qual as interfaces de contato apresentam-se de forma fluida e imprecisa. Assim, o Legislativo tem competência para julgar e o Executivo pode legislar. O Senado Federal, por exemplo, tem competência jurisdicional para julgamento do Presidente da República nos casos de crime de responsabilidade. Por sua vez, ao Presidente da República é facultada a prerrogativa de apresentar projetos privativos de lei, expedir decretos regulamentares e editar medidas provisórias com força de lei em casos de relevância e urgência. Nesse sentido, ressalta-se que as disposições da Lei Complementar nº 95 também se aplicam às MPVs⁴ e, por consequência lógica, ao seu respectivo Projeto de Conversão em Lei (PLV).

O artigo 3º do diploma prevê que a lei será estruturada em três partes básicas. De acordo com o inciso I, a parte preliminar compreende a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas. Quanto à ementa em específico, esta deduz os motivos e o objeto da norma, de forma concisa. Trata-se do resumo de uma lei.

Dessa forma, a partir de análise preliminar da ementa, é possível extrair informações a respeito do tema versado na medida provisória editada pelo Chefe do Executivo. Nesta esteira, caso a emenda parlamentar proposta não tenha nenhuma relação com o resumo constante na ementa, afigura-se significativa a probabilidade de se tratar de uma emenda sem pertinência temática, um jabuti por excelência. Em

⁴ Em que pese o difundido uso popular da sigla MP, este trabalho adota a abreviatura MPV para se referir às medidas provisórias com base na nomenclatura oficial de proposições legislativas adotada pelo Congresso Nacional, retirada do glossário de termos legislativos constante no portal virtual do Parlamento. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario/-/definicoes/termo/medida_provisoria_mpv. Acesso em: 24 fev. 2020.

caso de tópicos pontuais de interface entre a ementa e a emenda, tem-se uma relação de conexão. Por fim, em caso de correspondência completa, a emenda é pertinente e deve ser incorporada ao texto final.

Registre-se que, em razão do caráter enxuto, a ementa, isoladamente, não é um parâmetro de classificação satisfatório, uma vez que pode permitir múltiplas interpretações. A análise coordenada com os demais parâmetros esclarece eventuais inconcretudes. De qualquer forma, é um ponto de partida relevante para este tipo de avaliação.

1.2.2 Natureza jurídica

A natureza jurídica representa um critério de sistematização referencial, tomando por base um fenômeno passível de enquadramento em um conjunto próximo de fenômenos correlatos. Trata-se de uma sistematização comparativa. Determinado instituto jurídico pode ser dotado de natureza pública ou privada, bem como administrativa ou tributária, penal ou cível, entre tantos outros, mais ou menos específicos.

Sendo assim, a emenda parlamentar deve possuir a mesma natureza jurídica do tema tratado na medida provisória, de forma harmônica e compatível. Uma MPV que tenha natureza eminentemente tributária não pode receber emenda que verse sobre matéria urbanística, a não ser que se comprove a complementariedade mútua. Institutos trabalhistas e previdenciários, por exemplo, apesar de possuírem natureza jurídica distinta, guardam uma relação de simbiose que admite essa interação legislativa. Neste último caso, a depender do grau de similaridade, é possível classificar a emenda como pertinente ou conexa.

Considere-se o exemplo do procedimento legislativo de conversão da Medida Provisória nº 668/2015 em lei, que será detidamente esmiuçada em tópico adiante neste capítulo. Em resumo sucinto, o instrumento possuía natureza eminentemente tributária, uma vez que previa a majoração de alíquotas de importação. Instalada a Comissão Mista para elaboração do Projeto de Lei de Conversão (PLV), os Deputados e Senadores integrantes apresentaram cento e sete (107) propostas de emenda ao texto editado pela Presidência da República, das quais noventa e três (93) também apresentavam natureza tributária, conforme a Tabela 1 anexa a esta

dissertação. No entanto, apenas treze (13) delas guardavam pertinência temática de fato com o texto original.

Logo, faz-se mister ressaltar que o parâmetro referente à natureza jurídica também não tem o condão, por si só, de delimitar a pertinência temática de uma proposição emendatória. Por certo, oferece relevante substrato preliminar de análise, por aglutinar textos com níveis razoáveis de similitude e afastar textos que não estabelecem qualquer tipo de diálogo material.

1.2.3 Lei objeto de alteração

A Lei Complementar nº 95/98, que dispõe sobre a elaboração, redação e alteração das leis, prevê no inciso I do artigo 3º que a parte preliminar deve indicar o âmbito de aplicação das disposições normativas. Via de regra, esta delimitação é consubstanciada na ementa, supracitada, ou no primeiro artigo do instrumento normativo, de modo que possibilite o conhecimento técnico ou científico da respectiva área de incidência.

Nesse sentido, um dos recursos mais utilizados para efetivação deste requisito técnico do processo legislativo refere-se à indicação expressa do diploma normativo que será objeto de alteração. Em sede de medida provisória, este expediente é empregado em larga escala, uma vez que os requisitos constitucionais de relevância e urgência ensejam alterações pontuais em leis já existentes, sendo menos frequente a completa inovação mediante criação de um texto inteiramente inédito. Ainda que esta última hipótese se concretize, a formulação de uma nova lei implica em inevitável compatibilização com o ordenamento jurídico vigente e, por consequência, faz-se necessária a modificação de certos dispositivos correlatos. Em alguma medida, a inovação do ordenamento jurídico implica necessariamente na alteração do que já existe.

Sendo assim, de forma preliminar, o Presidente da República, ao editar a medida provisória, deve indicar de forma expressa os diplomas legais que pretende alterar, de modo a balizar os contornos de incidência do texto. Registre-se que as alterações podem ser de ordem aditiva, modificativa ou supressiva, a depender da avaliação técnico-política empreendida. O cálculo do impacto de uma nova proposição apresenta caráter dúplice: de um lado, o cálculo político dos

desdobramentos da medida apresentada; por outro, a compatibilização técnica do novo dispositivo com o restante do ordenamento jurídico, de forma a prevenir eventuais antinomias e insegurança jurídica.

Sendo assim, ao explicitar a lei objeto de alteração via medida provisória, o Chefe do Executivo vincula todo o restante da cadeia legislativa subsequente, uma vez que os parlamentares responsáveis pela conversão não podem extrapolar os limites impostos. Logo, uma medida provisória que altera a Lei de Política Nacional de Resíduos Sólidos não pode admitir uma emenda que tenha por objetivo modificar a Lei que dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a não ser que a justificativa da proposição explicita de forma clara a vinculação temática entre elas. Do contrário, tal emenda deve ser rejeitada de plano por não guardar pertinência com a lei objeto de alteração.

1.2.4 Dispositivo legal ou enunciado normativo objeto de alteração

Por meio de derivação particularizada do tópico anterior, deve-se colocar em perspectiva o dispositivo legal específico alvo da modificação. A Lei Complementar nº 95/98 prevê no inciso II do artigo 3º que a parte normativa compreende “o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada”, o conteúdo legislativo propriamente dito, inserindo as disposições que inovam a ordem jurídica.

Neste ponto, faz-se necessária a indicação precisa do artigo, inciso, alínea ou item que eventualmente será revogado, alterado ou inserido. Em primeiro lugar, tal exigência justifica-se em nome da segurança jurídica e previsibilidade, uma vez que permite o controle público e democrático dos atos legislativos praticados pelos representantes políticos, sejam eles advindos do Parlamento ou dos quadros do Poder Executivo.

Ademais, os diplomas legais são, por vezes, caracterizados por alta densidade normativa, dado o elevado montante de dispositivos compilados no texto. Este quantitativo em profusão implica na abordagem de temas sensivelmente distintos dentro da mesma lei, fato que pode ensejar incongruências internas quando do processo legislativo de alteração. Embora uma lei seja um corpo jurídico unitário e dotado de um padrão hermeticamente homogêneo e coerente, seus instrumentos

internos poderão abordar distintas perspectivas de incidência que se completam, mas não necessariamente dialogam.

A título exemplificativo, que será posteriormente esmiuçado, a Medida Provisória nº 668/2015, editada pela então Presidente Dilma Rousseff, altera dispositivos, como parágrafos e alíneas, dos artigos 8º, 15 e 17 da Lei nº 10.865, enquanto a Emenda nº 095, proposta pelo Deputado Federal Manoel Junior (MDB/PB), pretende alterar o artigo 28 da mesma lei. Logo, embora as alterações propostas contemplem o mesmo texto normativo, incidem especificamente sobre dispositivos diversos, fato que afasta a pertinência temática em análise preliminar. Caso a fundamentação justifique e seja capaz de traçar vínculos materiais entre os diferentes instrumentos, a emenda pode ser classificada como pertinente e integrada ao texto final.

1.2.5 Requisitos de relevância e urgência

As medidas provisórias, previstas no artigo 62 da Constituição Federal de 1988, são espécies legislativas de competência exclusiva do Presidente da República, que as edita quando preenchidos os requisitos de urgência e relevância. Dessa forma, trata-se de instrumento excepcional, que deve ser empregado de forma responsável e proporcional.

Embora indeterminados e, por esse motivo, insuscetíveis de enquadramento teórico-normativo primário, tentar-se-á, no Capítulo 3, empreender um ensaio de precisão quanto à moldura conceitual dos pressupostos constitucionais para edição de uma medida provisória.

Por enquanto, afigura-se importante anotar que o caráter extraordinário da medida provisória deve conformar todo o procedimento legislativo subjacente à sua edição. Lê-se: não apenas a atividade legislativa atípica do Presidente da República deve se submeter aos parâmetros constitucionais de relevância e urgência, mas a atividade própria dos Deputados e Senadores, enquanto legisladores por excelência, também deve observar os mesmos pressupostos. Logo, as emendas parlamentares apresentadas durante a tramitação do Projeto de Conversão de Lei (PLV) na Comissão Mista também devem ser relevantes e urgentes, sob pena de não guardarem pertinência lógico-temática com o texto original.

Nesse sentido, tendo em vista o fato de que uma medida provisória pode ser declarada inconstitucional por não preencher os requisitos do artigo 62 da Constituição Federal, a mesma conclusão pode ser estendida ao processo de emendamento. Este entendimento foi sedimentado em sede de jurisdição constitucional quando do julgamento da ADI nº 5.127/DF, que será tratada de forma pormenorizada no Capítulo 2 deste trabalho. A Ministra do Supremo Tribunal Federal (STF) Rosa Weber, relatora, aduziu que “uma vez estabelecido o tema relevante e urgente, toda e qualquer emenda parlamentar em projeto de conversão de medida provisória em lei se limitaria e circunscreveria ao tema definido como urgente e relevante”⁵.

Logo, uma emenda pertinente deve ser relevante e urgente. Se não cumprir ambos os requisitos, deve ser classificada como emenda sem pertinência temática, um jabuti clássico, e, por consequência, denegada do texto final do projeto de lei de conversão.

1.2.6 Taxonomia dos jabutis

Com base nos parâmetros delineados acima, conclui-se que uma emenda com pertinência temática plena deve necessariamente respeitar os limites apresentados na ementa da medida provisória, possuir a mesma natureza jurídica do objeto da MPV, incidir sobre o mesmo dispositivo e lei alterada pelo Chefe do Executivo e preencher os requisitos de relevância e urgência. Uma vez observados todos esses elementos, pode-se afirmar que a emenda parlamentar apresentada é constitucionalmente pertinente e deve ser incorporada ao texto final da lei convertida.

Por óbvio, nem todas as propostas de emenda apresentadas pelos Deputados e Senadores satisfazem por completo os cinco critérios traçados, de modo a integrar um corpo fluido, heterogêneo e desconexo de proposições conexas. Tratam-se de emendas que observam dois ou três dos requisitos elencados e, por isso, permanecem em um limbo jurídico por vezes inescapável. Para efeitos desta

⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n. 5.127/DF. Relator: Min. Rosa Weber. Brasília, 15 de outubro de 2015. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10931367>. Acesso em: 22 fev. 2020.

dissertação, as emendas conexas, independentemente do grau de proximidade com o objeto original, são classificadas como jabutis.

Por fim, determinadas emendas apresentadas pelos integrantes da Comissão Mista simplesmente ignoram todos as condições arquitetadas, sem qualquer tipo de correspondência com a medida provisória editada pelo Presidente da República. Estas são os jabutis por excelência, os clássicos e excêntricos exemplos de desvirtuamento do processo legislativo brasileiro.

1.3 Casos emblemáticos

Em que pese a supracitada delimitação conceitual, a partir da tentativa de delinear contornos e limites em um espectro de classificação, a maneira mais elucidativa de compreender a recorrente prática do contrabando legislativo é a exemplificação. Nesse sentido, foram selecionados casos emblemáticos de desvirtuamento do processo legislativo quando da conversão da medida provisória em lei, de modo a ilustrar didaticamente o fenômeno ora analisado.

Tendo em vista a elevada gama de possibilidades, foi necessária a adoção de critérios mínimos de seleção que justifiquem a inclusão dos casos esmiuçados a seguir. É inegável que incontáveis outros exemplos poderiam ser aventados neste tópico, mas a brevidade do trabalho impede um aprofundamento quantitativo mais robusto. Nesse sentido, foram considerados o número de emendas propostas, a proporção de temas sem pertinência, a discrepância entre a quantidade de dispositivos constantes na Medida Provisória original e o número de dispositivos constantes no Projeto de Lei de Conversão ao final dos trabalhos da Comissão Mista, a repercussão na opinião pública e os impactos na correlação de forças dentro da dinâmica do presidencialismo de coalizão⁶.

⁶ Na esteira do cientista político Sérgio Abranches, “Apenas uma característica, associada à experiência brasileira, ressalta como uma singularidade: o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o ‘presidencialismo imperial’, organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, ‘presidencialismo de coalizão’, distinguindo-o dos regimes da Áustria e da Finlândia (e a França gaullista), tecnicamente parlamentares, mas que poderiam ser denominados de ‘presidencialismo de gabinete’ (uma não menos canhestra denominação, formada por analogia com o termo inglês *cabinet government*). Fica evidente que a distinção se faz fundamentalmente entre um ‘presidencialismo imperial’, baseado na independência entre os poderes, se não na hegemonia do Executivo, e que organiza o ministério como amplas coalizões, e um presidencialismo ‘mitigado’ pelo controle parlamentar sobre o gabinete e que também constitui este gabinete, eventual ou frequentemente, através de grandes coalizões. O Brasil retorna

Os critérios objetivos afiguram-se de pacífica aferição, uma vez que o número total de emendas e dispositivos são dados de domínio público e constam nos documentos disponibilizados no portal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Por outro lado, os dois últimos carregam uma certa carga subjetiva, acompanhados do possível argumento de ser impraticável uma verificação satisfatória e metodologicamente coerente destes critérios. De fato, repercussão na opinião pública não se reflete somente com base no número de matérias, reportagens e notícias disseminadas pelos diversos meios de comunicação, bem como a volatilidade das relações político-partidárias implica em coalizões que não seguem um padrão linear e confiável. Logo, poderiam ser facilmente questionados. Ainda assim, mostram-se critérios válidos.

A tramitação célere e desordenada da conversão das medidas provisórias enseja um baixo radar de controle público dos debates promovidos nas comissões mistas, de modo que a sociedade civil permanece alheia e desinformada. São incontáveis propostas, destaques, projetos, questões de ordem. Em meio a tamanho caos jurídico-político, certos temas assumem amplas proporções não necessariamente pela urgência e relevância, mas pela hipérbole pitoresca que representam. Dentre tantos assuntos, destacam-se pelos traços desproporcionais e atípicos. Dessa forma, ainda que existam tantos outros que poderiam figurar neste rol, os casos seguintes foram elencados também com base no critério subjetivo da excentricidade, como caricaturas capazes de traçar uma linha que divide o constitucional e o surreal.

1.3.1 Medida Provisória 668/2015

Em janeiro de 2015, a então Presidente da República, Dilma Rousseff, editou a MPV nº 668, que alterava a Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, “para elevar alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP-Importação e da COFINS-Importação”. O texto publicado pela Chefe do Executivo continha apenas quatro (04) artigos distribuídos em três laudas, um instrumento normativo consideravelmente enxuto.

ao conjunto das nações democráticas, sendo o único caso de presidencialismo de coalizão”. ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. Rio de Janeiro: Revista Brasileira de Ciências Sociais vol. 31, n. 1, 1988, p. 5 a 34.

Instalada a Comissão Mista de Deputados e Senadores, foi proposto um total de cento e sete (107) emendas ao texto. Após a conclusão dos trabalhos, o relator, Deputado Federal Manoel Júnior, filiado ao Movimento Democrático Brasileiro, eleito pelo estado da Paraíba (MDB/PB), apresentou parecer no qual o Projeto de Lei de Conversão continha trinta e quatro artigos (34), um aumento de setecentos e cinquenta por cento (750%) em relação à Medida Provisória original editada pelo Executivo.

O aumento vertiginoso na quantidade de dispositivos não se converteu em aprimoramento qualitativo, apesar da necessidade de eventuais especificidades técnicas ou correções pormenorizadas. Dentre as cento e sete (107) emendas apresentadas, treze (13) eram pertinentes, onze (11), conexas e o expressivo montante de oitenta e quatro (83) propostas de emenda sem pertinência alguma com o texto original da medida provisória apresentada pelo governo. Em outros termos, setenta e sete e meio por cento (77,5%) das emendas propostas pelos integrantes da comissão mista não guardava relação com o objeto central em análise.

Estes dados foram consolidados a partir da análise minuciosa dos documentos disponíveis na página virtual do Congresso Nacional⁷, na qual consta cada proposta de emenda protocolada pelos deputados e senadores durante a comissão mista de conversão. As informações pormenorizadas estão expostas na Tabela 1 anexa a este trabalho, que reúne o número, a natureza (supressiva, substitutiva, modificativa, aditiva ou substitutiva global), o tema, a pertinência e a admissibilidade de todas as emendas apresentadas.

No que tange à natureza, apenas duas (02) emendas tinham o condão de modificar o texto proposto e uma (01) com escopo supressivo, ao passo que as demais cento e quatro emendas (104) tinham caráter aditivo ao texto original. Este fato sugere que os parlamentares, em certa medida, não demonstraram interesse e esforço conjunto em aprimorar o texto já produzido, mas tão somente aditá-lo com dispositivos que versavam sobre uma gama diversificada de temas.

⁷ Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/119575>. Acesso em: 11 fev. 2020.

1.3.1.1 A diversificação de Romero Jucá

O Senador Romero Jucá, filiado ao Movimento Democrático Brasileiro, eleito pelo estado de Roraima (MDB/RR), apresentou, sozinho, vinte (20) propostas de emenda à MPV 668/15. Tendo por base os critérios adotados neste trabalho, todas foram consideradas impertinentes, sem qualquer relação com o texto em tramitação. Entre os temas aventados, é possível encontrar propostas sobre concessão de créditos sobre produtos pretoquímicos, cessão de servidores públicos, subvenção para empresas exportadoras, direito de preferência em licitações públicas e contratos de fornecimento de energia elétrica. É possível concluir que o Senador não se ateve à questão “da elevação das alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP-Importação e da COFINS-Importação”, objeto central da MPV editada pelo então Governo Federal.

Interessante registrar que, à época, o Senador Romero Jucá compunha a base governista, decorrente da aliança de seu partido com o Partido dos Trabalhadores (PT) de Dilma Rousseff. A Vice-Presidência da República era, inclusive, ocupada por um correligionário do MDB, Michel Temer. A aliança começaria a ruir ao final do ano de 2015, culminando no *impeachment* da Presidente, porém quando da edição da MPV 668/15, os laços ainda eram estreitos. Por óbvio, a correlação de forças do presidencialismo de coalizão brasileiro não implica necessariamente em uma postura adesista e irrefletida por parte da base de sustentação do governo. Os deputados e senadores não devem concordar sempre com os atos emanados pela Presidência, chancelando absolutamente tudo o que o Planalto pratica.

No entanto, a conduta de um Senador aliado de oferecer vinte (20) propostas de emenda a um projeto do próprio governo poderia indicar uma possível ruptura na sustentação e confiança com relação ao Chefe do Executivo. E, neste ponto, a natureza e, principalmente, a temática das emendas é ponto fulcral da análise. Caso o Senador governista tivesse apresentado um elevado montante de emendas modificativas ou supressivas que alterasse de forma significativa o eixo estrutural da medida provisória, este fato poderia indicar um déficit de alinhamento programático entre o governo e sua base. Um cenário de ausência ou insuficiência de canais abertos de diálogo e coordenação entre Presidente da República e sua coalizão no

Congresso Nacional. Em outras palavras, poderia demonstrar que a proposta do governo foi completa ou parcialmente desnaturada por uma ala que deveria, em tese, apoiá-la.

Mas esta possibilidade não se aplica especificamente ao caso do Senador Romero Jucá por dois motivos. Das vinte (20) propostas de emenda, todas possuíam natureza aditiva, com o fito de acrescer, adicionar, complementar os dispositivos trazidos no instrumento normativo original. Além disso, nenhuma das emendas versava sobre o tema primordial da MPV, não havendo qualquer tipo de desacordo entre a decisão presidencial e as escolhas do parlamentar. De maneira propositivamente ativa, o Senador não empreendeu qualquer tipo de diálogo institucional com o Planalto, seja para anuir ou dissentir. É inegável que a omissão também seja uma forma de interação, mas o que se discute aqui é a atuação legislativa de um parlamentar que efetivamente protocolou sugestões de mudança no texto.

Dessa forma, mostra-se logicamente concatenada a exclusão da primeira hipótese de cisão entre o parlamentar aliado e o governo. O Senador não questionou nenhum dos dispositivos elaborados pela Chefe do Executivo, seja para modificar, suprimir ou substituir. Logo, ao menos de maneira aparente, a coalizão se mantinha intacta e coesa.

Sendo assim, o que justificaria a atuação com tanto afinco de um parlamentar em propor emendas em profusão, na proporção de quase vinte por cento (20%) de sua totalidade? Com base na natureza aditiva e da falta de pertinência temática, a conduta sugere que o Senador utilizou a medida provisória como ônibus para perpetrar o contrabando legislativo de uma série de tópicos, valendo-se do procedimento menos burocrático de tramitação da conversão da MPV em lei. As proposições apenas inserem novos temas completamente desconexos com o texto original e com as próprias emendas entre si. Não há uniformidade temática nem mesmo entre as propostas do próprio parlamentar, que veiculou, no mínimo, sete (07) assuntos que não dialogam ou se complementam.

Tome-se, como primeiro exemplo, a proposta de emenda número 045⁸, que tem por objetivo inserir dispositivos na lei que versa sobre o cadastro informativo dos

⁸ Proposta de emenda 045 da MPV 668/2015, de autoria do Senador Romero Jucá (MDB/RR), apresentada no dia 04 de fevereiro de 2015 à Comissão Mista instalada para conversão da Medida

créditos não quitados de órgãos e entidades federais. Na justificação da proposta, o parlamentar aduz:

Propomos emenda para alongar os prazos do refinanciamento de débitos tributários, previsto na Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, das empresas em recuperação judicial, bem como permitir a utilização de créditos próprios de prejuízos fiscais e de base de cálculo negativa da CSLL para a quitação antecipada dos débitos parcelados.

Em primeiro lugar, repare-se que a lei objeto de alteração é diversa da legislação tributária sobre a Contribuição para PIS e COFINS alvo da Medida Provisória 668/2015. Em determinadas circunstâncias, a alteração de um dispositivo implica a adequação de lei correlata, de forma a garantir a unidade e coerência do sistema jurídico. Porém, não se trata do caso em análise, uma vez que os temas não se tangenciam e não guardam qualquer relação de complementariedade ou dependência sistêmica.

O Senador Romero Jucá pontua ainda que, apesar dos Programas de Recuperação Fiscal, os chamados “REFIS”, implementados nos anos de 2009 (Lei nº 11.941) e 2010 (Lei nº 12.249), outras medidas são necessárias para viabilizar que empresas em estado pré-falimentar mantenham suas operações e preservem a geração de empregos. Frise-se que não se está questionando a validade e oportunidade dos motivos que ensejam a formulação de novas estratégias de recuperação judicial de empresas privadas, mas a pertinência do veículo normativo utilizado para tal. Ainda que os fundamentos sejam coerentes e necessários, o Senador não poderia enxertar este tema em uma medida provisória que trata de tributos relativos a Programas de Integração Social e Financiamento da Seguridade Social. Do ponto de vista legislativo-constitucional, o mais apropriado seria a proposição de projeto de lei autônomo com esse objeto em específico.

Ainda com relação ao Direito Empresarial, o próprio Senador Romero Jucá propôs a Emenda nº 066⁹, que tem por objetivo sedimentar, “para efeito de interpretação, (que) a substituição de participações societárias em decorrência de

Provisória em Lei. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4780114&disposition=inline>. Acesso em: 12 fev. 2020.

⁹ Proposta de emenda 066 da MPV 668/2015, de autoria do Senador Romero Jucá (MDB/RR), apresentada no dia 05 de fevereiro de 2015 à Comissão Mista instalada para conversão da Medida Provisória em Lei. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4780628&disposition=inline>. Acesso em: 12 fev. 2020.

operações de reorganizações societárias, como cisão, fusão, incorporação de ações ou quotas não implica apuração de ganho de capital”. Na justificação, o congressista utiliza o seguinte argumento:

A não incidência de tributação nas operações de incorporação de participações societárias sem que ocorra torna, portanto, decorre da não existência de ganho de capital nessas operações. Não se trata de desoneração ou renúncia tributária, mas, tão somente, da não ocorrência de ganhos, da não ocorrência do fato gerador, conforme definido na legislação do IRPF. Nesse sentido, convém tornar claro e expresso que tais operações não se subordinam às regras de apuração do ganho de capital, afastando-se, por conseguinte, a aplicação das normas contidas no art. 3º da Lei nº 7.713, de 1988, e no § 2º do art. 23 da Lei nº 9.249, de 1995, mas desde que atendidos os requisitos da Lei Societária, especialmente quanto à justa e correta avaliação dos bens e direitos aportados ao capital da pessoa jurídica, motivo pelo qual se faz necessária a inclusão de dispositivo interpretativo, como forma de atribuir efetividade às normas legais vigentes, aos seus pressupostos legais e, em especial, a segurança jurídica.

Repare-se, mais uma vez, que nenhuma das legislações citadas se referem às Contribuições de PIS ou COFINS. As Leis nº 7.713/88 e nº 9.249/95, supracitadas, referem-se ao Imposto de Renda (IR) de Pessoas Física e Jurídica e a chamada Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). Além da legislação no seu sentido formal, tratam de espécies tributárias completamente distintas, fato que demonstra a inadequação de emenda que trata de um imposto tendente a integrar uma MPV que altera alíquota de uma contribuição.

Por ter sido o parlamentar com o maior número de proposições (vinte, no total), o Direito Societário não foi a única seara contemplada pelo Senador Romero Jucá. Além do Direito Privado, protocolou a Emenda nº 043¹⁰ com o fito de estabelecer parâmetros mais claros e específicos acerca da margem de preferência para produtos nacionais em processos licitatórios de compra pelo Poder Público. A justificativa, mais uma vez, ignorou por completo o tema primordial da norma jurídica emanada do Executivo.

¹⁰ Proposta de emenda 043 da MPV 668/2015, de autoria do Senador Romero Jucá (MDB/RR), apresentada no dia 04 de fevereiro de 2015 à Comissão Mista instalada para conversão da Medida Provisória em Lei. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4780274&disposition=inline>. Acesso em: 15 fev. 2020.

A presente emenda estabelece margem de preferência de até 25% (vinte e cinco por cento) sobre o preço dos produtos e serviços estrangeiros nas compras do setor público como instrumento de incentivo aos produtos nacionais. É importante esclarecer que a margem de preferência para os produtores nacionais já está prevista na lei de licitações públicas. Assim, a inovação trazida pela emenda é definir de forma geral e em Lei, e, não por produto ou serviço e em norma infralegal, o percentual de sobrepreço máximo do produto nacional em relação estrangeiro.

A lei objeto da alteração aditiva em tela é a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, mais conhecida como Lei das Licitações Públicas, que regula, no âmbito federal, estadual e municipal, a oferta e o acordo para prestação de serviços ou insumos da iniciativa privada para provimento de necessidades do ente público. Ao longo dos seus cento e vinte e seis (126) artigos, os termos contribuição, PIS e COFINS não aparecem sequer uma única vez. O termo importação aparece apenas no inciso X do artigo 55, que prevê que “são cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso”. Vê-se que não é possível traçar qualquer paralelo temático entre a medida provisória, a emenda apresentada e a lei sobre a qual incidirá a alteração.

1.3.1.2 A pluralidade de espécies tributárias

O parlamentar com o segundo maior número de propostas de emendas foi o Deputado Federal José Mendonça Bezerra Filho, filiado ao Democratas, eleito pelo estado de Pernambuco (DEM/PE). Das cento e sete (107) apresentadas, ele foi autor de dezesseis (16). Destas, nove (09) versam sobre espécie tributária diversa do objeto original da MP, qual seja, Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF); uma (01) prevê a concessão de benefício fiscal para as empresas que comercializam Gás Liquefeito de Petróleo – GLP; uma (01) aborda a regularização das dívidas previdenciárias de associações desportivas ou clubes que mantêm equipe de futebol profissional; e as demais cinco (05) tangenciam as contribuições de PIS e COFINS, porém sob perspectiva de análise diversa. Com base nos critérios adotados neste trabalho, nenhuma guarda pertinência temática com a medida provisória editada pela Presidente da República.

A título exemplificativo, a Emenda nº 031¹¹ propõe a atualização dos valores/faixas da tabela do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) tendo por base o argumento, segundo o Deputado, de que “a classe média brasileira tem sofrido bastante nos últimos anos e arca com uma pesada carga tributária, na forma de impostos diretos ou indiretos, mas, como o restante da população, não recebe em troca serviços públicos de qualidade”. De forma complementar, a Emenda nº 032¹² propugna que a seja utilizado o teto da meta de inflação para a referida atualização da tabela do IRPF. De acordo com o parlamentar, “nos últimos anos, o governo tem se utilizado do centro da meta de inflação, 4,5% ao ano, para atualizar a tabela do IRPF. Ocorre que, principalmente no governo atual, da Presidente Dilma, esse centro da meta não vem sendo sequer perseguido”.

No entanto, apesar de serem, à primeira vista, imbricadas e complementares, as duas emendas propostas pelo mesmo deputado mostram-se desconexas e conflitantes. A Emenda nº 031 prevê que os reajustes das diversas faixas da tabela corresponderão à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), calculado e divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Por outro lado, a Emenda nº 032 indica que o parâmetro de atualização da tabela seja o teto da inflação do ano corrente. Dessa forma, pode-se concluir que, além de não estabelecerem qualquer tipo de relação temática com a MPV 668/2015, as referidas emendas determinam um ponto de exclusão mútua, não sendo passível de admissibilidade completa. O deputado não se restringiu ao objeto desenhado na medida provisória e, ademais, propôs duas emendas que não são dotadas de encadeamento lógico-normativo. Logo, a higidez do processo legislativo resta prejudicada, com a possibilidade de resultados incoerentes e inconstitucionais.

Dentre as dezesseis (16) emendas propostas pelo Deputado Federal Mendonça Filho, cinco (05) versavam sobre as contribuições para o PIS/PASEP e COFINS, fato que, em princípio, poderiam credenciá-las como emendas pertinentes.

¹¹ Proposta de emenda 031 da MPV 668/2015, de autoria do Deputado Federal José Mendonça Bezerra Filho (DEM/PE), apresentada no dia 04 de fevereiro de 2015 à Comissão Mista instalada para conversão da Medida Provisória em Lei. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4780002&disposition=inline>. Acesso em: 17 fev. 2020.

¹² Proposta de emenda 032 da MPV 668/2015, de autoria do Deputado Federal José Mendonça Bezerra Filho (DEM/PE), apresentada no dia 04 de fevereiro de 2015 à Comissão Mista instalada para conversão da Medida Provisória em Lei. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4779954&disposition=inline>. Acesso em: 17 fev. 2020.

No entanto, um olhar mais minucioso e atento permite conclusão diversa da impressão inicial.

A emenda da Medida Provisória nº 668/2015 prevê que esta tem por objetivo “elevar alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP-Importação e da COFINS-Importação” mediante alteração da Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004. As Emendas nº 020¹³, 021¹⁴, 024¹⁵ e 025¹⁶, de conteúdos rigorosamente idênticos, preveem “redução a zero das alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS incidentes sobre a receita decorrente da venda de energia elétrica”, com o objetivo de reduzir a tarifa. Já a Emenda nº 026¹⁷ propugna redução a zero das alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP e COFINS incidentes sobre a receita bruta decorrente da prestação de serviço público de saneamento básico. Como justificativo, o parlamentar sustenta:

O incentivo fiscal se consubstancia na redução a 0 (zero) das alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP, atualmente 1,65%, e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS, hoje fixada em 7,6%. A empresa que usufruir do incentivo fiscal, deixando de pagar as contribuições, e não fizer os investimentos terá que pagá-las, acrescidas de multa, de mora ou de ofício, e juros, na forma da legislação aplicável.

Em que pese o fato de todos se referirem aos Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP) e Financiamento da Seguridade Social (COFINS), os tributos, em si, não são os

¹³ Proposta de emenda 020 da MPV 668/2015, de autoria do Deputado Federal José Mendonça Bezerra Filho (DEM/PE), apresentada no dia 04 de fevereiro de 2015 à Comissão Mista instalada para conversão da Medida Provisória em Lei. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4779922&disposition=inline>. Acesso em: 17 fev. 2020.

¹⁴ Proposta de emenda 021 da MPV 668/2015, de autoria do Deputado Federal José Mendonça Bezerra Filho (DEM/PE), apresentada no dia 04 de fevereiro de 2015 à Comissão Mista instalada para conversão da Medida Provisória em Lei. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4779826&disposition=inline>. Acesso em: 17 fev. 2020.

¹⁵ Proposta de emenda 024 da MPV 668/2015, de autoria do Deputado Federal José Mendonça Bezerra Filho (DEM/PE), apresentada no dia 04 de fevereiro de 2015 à Comissão Mista instalada para conversão da Medida Provisória em Lei. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4779890&disposition=inline>. Acesso em: 17 fev. 2020.

¹⁶ Proposta de emenda 025 da MPV 668/2015, de autoria do Deputado Federal José Mendonça Bezerra Filho (DEM/PE), apresentada no dia 04 de fevereiro de 2015 à Comissão Mista instalada para conversão da Medida Provisória em Lei. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4779906&disposition=inline>. Acesso em: 17 fev. 2020.

¹⁷ Proposta de emenda 026 da MPV 668/2015, de autoria do Deputado Federal José Mendonça Bezerra Filho (DEM/PE), apresentada no dia 04 de fevereiro de 2015 à Comissão Mista instalada para conversão da Medida Provisória em Lei. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4779874&disposition=inline>. Acesso em: 17 fev. 2020.

mesmos. Em outras palavras, tratam-se da mesma espécie tributária, qual seja, contribuição especial, um tributo não vinculado, destinado e não restituível¹⁸. No entanto, os fatos geradores são diversos, uma vez que a contribuição tratada originalmente na MPV incide sobre a importação de bens e serviços, ao passo que as contribuições carreadas pelo deputado em suas proposições de emenda têm por base a venda de energia elétrica e a prestação de serviço público de saneamento. Logo, não podem ser consideradas idênticas.

Guardadas as devidas ressalvas, seria o mesmo que afirmar que o Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) e o Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ) são o mesmo tributo. Apesar de serem a mesma espécie tributária e terem como fato gerador a renda, são tributos distintos, cada qual com suas especificidades, como o contribuinte, a base de cálculo e as respectivas alíquotas. Nesse sentido, entende-se que o parlamentar não tratou do mesmo tributo previsto na medida provisória, extrapolando os limites fixados no instrumento legislativo ao qual estava vinculado.

1.3.1.3 Relator de jabutis

Por fim, convém analisar a atuação do relator do Projeto de Lei de Conversão (PLV), o Deputado Federal Manoel Alves da Silva Júnior, filiado ao Movimento Democrático Brasileiro, eleito pelo estado da Paraíba (MDB/PB). O parlamentar apresentou, no dia 09 de fevereiro de 2015, cinco (05) propostas de emenda ao texto da MPV 668/2015. Decorrido pouco mais de um mês, no dia 18 de março, o próprio autor protocolou requerimento de retirada de todas as emendas que havia proposto, antes do início da votação, conforme prevê o artigo 42 do Regimento Comum do Congresso Nacional¹⁹, cominado com o §1º do artigo 256 do Regimento Interno do Senado Federal²⁰. O deputado tão somente solicitou a retirada, sem

¹⁸ BARRETO, Paulo Ayres. Contribuições – Regime Jurídico, Destinação e Controle. São Paulo: Noeses, 2006.

¹⁹ Art. 42 - A retirada de qualquer proposição só poderá ser requerida por seu autor e dependerá de despacho da Presidência.

Parágrafo único. Competirá ao Plenário decidir sobre a retirada de proposição com a votação iniciada.

²⁰ Art. 256, § 1º - O requerimento de retirada de proposição que constar da Ordem do Dia só poderá ser recebido antes de iniciada a votação e, quando se tratar de emenda, antes de iniciada a votação da proposição principal.

justificar a motivação pela qual o levou a tomar tal decisão, conforme documento²¹ protocolado junto à Secretaria de Apoio às Comissões Mistas temporárias de Medidas Provisórias do Congresso Nacional.

Independentemente da retirada, a análise das propostas do relator consiste em estudo interessante da dinâmica de emendamento das medidas provisórias quando da sua conversão em lei. Das cinco (05) proposições apresentadas pelo Deputado Manoel Júnior, três (03) são pertinentes ao texto da MPV e duas (02) não possuem afinidade temática, embora uma (01) destas contenha pontos de interseção que as aproximam do ato legislativo emanado pela então Presidente da República.

As Emendas nº 094²², 096²³ e 098²⁴ apresentam rigorosamente conteúdo idêntico quanto à sessão de justificativa, mediante a utilização do mesmo conteúdo argumentativo para embasar a proposta. A diferença reside na parte normativa, que contém a matéria legislativa propriamente dita, ou seja, as disposições que inovam o ordenamento jurídico. A análise comparativa entre os três documentos sugere um refinamento mais esmerado na técnica legislativa empregada no dispositivo posterior, com o fito de estrutura-lo de forma mais coesa e adequada. A articulação e a divisão do texto normativo são feitas de acordo com a natureza, a extensão e a complexidade da matéria, obedecendo-se os critérios fornecidos pela Lei Complementar nº 95/98, que será abordada no próximo capítulo deste trabalho.

Nesse sentido, o Deputado empreendeu uma reformulação de modo a aprimorar a coerência material da norma em proposição, embora tenha cometido um equívoco quanto à referência ao dispositivo alterado. Nas Emendas nº 094 e 096, o parlamentar opta pela inclusão do §5º-A ao artigo 8º da Lei nº 10.865, de 30 de abril

²¹ Requerimento de retirada das emendas 094, 095, 096, 097 e 098, de autoria do Deputado Federal Manoel Júnior (MDB/PB), apresentadas à Medida Provisória 668/2015. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4781313&ts=1567534881316&disposition=inline>. Acesso em: 17 fev. 2020.

²² Proposta de emenda 094 da MPV 668/2015, de autoria do Deputado Federal Manoel Alves da Silva Júnior (MDB/PB), apresentada no dia 09 de fevereiro de 2015 à Comissão Mista instalada para conversão da Medida Provisória em Lei. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4781108&disposition=inline>. Acesso em: 17 fev. 2020.

²³ Proposta de emenda 096 da MPV 668/2015, de autoria do Deputado Federal Manoel Alves da Silva Júnior (MDB/PB), apresentada no dia 09 de fevereiro de 2015 à Comissão Mista instalada para conversão da Medida Provisória em Lei. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4781060&disposition=inline>. Acesso em: 17 fev. 2020

²⁴ Proposta de emenda 098 da MPV 668/2015, de autoria do Deputado Federal Manoel Alves da Silva Júnior (MDB/PB), apresentada no dia 09 de fevereiro de 2015 à Comissão Mista instalada para conversão da Medida Provisória em Lei. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4781044&disposition=inline>. Acesso em: 17 fev. 2020.

de 2004, fazendo menção expressa à Medida Provisória 668/2015 no próprio corpo do dispositivo. No entanto, as alterações promovidas por reformas de qualquer natureza constam em observações apartadas do texto legal, de forma a permitir verificação mais clara e eficiente das alterações promovidas. Sendo assim, o autor redigiu nova proposição, a Emenda nº 098, de modo a sanar esta inexatidão. Porém, acabou por equivocar-se quanto ao dispositivo a ser emendado, ao citar o artigo 5º e inserir um parágrafo único, no lugar de reescrever o §5º e adicionar mais um parágrafo. De qualquer forma, tomar-se-á esta última como parâmetro de análise, por se apresentar de forma mais completa e inteligível.

Em que pese o desacerto quanto à técnica legislativa, que poderia ser facilmente sanado quando da votação e publicação do texto, o conteúdo da Emenda nº 098 apresentada pelo Deputado Manoel Júnior enquadra-se nos irrisórios quatorze por cento (14%) de proposições com pertinência temática, um total de quinze (15) em um universo de cento e sete (107). Logo, merece ser colocada em perspectiva.

O Deputado e relator propõe que a Lei nº 10.865/2004, em seu artigo 8º, passe a vigorar a com seguinte redação:

Art. 5º As pessoas jurídicas fabricantes e as importadoras dos produtos classificados nas posições 40.11 (pneus novos de borracha) e 40.13 (câmaras-de-ar de borracha), da TIPI, relativamente às vendas que fizerem, ficam sujeitas ao pagamento da contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS às alíquotas de 2% (dois por cento) e 9,5% (nove inteiros e cinco décimos por cento), respectivamente.

Parágrafo único. Serão reduzidos em 1 (um) ponto percentual as contribuições de PIS/PASEP e da COFINS as receitas de vendas dos produtos referidos no caput, auferidas pelos respectivos fabricantes, na situação em que os fabricantes de pneus e câmaras-de-ar demonstrem o cumprimento das normas administrativas baixadas pelos órgãos e entidades competentes para o descarte desses produtos.

Em primeiro lugar, deve-se desconsiderar, com base no que foi pontuado acima, o equívoco quanto à indicação do dispositivo. A proposta visa alterar o § 5º do artigo 8º, não o artigo 5º.

Dito isto, as alíquotas para a contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS, ambas referentes à importação, foram mantidas no mesmo patamar original da lei.

Este fato demonstra que o parlamentar discorda da majoração sugerida pela Presidente da República na Medida Provisória 668/2015, que aumentava os valores para 2,88% (dois inteiros e oitenta e oito centésimos por cento) e 13,68% (treze inteiros e sessenta e oito centésimos por cento), respectivamente. Logo, esta emenda não possui natureza meramente aditiva, mas também um caráter modificativo, de forma a reestabelecer o *status quo ante*.

Tal proposta, por si só, já estaria credenciada como pertinente e plenamente vinculada à função político-constitucional da Comissão Mista instalada para conversão da MP em lei, qual seja, analisar previamente os pressupostos constitucionais de relevância e urgência, o mérito e a adequação financeira e orçamentária. Porém, além do escopo modificador, a emenda incrementou o texto editado pela Chefe do Executivo, ao acrescentar uma nova faixa de alíquota mais baixa como instrumento de incentivo a uma conduta desejada. Nesse sentido, o parlamentar ofereceu sua justificativa:

A medida provisória nº 668/15 alterou as alíquotas para cobrança de PIS/COFINS devidos pela importação de pneus novos de borracha (NCM 40.11) e câmaras de ar de borracha (NCM 40.13), elevando o PIS para 2,88% e a COFINS para 13,68%. Esta emenda tem por objetivo induzir os importadores relapsos, a cumprirem efetivamente a Lei nº 12.305/2010 e os atos administrativos de regulamentação, e assim darem destinação ambientalmente adequada aos pneus que importam. Desta forma estaríamos garantindo a destinação correta dos pneus inservíveis, afastando esse passivo ambiental e promovendo igualdade na distribuição dos custos de destinação.

A inovação trazida pelo parágrafo único tem por objetivo incentivar os importadores de pneumáticos a cumprirem a meta de destinação adequada dos pneus inservíveis. De acordo com um relatório do IBAMA apresentado pelo autor da emenda, “no acumulado de 2009 a 2013, foi criado um passivo ambiental de aproximadamente 150 mil toneladas de pneus inservíveis, equivalentes a 30 milhões de pneus de responsabilidade dos importadores independentes”, ao passo que os fabricantes nacionais superaram a meta estipulada.

Esta medida, além de intrinsecamente concatenada ao objeto original da MPV, qual seja, a alteração das alíquotas da contribuição PIS/PASEP-Importação e da COFINS-Importação, também permite a efetivação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, mediante o descarte adequado dos pneus inutilizados.

Tal consequência, em uma perspectiva preliminar, poderia ensejar o questionamento acerca da efetiva vinculação temática entre a Medida Provisória e a emenda, uma vez que esta ultrapassaria os limites estabelecidos naquela. No entanto, repare que a emenda não propõe alteração de qualquer natureza na Lei nº 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos). Muito pelo contrário, ela objetiva atingir determinados fins mediante os recursos jurídicos dispostos na MPV, quais sejam, as alíquotas de contribuição social PIS/PASEP e COFINS. Dessa forma, o parlamentar garante a higidez do processo legislativo-constitucional de emendamento do Projeto de Lei de Conversão (PLV) e, de maneira complementar, oferece um expediente interessante para efetivação de uma norma correlata sem alterá-la. Trata-se, portanto, de um evidente exemplo de atuação legislativa eficiente mediante observação e cumprimento dos ditames legais.

Já a Emenda nº 095, segundo a classificação adotada neste trabalho, é considerada conexa por dois motivos. Primeiramente, assim como a Medida Provisória nº 668/2015, ela tem como pano de fundo a Lei nº 10.865 de 2004. Ademais, de forma mais específica, versa sobre o mesmo tipo de material, a borracha.

No entanto, os pontos de interseção temática se restringem aos tópicos supra elencados. A Medida Provisória nº 668/2015 altera dispositivos, como parágrafos e alíneas, dos artigos 8º, 15 e 17, enquanto a Emenda nº 095 pretende alterar o artigo 28 da mesma lei. Logo, embora as alterações propostas contemplem o mesmo texto normativo, incidem especificamente sobre dispositivos diversos, fato que afasta a pertinência temática. Além disso, a MPV em tela altera alíquotas sobre a contribuição do PIS/PASEP-Importação e da COFINS-Importação na hipótese de “importação dos produtos classificados nas posições 40.11 (pneus novos de borracha) e 40.13 (câmaras-de-ar de borracha), da NCM²⁵”, conforme redação do §5º do artigo 8º da Lei nº 10.865 de 2004. Já a emenda proposta pelo Deputado Manoel Júnior tem por escopo a redução a zero das alíquotas sobre a contribuição do PIS/PASEP e da COFINS incidentes sobre a receita bruta decorrente da venda,

²⁵ A Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) é um código de oito dígitos usado para identificar a natureza dos produtos comercializados no Brasil e nos outros países do Mercosul. O uso é obrigatório nas Notas Fiscais de Consumidor (NFC-e) e de Produto (NF-e). Isso permite que ocorra a tributação adequada de cada produto, evitando a sonegação de impostos. É possível utilizar a Tabela NCM disponibilizada pela Secretaria de Comércio Exterior (SECEX). Disponível em: <https://portalunico.siscomex.gov.br/classif/#/sumario?perfil=publico>. Acesso em: 18 fev. 2020.

no mercado interno²⁶, de serviços de reforma de pneumáticos usados, enquadrados na subclasse 2212-9/00 da Classificação Nacional de Atividades Econômicas²⁷ (CNAE 2.0). Dessa forma, pode-se concluir que a MP trata de tributo que incide sobre a importação, ao passo que a emenda apresentada versa sobre tributo relativo à prestação de serviço no mercado interno. Por esse motivo, apesar das similitudes, a Emenda nº 095 é considerada conexa e, portanto, não deveria ter sido proposta no bojo da conversão de uma medida provisória em lei, mas como proposição autônoma.

Os acertos supramencionados por parte do Deputado Federal Manoel Júnior (MDB/PB), relator do Projeto de Lei de Conversão (PLV), foram ofuscados pela forma de condução dos trabalhos da Comissão Mista em duas ocasiões específicas: a proposição de uma emenda inadequada e a inclusão de tema sem qualquer pertinência no parecer relatado pelo parlamentar.

A Emenda nº 097²⁸ apresenta uma estrutura enxuta, protocolada em uma única lauda. A justificativa restringe-se a informar que “no intuito de aprimorar o debate sobre a matéria, apresentamos uma importante demanda da sociedade”. A parte normativa é vaga, imprecisa, sem permitir uma compreensão do que exatamente se trata a proposta.

Apenas uma análise mais detida, com o devido recurso à norma alvo de alteração, qual seja, o artigo 22, § 13, da Lei Orgânica da Seguridade Social (Lei nº 8.212/91), é possível concluir que a emenda tem por objetivo conceder isenção tributária incidente sobre valores pagos a líderes religiosos. O referido dispositivo já previa que:

Art. 22, § 13. Não se considera como remuneração direta ou indireta, para os efeitos desta Lei, os valores despendidos pelas entidades religiosas e instituições de ensino vocacional com ministro de confissão religiosa, membros de instituto de vida consagrada, de

²⁶ Conforme previsto no *caput* do artigo 28 da Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004.

²⁷ A Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) é o instrumento de padronização nacional dos códigos de atividade econômica e dos critérios de enquadramento utilizados pelos diversos órgãos da Administração Tributária do Brasil. É possível acessar tabelas de códigos e descrições referentes a essas classificações no portal da Comissão Nacional de Classificação (CONCLA), vinculada ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <https://cnae.ibge.gov.br/concla.html>. Acesso em: 18 fev. 2020.

²⁸ Proposta de emenda 097 da MPV 668/2015, de autoria do Deputado Federal Manoel Alves da Silva Júnior (MDB/PB), apresentada no dia 09 de fevereiro de 2015 à Comissão Mista instalada para conversão da Medida Provisória em Lei. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4781092&disposition=inline>>. Acesso em: 18 fev. 2020.

congregação ou de ordem religiosa em face do seu mister religioso ou para sua subsistência desde que fornecidos em condições que independam da natureza e da quantidade do trabalho executado.

O artigo em lume excetuava a incidência de tributação sobre a contribuição a cargo da entidade religiosa incidente sobre os valores repassados aos seus representantes, desde que não restasse configurada uma contraprestação remuneratória. Trata-se, portanto, de uma espécie de auxílio financeiro, sem a caracterização de vínculo empregatício e finalidade lucrativa.

A inovação pretendida pela emenda seria aplicar “o disposto ao § 13, independente de valores diferenciados pagos, desde que não se caracterize quantidade de trabalho como fator de remuneração”, conforme redação do novo § 15 a ser inserido. Em outras palavras, pretendia-se estender a isenção tributária também às “comissões”, as eventuais gratificações que líderes religiosos, pastores, missionários e outros por ventura venham a receber. Além da inequívoca ausência de vinculação temática à Medida Provisória nº 668/2015, a forma opaca e ininteligível de apresentação da proposta demonstrou uma certa desídia quanto à transparência democrática do processo legislativo.

1.3.1.4 “Parlashingopping”

Da mesma forma, a condução do Deputado Federal Manoel Júnior enquanto relator do Projeto de Lei de Conversão não se afigurou isenta de incongruências. Por certo, a relatoria não enseja responsabilização irrestrita por todos os atos praticados durante a tramitação do PLV, por se tratar de uma atividade exercida em colegiado, mas confere uma responsabilidade adicional ao parlamentar incumbido de redigir o parecer fruto dos trabalhos desenvolvidos. O relator não é investido de poderes monocráticos, mas tem o condão de encaminhar o andamento do texto que será submetido à apreciação posterior das Casas Congressuais. Dessa forma, deve direcionar suas ações de maneira equilibrada, potencialmente imparcial e com disposição irrestrita ao diálogo, pautando-se pelos princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, corolários da Administração Pública em um Estado Democrático de Direito, sedimentados no artigo 37 da Carta Magna de 1988.

Findo os trabalhos da Comissão Mista instalada para conversão da Medida Provisória nº 668/2015 em lei, o relator deve elaborar parecer que consolida os trabalhos empreendidos por Deputados e Senadores. Além da análise prévia de satisfação dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, verifica-se a adequação financeira e orçamentária, o mérito em si e eventuais emendas propostas pelos parlamentares. Estas, por decisão colegiada, passam a integrar o texto do Projeto de Lei de Conversão (PLV) ou são rejeitadas.

O relatório final²⁹ elaborado pelo Deputado Federal Manoel Júnior concluiu que o texto preenche os requisitos de relevância e urgência, bem como respeita os parâmetros financeiros e orçamentários. Quanto ao mérito, posicionou-se pela aprovação, com as alterações propostas na forma de Projeto de Lei de Conversão mediante incorporação das Emendas nº 005, 040, 042, 045, 058, 082 e 084, sustentando a rejeição das demais. Faz-se mister anotar que, destas, com base nos critérios de classificação adotados neste trabalho, quatro (04) emendas não tem pertinência temática, duas (02) são conexas e apenas uma (01) – a Emenda nº 058 – estabelece vinculação material efetiva com o texto original da norma editada pela Chefe do Poder Executivo.

No entanto, a controvérsia quanto à redação final do texto centrou-se na inclusão, pelo relator, de tema que não havia sido ventilado em nenhuma das cento e sete (107) emendas propostas pelos integrantes da Comissão Mista. Nem mesmo o próprio relator, Deputado Manoel Júnior, ao apresentar suas proposições, acima esmiuçadas, tratou da questão. Trata-se do artigo 3º do Projeto de Lei de Conversão (PLV), que versa sobre o regime de contratação de parcerias público-privadas (PPPs), medida que ficou popularmente conhecida como “Parlashopping”.

Em linhas gerais, a proposta inclui o artigo 14-A à Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que “institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública”. Com isso, as Mesas Diretoras da Câmara dos Deputados e do Senado Federal são dotadas de autonomia para firmar parcerias público-privadas de seu interesse. No parecer apresentado, o relator justificou a medida nos seguintes termos:

²⁹ Parecer nº 9/2015-CN, de relatoria do Deputado Federal Manoel Alves da Silva Júnior (MDB/PB), apresentado no dia 06 de maio de 2015, após conclusão dos trabalhos pela Comissão Mista destinada a apreciar a Medida Provisória nº 668, de 2015. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4781394&ts=1567534881912&disposition=inline>. Acesso em: 18 fev. 2020.

Com o intuito de melhor esclarecer o objeto da Lei nº 11.079, de 2004, e atender ao Princípio da Separação dos Poderes, propomos alterações, principalmente, para autorizar que o Poder Legislativo Federal atue, por meio das Mesas respectivas, na definição e acompanhamento de seus projetos de parceria público-privada. Essa modificação não acarreta impactos financeiros à União, possuindo mera natureza delimitadora de competência no âmbito do Poder Legislativo.

Nenhuma emenda apresentada pelos Deputados e Senadores integrantes da Comissão Mista tinha como objeto de alteração a referida Lei nº 11.079/2004, nem mesmo aquelas sem qualquer pertinência temática com a matéria tratada pela Medida Provisória em conversão. O tópico surgiu de forma imprevista já na fase de conclusão dos trabalhos da comissão especial, quando da redação do parecer.

O artigo 3º do Projeto de Lei de Conversão teve sua redação consolidada nos seguintes termos:

Art. 3º A Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º.....

Parágrafo único. Esta Lei se aplica aos órgãos da Administração Pública direta dos Poderes Executivo e Legislativo, aos fundos especiais, às autarquias, às fundações públicas, às empresas públicas, às sociedades de economia mista e às demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.” (NR)

“Art. 14-A. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, por meio de atos de suas respectivas Mesas, poderão dispor sobre a matéria de que trata o art. 14 no caso de parcerias público-privadas por eles realizadas, mantida a competência do Ministério da Fazenda descrita no inciso II do § 3º do referido artigo.”

Originalmente, a Lei nº 11.079/2004 aplicava-se aos órgãos da Administração Pública direta, aos fundos especiais, às autarquias, às fundações públicas, às empresas públicas, às sociedades de economia mista e às demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Com a proposta apresentada pelo Deputado Manoel Júnior (MDB/PB) no parecer de sua relatoria, incluiu-se o Poder Legislativo ao parágrafo único do artigo 1º, de modo a contemplar as Mesas Diretoras das Casas Congressuais.

A questão candente que remanesce diz respeito à origem e efetiva autoria da proposta. Em dezembro de 2014, o então Deputado Federal Eduardo Cosentino da

Cunha, filiado ao Movimento Democrático Brasileiro, eleito pelo estado do Rio de Janeiro (MDB/RJ), iniciou sua campanha eleitoral ao cargo de Presidente da Câmara dos Deputados. Durante o evento de lançamento oficial da candidatura, a equipe do deputado distribuiu folhetos que listavam as propostas do parlamentar, amplamente noticiado nos diversos veículos de mídia, inclusive no próprio portal³⁰ da Câmara dos Deputados. Dentre as promessas de campanha, projetava-se o “início imediato de licitação e construção do anexo 5 da Câmara”.

No dia 1º de fevereiro de 2015, a Câmara dos Deputados elegeu, em primeiro turno, o Deputado Eduardo Cunha (MDB/RJ) para o cargo de presidente no biênio 2015/2016 da 55ª legislatura, com 267 votos, a maioria absoluta dos votantes (513 no total). O deputado Arlindo Chinaglia (PT/SP) foi o segundo mais votado, com 136 votos. Júlio Delgado (PSB/MG) contou com 100 votos e Chico Alencar (PSOL/RJ) recebeu 8 votos. Houve dois votos em branco³¹.

Pouco menos de dois meses à frente da Casa, a Mesa Diretora, em reunião realizada no dia 25 de março de 2015, resolveu, por unanimidade, baixar o Ato da Mesa nº 11³², que "regulamenta, no âmbito da Câmara dos Deputados, os procedimentos para apresentação de projetos, estudos, levantamentos ou investigações a serem eventualmente utilizados em modelagens de parcerias público-privadas e dá outras providências". Em linhas gerais, a medida estabelece que a Mesa Diretora é o órgão gestor das parcerias público-privadas no âmbito da Casa Legislativa, tendo competência atribuída para praticar todos os atos desde a concepção até a fiscalização e execução do serviço contratado mediante licitação, bem como a solicitação de estudos e levantamentos eventualmente necessários.

No dia seguinte, em 26 de março de 2015, a Mesa Diretora, por ato *ad referendum* de seu Presidente, constituiu, por meio do Ato nº 13³³, uma Comissão

³⁰ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Com discurso de independência, Eduardo Cunha lança candidatura a presidente da Câmara. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/446495-com-discurso-de-independencia-eduardo-cunha-lanca-candidatura-a-presidente-da-camara/>. Acesso em: 19 fev. 2020.

³¹ Dados consolidados com base no Objeto de Deliberação nº 1 de 2015 (OBJ 1/2015), apreciado durante a 2ª Sessão Preparatória destinada à eleição dos membros da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados para o biênio 2015/2016, realizada no dia 1º de fevereiro de 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/935954>. Acesso em: 19 fev. 2020.

³² CÂMARA DOS DEPUTADOS. Ato da Mesa nº 11, de 25 de março de 2015. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2015/atodamesa-11-25-marco-2015-780406-publicacaooriginal-146549-cd-mesa.html>. Acesso em: 19 fev. 2020.

³³ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Ato da Mesa nº 13, de 26 de março de 2015. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2015/atodamesa-13-26-marco-2015-780417-publicacaooriginal-146559-cd-mesa.html>. Acesso em: 19 fev. 2020.

Especial, composta por dez servidores, com competência para prestar auxílio, sem poder decisório, no tocante ao exame e julgamento de todos os documentos e procedimentos relativos ao Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), à licitação, à contratação e à fiscalização de Parceria Público-Privada (PPP) firmada pela Câmara dos Deputados.

Em ato subsequente, a Câmara dos Deputados divulgou, no dia 27 de março de 2015, o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI)³⁴, um edital³⁵ com o fito de selecionar uma entidade empresária do setor privado responsável por elaborar o projeto de viabilidade técnica, jurídica, operacional e financeira da Parceria Público-Privada (PPP) que a Casa pretende firmar para construção, reforma e manutenção de prédios destinados a gabinetes parlamentares e outras estruturas, como auditórios e plenários de comissões. O objetivo da parceria era erguer três novos prédios (anexos IV-B, IV-C e IV-D) e reformar outro já existente (anexo IV-A), num total de 332 mil metros quadrados de área construída.

O projeto idealizado ofereceria, como contrapartida aos interessados da iniciativa privada, a possibilidade de exploração, por meio de concessão, de "espaços de alimentação, bancos, companhias aéreas, livrarias, lojas e serviços diversos", na chamada "praça de serviços", de aluguel de vagas de estacionamento e espaços publicitários, em locais e formatos definidos pela Casa. Este tópico específico ensejou a alcunha de "Parlashopping", em razão do protesto de parlamentares e setores sociais contra a construção de um shopping center nas dependências da Câmara de Deputados em um momento de instabilidade econômica e arrocho nas contas públicas.

³⁴ O Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) pode ser caracterizado como um chamamento público para obtenção de estudos necessários à elaboração do edital de licitação de determinado projeto de parceria público-privada ou concessão. Funda-se no Decreto nº 8.428, de 2 de abril de 2015, que "dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública".

³⁵ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Aviso de Manifestação de Interesse nº 1/2015. A Mesa da Câmara dos Deputados, torna público Procedimento de Manifestação de Interesse, conforme previsto no art. 3º do Ato da Mesa n. 11/2015. Diário Oficial da União: seção 3, Brasília, DF, ano 152, nº 59, p. 167, 27 de março de 2015. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=27/03/2015&jornal=3&pagina=167&totalArquivos=268>. Acesso em: 19 fev. 2020. A publicação em Diário Oficial confirma que o edital foi disponibilizado no endereço eletrônico da Câmara dos Deputados. No entanto, deve-se registrar que os referidos documentos não mais se encontram disponíveis no portal.

A movimentação completa supra descrita se deu antes da apresentação, no dia 06 de maio de 2015, do parecer pelo Deputado Federal Manoel Júnior (MDB/PB). De forma a dirimir eventual insegurança jurídica e ausência de fundamentação legal para efetivar o projeto, fazia-se necessária alteração da Lei nº 11.079/2004 de modo a inserir, por previsão expressa, o Poder Legislativo no rol de legitimados a firmar contrato administrativo de concessão na modalidade de parceria público-privada. Em outras palavras, a Mesa Diretora praticou atos antes de ter autorização legal para, em momento posterior, produzir a norma que legitimaria a prática. Nesse sentido, a Medida Provisória nº 668/2015 foi o veículo escolhido pelo Presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha (MDB/RJ), que solicitou que o relator incluísse o tema em seu parecer final.

Ressalte-se que não existem registros oficiais, como protocolos, propostas de emenda, relatórios ou quaisquer documentos públicos que comprovem a negociação entre o Presidente da Casa e o relator do PLV. Dada a natureza eminentemente política dos acordos firmados, o registro documental não é regra. Logo, não consta na sessão de arquivos da Câmara dos Deputados qualquer tipo de ofício, mensagem ou comunicação de autoria do Deputado Eduardo Cunha solicitando a inclusão do tópico ao relator Manoel Júnior. Determinadas reuniões são a portas fechadas e os pactos selados não são reduzidos a termo e publicados.

No entanto, o registro taquigráfico da íntegra das sessões realizadas no Plenário da Câmara dos Deputados permite extrair indícios que auxiliam na compreensão sequencial dos fatos. Em sessão deliberativa ordinária, realizada no Plenário da Casa no dia 19 de maio de 2015, o Deputado Federal Silvio Serafim Costa, à época filiado ao Partido Social Cristão, eleito pelo estado de Pernambuco (PSC/PE), fez o seguinte registro:

O SR. SILVIO COSTA (Bloco/PSC-PE. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, é um assunto profundamente sério. Estou sabendo que, nessa Medida Provisória nº 668, de 2015, está vindo um jabuti sem precedentes. O Deputado Eduardo Cunha falou com o Deputado Manoel Junior para incluir no art. 14-A a PPP desse shopping. Ele não pode aceitar, como Presidente, essa proposta do Relator, Deputado Manoel Junior, porque isso é uma matéria estranha à medida provisória. Quero alertar esta Casa. Não é de bom-tom, neste momento em que o Brasil precisa de ajuste fiscal, esta Casa ter o descaramento de fazer um shopping popular. Aliás, popular, não! Um shopping, eu acho, para a elite aqui, com recursos

da ordem de 1 bilhão de reais. Isso é um descaramento! Isso não pode ser aceito nessa medida provisória.³⁶

Por óbvio, a declaração de Deputado, respaldada inclusive pela imunidade parlamentar inerente ao cargo, não pode restar inconteste e irrefutável. A correlação de forças e a dinâmica política ordinária ensejam uma análise cautelosa dos discursos proferidos pelos congressistas, que não podem assumir a qualidade de fonte primária da verdade dos fatos. Porém, tais recursos tem o condão de escancarar os meandros negociais e deliberativos dos representantes políticos, de modo a franquear debate e controle público mais eficientes. Em certa medida, a ausência de contraposição, por parte do Presidente Eduardo Cunha, no sentido de contraditar a supracitada alegação faculta um possível consentimento confessional. Ademais, o arranjo político orquestrado pelo deputado teve ampla cobertura midiática, sendo veiculado em larga escala por diversas plataformas de notícias³⁷, dentre elas o próprio portal da Câmara³⁸.

Além das acusações de seus pares, um argumento que endossa o envolvimento pessoalmente ativo do Deputado Eduardo Cunha na aprovação da matéria deve-se ao fato de que esta não foi a primeira tentativa. Em dezembro de 2014, durante a tramitação de conversão da Medida Provisória nº 656/2014 em lei, da qual o parlamentar era relator-revisor, foi proposta alteração do mesmo parágrafo único do artigo 1º da Lei 11.079/2004, de modo a incluir os Poderes Legislativo e Judiciário entre os atores aptos a firmar parcerias público-privadas. O parecer foi apresentado em 17 de dezembro de 2014, tendo sido aprovado em ambas as Casas Legislativas Federais. No entanto, a então Presidente da República Dilma Rousseff vetou o dispositivo em janeiro do ano seguinte.

Nessa esteira, o empenho em aprovar a medida reverberou manobras regimentais. Na sessão de votação do projeto de lei de conversão da MPV nº

³⁶ COSTA, Silvio. [Pronunciamento proferido no Plenário da Câmara dos Deputados, no Pequeno Expediente da Sessão Deliberativa Ordinária de 19/05/2015, a respeito da votação do parecer de conversão da Medida Provisória nº 668/2015 em lei]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2015, página 201. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/plenario/notas/ordinari/2015/5/V1905151400.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2020.

³⁷ CARTA CAPITAL. Idealizado por Cunha, bilionário plano de 'shopping' na Câmara avança. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/idealizado-por-cunha-bilionario-plano-de-shopping-na-camara-avanca-6877/>. Acesso em: 21 fev. 2020.

³⁸ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Portal de notícias. PPP para obras da Câmara e do Senado domina debate de MP. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/459321-ppp-para-obras-da-camara-e-do-senado-domina-debate-de-mp/>. Acesso em: 21 fev. 2020.

668/2015 no Plenário da Câmara dos Deputados, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) apresentou o Destaque nº 20 com fito de “suprimir o art. 3º do Projeto de Lei de Conversão nº 6, de 2015”³⁹. Em resposta ao destaque apresentado, o Presidente da Câmara decidiu:

Por meio do Ofício Pres. 001/2015, protocolizado às 15h32 do dia 19 de maio de 2015, o Partido Socialismo e Liberdade — PSOL comunicou à Câmara dos Deputados a expulsão do Deputado Federal Benevenuto Daciolo Fonseca dos Santos, nome parlamentar Cabo Daciolo, dos quadros do Partido, conforme decisão do Diretório Nacional de 16 de maio de 2015. Assim, a bancada do PSOL, composta por apenas quatro deputados federais, decaiu *ipso facto* do direito de apresentar destaque de bancada nos termos do art. 161, § 2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Nesse contexto, não admito o Destaque nº 20, que se destinava a suprimir o art. 3º do Projeto de Lei de Conversão nº 6, de 2015, ofertado à Medida Provisória nº 668, de 2015, considerando que sua apresentação ocorreu às 19h20 do dia 19 de maio de 2015.

Tendo em vista o fato de que o partido havia sido o único a apresentar o referido destaque, a matéria restou prejudicada, não sendo passível de análise plena. Porém, protestos, obstruções e pedidos sucessivos pela ordem obrigaram o Presidente Eduardo Cunha a rever sua posição, acatando requerimento formulado por diversos líderes. Assim, em outra manobra regimental, que ele mesmo pontuou ser “excepcional”, colocou em votação em separado a aprovação da redação final do artigo 3º do Projeto de Lei de Conversão nº 06/2015. Com um resultado⁴⁰ de duzentos e setenta e três (273) votos a favor, cento e oitenta e quatro (184) contra e sete (07) abstenções, a Câmara dos Deputados aprovou a emenda jabuti que dá permissão à Mesa Diretora da Casa firmar parcerias público-privadas.

³⁹ “Sr. Presidente, requeiro a V.Exa., nos termos do art. 161, inciso V, do Regimento Interno, destaque para suprimir o art. 3º do Projeto de Lei de Conversão nº 6, de 2015.” DEPARTAMENTO DE TAQUIGRAFIA, REVISÃO E REDAÇÃO. Plenário Principal da Câmara dos Deputados. Sessão Deliberativa Extraordinária 117.1.55, realizada em 20 de maio de 2015, página 16. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/plenario/notas/extraord/2015/5/EV2005151705.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2020.

⁴⁰ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Resultado da votação da proposição MPV Nº 668/2015 - Redação Final - Art. 3º - Nominal Eletrônica. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/votacao/mostraVotacao.asp?ideVotacao=6346&numLegislatura=55&codCasa=1&numSessaoLegislativa=1&indTipoSessaoLegislativa=O&numSessao=117&indTipoSessao=E&tipo=partido>. Acesso em: 21 fev. 2020.

1.3.2 Medida Provisória nº 621/2013

Em julho de 2013, a então Presidente da República Dilma Rousseff editou a Medida Provisória nº 621 para instituir o Programa Mais Médicos, com a finalidade de “diminuir a carência de médicos nas regiões prioritárias para o SUS, a fim de reduzir as desigualdades regionais na área da saúde e fortalecer a prestação de serviços na atenção básica em saúde no País”, entre outros objetivos. O texto original publicado pela Chefe do Executivo era composto por vinte e seis (26) artigos e rigorosamente todos os dispositivos estabeleciam estrita relação com o novo projeto a ser implementado pelo Governo Federal.

A Comissão Mista instalada responsável pela conversão do instrumento de urgência em lei consolidou a redação final do projeto com trinta e oito (38) artigos, um acréscimo de apenas doze (12) dispositivos, que representa uma expansão de quarenta e seis por cento (46%). Em termos gerais, não se afigura uma ampliação desproporcional, tendo em vista a inovação inaugurada norma e a delicada complexidade inerente à questão de saúde pública na realidade socioeconômica e regional brasileira. No entanto, foi interposto o montante de quinhentas e sessenta e sete (567) propostas de emendas parlamentares tendentes a alterar o texto oriundo do Poder Executivo. Em uma suposta distribuição equidistante, é como se cada artigo da MPV tivesse sido alvo de vinte e uma (21) sugestões de modificação.

Dentre tantas, a emenda aditiva nº 021⁴¹, de autoria do Deputado Federal Eduardo Cunha (MDB/RJ) merece destaque pela completa ausência de vinculação temática com a medida provisória editada. Além de não tangenciar em nenhum ponto sequer a questão médica, a proposição versa sobre carreira profissional totalmente diversa: a advocacia. O parlamentar propõe a alteração do *caput* do artigo 3º do Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (Lei nº 8.906, de 04 de julho de 1994). A nova redação proposta é a seguinte:

Art. 3º. O exercício da atividade da advocacia no território brasileiro e a denominação de advogado são privativos os inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), mediante requerimento e concedidos automaticamente após a graduação em Direito, obtido em instituição

⁴¹ Proposta de emenda 021 da MPV 621/2013, de autoria do Deputado Federal Eduardo Cunha (MDB/RJ), apresentada no dia 11 de julho de 2013 à Comissão Mista instalada para conversão da Medida Provisória em Lei. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4629001&disposition=inline>. Acesso em: 21 fev. 2020.

de ensino oficialmente autorizada e credenciada, observados os demais requisitos do art. 8º, exceto o disposto no inciso IV e § 1º.

O dispositivo proposto pelo Deputado determina que a inscrição nos quadros da OAB será concedida de forma automática após a obtenção do bacharelado em Direito. Ademais, excetua o requisito previsto no artigo 8º, inciso IV, que prevê que a inscrição como advogado pressupõe necessariamente aprovação em Exame de Ordem. Na prática, a emenda apresentada pelo congressista tem por finalidade decretar o fim da obrigatoriedade do certame para concessão da carteira funcional de advogado.

Em sua justificção, o Deputado Eduardo Cunha sustenta:

A exigência de aprovação em Exame de Ordem, prevista no inciso IV do art. 8º, da Lei 8906, de 04 de julho de 1994, que “dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)”, é uma exigência absurda que cria uma avaliação das universidades de uma carreira, com poder de veto. Vários bacharéis não conseguem passar no exame da primeira vez. Gastam dinheiro com inscrições, pagam cursos suplementares, enfim é uma pós-graduação de Direito com efeito de validação da graduação já obtida. [...] Esse exame cria uma obrigação absurda que não é prevista em outras carreiras, igualmente ou mais importantes.

Em sessão deliberativa extraordinária realizada no dia 09 de outubro de 2013, o parlamentar insiste na viabilidade jurídico-política da proposta, ao contraditar a questão de ordem suscitada pelo Deputado Chico Alencar, filiado ao Partido Socialismo e Liberdade, eleito pelo estado do Rio de Janeiro (PSOL/RJ) sobre a impertinência da Emenda nº 21, destacada do texto da MPV para votação em separado. Nas palavras do autor:

Em terceiro lugar, a matéria é afim, porque o Programa Mais Médicos muda curso universitário, e o que estamos fazendo é mudar curso universitário. Portanto, é matéria afim com o tema que está sendo colocado: alteração de carreira. Medicina é carreira universitária, igual à de advogado. Então, não há nenhuma matéria estranha, e o Plenário é soberano, caberá a ele decidir, assim como a Comissão Mista já votou, conheceu da matéria e não houve impugnação a tempo devido.⁴²

⁴² CÂMARA DOS DEPUTADOS. Declaração do Deputado Eduardo Cunha em sessão deliberativa extraordinária realizada no dia 09 de outubro de 2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=313.3.54.O&nuQuarto=1&nuOrador=2&nuInsercao=47&dtHorarioQuarto=18:50&sgFaseSessao=OD&Data=09/10/2013>

O parlamentar tenta valer-se de subterfúgios regimentais e malabarismos argumentativos com o objetivo de aprovar a incorporação da emenda ao projeto de conversão da medida provisória em lei. No entanto, a proposta foi rejeitada por meio de destaque por 308 votos a favor, 46 contrários e 15 abstenções. Na contramão dos demais partidos com representatividade na Câmara dos Deputados naquela legislatura, o MDB, partido de Cunha, foi a única legenda que orientou “sim” na votação em análise.⁴³ Dessa forma, a emenda foi derogada e não figurou no texto final que foi posteriormente convertido na Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013.

1.3.3 Medida Provisória 881/2019

No dia 30 de abril de 2019, o atual Presidente da República Jair Messias Bolsonaro editou a Medida Provisória nº 881, que “institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, estabelece garantias de livre mercado, análise de impacto regulatório e dá outras providências”⁴⁴. Trata-se da consolidação de importante promessa de campanha capitaneada pelo Ministro da Economia Paulo Roberto Nunes Guedes. A justificativa do instrumento centra-se em premissa de espectro neoliberal acerca da diminuição de interferência estatal no setor econômico-empresarial, com base na seguinte linha teórico-argumentativa:

Existe a percepção de que no Brasil ainda prevalece o pressuposto de que as atividades econômicas devam ser exercidas somente se presente expressa permissão do Estado, fazendo com que o empresário brasileiro, em contraposição ao resto do mundo desenvolvido e emergente, não se sinta seguro para produzir, gerar emprego e renda. [...] Esse desempenho coaduna com a triste realidade atual de mais de 12 milhões de desempregados, a estagnação econômica e a falta de crescimento da renda real dos brasileiros nos últimos anos. A realidade urge uma ação precisa, mas cientificamente embasada, de caráter imediato e remediador

&txApelido=EDUARDO%20CUNHA,%20PMDB-RJ&txFaseSessao=Ordem%20do%20Dia&txTipoSessao=Deliberativa%20Extraordin%C3%A1ria%20-%20CD&dtHoraQuarto=18:50&txEtapa=. Acesso em: 21 fev. 2020.

⁴³ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Resultado da votação da proposição MPV Nº 621/2013 - DVS - PMDB - Emenda nº 21 - Nominal Eletrônica. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/votacao/chamadaExterna.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/votacao/default.asp?datDia=09/10/2013&numSessao=313>. Acesso em: 21 fev. 2020.

⁴⁴ CONGRESSO NACIONAL. Medida Provisória nº 881, de 30 de abril de 2019 (Liberdade Econômica). Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7946806&ts=1594031017353&disposition=inline>. Acesso em: 21 fev. 2020.

Nesse sentido, o Governo Federal sustenta a necessidade de dar poder ao particular individualmente considerado face à ingerência do Estado, de modo a “estimular o empreendedorismo e o desenvolvimento econômico”. Em poucas palavras, a MPV destina-se a conferir maior grau de liberdade e autonomia para particulares que exercem atividades econômicas, como estratégia para reduzir eventuais entraves impostos por intervenções do Poder Público e “prestigiando a autonomia da vontade na celebração de contratos e outros negócios”.

O texto originalmente publicado pelo Chefe do Executivo continha dezenove (19) artigos que versam sobre diretrizes interpretativas nas relações públicas e privadas e a simplificação de procedimentos administrativos e judiciais no âmbito da Administração Pública. Ademais, propunha alterações redacionais a dispositivos do Código Civil (Lei nº 10.406/2002), Lei das S.A. (Lei nº 6.404/1976), Lei de Falências (Lei nº 11.101/2005) e de legislações específicas sobre digitalização de documentos públicos (Lei nº 12.682/2012), bens imóveis da União (Decreto-Lei nº 9.760/1946), simplificação do registro e da legalização de empresas e negócios (Lei nº 11.598/2007), registros públicos (Lei nº 6.015/1973) e Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais (Lei nº 10.522/2002).

Remetida ao Congresso Nacional, os parlamentares integrantes da comissão mista instalada responsável pela conversão da medida provisória em lei apresentaram um total de trezentas e uma (301) emendas ao texto. Em seu parecer⁴⁵, o relator, Deputado Jerônimo Pizzolotto Goergen, filiado ao Progressistas, eleito pelo estado do Rio Grande do Sul (PP/RS), consolidou o projeto de lei de conversão com um montante de setenta e quatro (74) dispositivos, um incremento de aproximadamente duzentos e noventa por cento (290%) em comparação à redação elaborada pelo Governo Federal.

Além do vertiginoso aumento qualitativo, o PLV fruto dos trabalhos da comissão diversificou as matérias tratadas em seu bojo, mediante a inclusão e pulverização temática de pontos até então ausentes. Destaca-se a profusão de propostas afetas às relações laborais e sensíveis alterações na Consolidação das

⁴⁵ Parecer nº 1/2019-CN, de relatoria do Deputado Federal Jerônimo Goergen (PP/RS), apresentado no dia 11 de julho de 2019, após conclusão dos trabalhos pela Comissão Mista destinada a apreciar a Medida Provisória nº 881, de 2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7979613&ts=1594031008274&disposition=inline>. Acesso em: 21 fev. 2020.

Leis do Trabalho (Decreto-Lei nº 5.452/1943), em uma espécie de mini reforma trabalhista⁴⁶. De modo a ilustrar o argumento, procede-se à análise de dois exemplos específicos, suas respectivas implicações ao Direito do Trabalho pátrio e segurança jurídica dos institutos de proteção ao trabalhador e ao ordenamento sob perspectiva sistêmico-estrutural.

Em seu parecer, o relator introduziu alterações em trinta e cinco (35) artigos da CLT, considerados apenas os respectivos *caputs*, sem contar as modificações promovidas em parágrafos, incisos, alíneas e letras. Nesse sentido, o Deputado Jerônimo Goergen (PP/RS) introduziu o § 15 ao artigo 26 do PLV, pertencente ao capítulo II que declara os direitos de liberdade econômica elencados na proposta:

§ 15. O contrato de trabalho de remuneração mensal acima de 30 (trinta) salários mínimos, cujas partes contratantes tenham sido assistidas por advogados de sua escolha no momento do pacto, é orientado pela liberdade econômica e regido por meio das regras de direito civil, sendo as de direito do trabalho, dispostas em lei, consideradas todas subsidiárias ao acordado, ressalvadas as garantias do art. 7º da Constituição Federal e as disposições sindicais.

Em sua justificativa, o parlamentar aduz:

As determinações acerca da legislação trabalhista são voltadas diretamente para a noção de vulnerabilidade e assimetria entre o empregado e o empregador. Entretanto, essa hipótese parece diluída na situação em que alguns empregados auferem quantia considerável podendo fazer jus a um regime mais equilibrado juridicamente, razão pela qual se propõe a subsidiariedade das normas trabalhistas ao contrato firmado.

A proposta do Deputado desconsidera a natureza jurídica *sui generis* do Direito do Trabalho, por se tratar de complexo entroncamento de normas de caráter público e privado. Em que pese o fato de a relação empregatícia advir do acordo negocial entre contratantes particulares, centrados na figura do empregador e empregado, o pacto celebrado enseja características e consequências jurídicas sensivelmente ímpares se comparadas às implicações cíveis em matéria contratual.

⁴⁶ CASAGRANDE, Cássio Luis. Jabuti contrabandeia mini reforma trabalhista na MP da liberdade econômica. Coluna “O mundo fora dos autos” do portal jurídico Jota. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/o-mundo-fora-dos-autos/jabuti-contrabandeia-mini-reforma-trabalhista-na-mp-da-liberdade-economica-22072019>. Acesso em: 21 fev. 2020.

Apesar da aplicação subsidiária de normas constitucionais trabalhistas, o Direito Civil não apresenta instrumentos especificamente desenhados para regular vínculos laborais, como recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), contribuições previdenciárias junto ao Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) e cláusulas de proteção contra despedida arbitrária ou sem justa causa, entre outros elencados no artigo 7º da Constituição Federal de 1988.

Adiante, o relator propôs a inserção de novo dispositivo na CLT, que tem por objetivo alterar a dinâmica de fiscalização do cumprimento das normas de proteção ao trabalho, processo administrativo subjacente e a adoção de medidas alternativas aptas a conformar a atuação com os objetivos legais almejados. Nesse sentido, o Deputado apresentou o seguinte protótipo de dispositivo:

Art. 627-A. Poderá ser instaurado procedimento especial para a ação fiscal, objetivando a orientação sobre o cumprimento das leis de proteção ao trabalho, bem como a prevenção e o saneamento de infrações à legislação mediante Termo de Compromisso, com eficácia de título executivo extrajudicial, na forma a ser disciplinada pelo Ministério da Economia.
Parágrafo único. O termo de compromisso lavrado pela autoridade trabalhista terá precedência sobre quaisquer outros títulos executivos extrajudiciais. (NR)

O novo artigo tem por finalidade permitir que sanções administrativas, como multas, decorrentes de determinadas infrações a normas de proteção do trabalhador sejam saneadas e substituídas por Termo de Compromisso de adequação ao regramento jurídico inobservado. No entanto, o parágrafo único prevê que este termo terá prevalência sobre quaisquer outros títulos executivos extrajudiciais. Lembre-se que, apesar da incorporação do extinto Ministério do Trabalho à estrutura do Ministério da Economia, promovida pela reforma administrativa através da Medida Provisória nº 870/2019, rebaixada ao status de Secretaria, a referida autoridade trabalhista integra o corpo administrativo sob a égide do Poder Executivo Federal.

Sendo assim, a incondicional e irrestrita preponderância do termo de compromisso lavrado pelo Executivo face a qualquer outro título executivo extrajudicial fulmina a independência funcional do Ministério Público do Trabalho prevista no artigo 127, § 1º, da Carta Magna, inconsistência que demonstra a inequívoca inconstitucionalidade da inovação em comento.

Fato é que o projeto de lei de conversão consolidado na comissão mista foi submetido à inúmeras alterações tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, culminando na promulgação da Lei nº 13.874 em 20 de setembro de 2019, composta por vinte (20) artigos. Registre-se a expressa revogação de vinte e dois (22) dispositivos trabalhistas da CLT, como a obrigatoriedade de anotação dos acidentes de trabalho pelo Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) na carteira do acidentado anteriormente prevista no artigo 30 da Consolidação. Convalidou-se também a extinção da multa aplicada a empresa que retém a Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) por mais de quarenta e oito (48) horas depois de sua anotação.

Apesar da possibilidade de eventuais divergências quanto às propostas em si, o ponto central do argumento reside em demonstrar a falta de vinculação temática entre as emendas parlamentares propostas e o texto original da medida provisória, uma vez que este não faz qualquer menção à legislação trabalhista. Trata-se, portanto, de evidente desvio do processo legislativo mediante aposição de emenda jabuti. Ademais, em que pese o fato de algumas propostas não terem sido efetivamente incorporadas às medidas provisórias convertidas em lei, um significativo problema constatado reside no excessivo desperdício de trabalho e dispêndio de tempo durante o desenvolvimento dos trabalhos, fato que torna o processo legislativo ainda mais moroso e ineficiente.

2 CONTROLE DOS JABUTIS

O segundo capítulo tem por finalidade esmiuçar os diferentes instrumentos de inadmissão de emendas sem pertinência temática em sede de medida provisória disponíveis no ordenamento constitucional brasileiro, tendo como base de sustentação tanto o regramento normativo vigente quanto o desenho institucional subjacente à formatação político-jurídica adotada.

Do ponto de vista legal, pretende-se dissecar e correlacionar os esparsos e desconexos dispositivos constitucionais, legais e regimentais afetos à tramitação do projeto de conversão da MPV em lei no Congresso Nacional, de modo a compreender quais institutos são aptos a coibir a multiplicidade temática carregada por parlamentares em instrumento urgente e relevante afeto ao Presidente da República. O panorama normativo em perspectiva enseja análise pormenorizada da atual eficiência sistêmica e possibilita a definição de eventuais aprimoramentos capazes de potencializar a contenção de jabutis.

Sob a ótica institucional, o objetivo reside em verificar o desempenho e a capacidade dos atores políticos e jurisdicionais em impedir a inserção de temas sem vinculação com o escopo central da medida provisória editada. Nesse sentido, propugna-se revisão crítica da fiscalização parlamentar exercida pelo Congresso Nacional, suscetível a manobras regimentais perpetradas pela centralização na figura do Presidente da Câmara dos Deputados, e o não cabimento de controle preventivo de constitucionalidade do processo legislativo exercido pelo Supremo Tribunal Federal, por ultrajar o princípio da Separação de Poderes, uma vez que a questão implica necessariamente em análise de mérito.

2.1 Legislação pertinente

O cenário delineado no capítulo anterior demonstra a evidente ausência de parâmetros uniformes de admissibilidade das emendas parlamentares apresentadas durante o procedimento de conversão da medida provisória em lei. De um lado, proposições que não estabelecem qualquer espécie de vinculação temática são incorporadas ao texto, transformando o Projeto de Lei de Conversão (PLV) em um veículo carregado de contrabando legislativo. De outro, propostas que observam

estrita pertinência ao escopo original são descartadas independente do elevado potencial de aprimoramento da medida. Observa-se, portanto, certa indefinição de critérios padronizados quanto ao processo de emendamento das medidas provisórias.

No entanto, esta imprecisão não está relacionada à ausência de previsão legal. O atual regramento jurídico atinente à propositura e admissibilidade de emendas em sede de medida provisória afigura-se consistentemente claro, mas tem se mostrado ineficiente no sentido de inibir seu desvirtuamento ou mero descumprimento. Nesse sentido, pretende-se empreender uma revisão dos dispositivos legais que versam sobre o tema, de modo a compreender seus acertos e embasar uma proposta que aperfeiçoe as inconsistências e lacunas.

2.1.1 Disposições constitucionais

O arcabouço de estatura constitucional referente às medidas provisórias está consubstanciado no artigo 62 da Carta Magna, que prevê requisitos para edição, matérias insuscetíveis de veiculação, vedação de reedição, prazos de conversão, sobrestamento e caducidade, etapas de tramitação e tratamento dos efeitos jurídicos supervenientes. No entanto, o dispositivo apresenta-se silente quanto à dinâmica de propositura de emendas, sem qualquer menção ou referência expressa aos pressupostos formais e materiais de admissibilidade e compatibilização entre o texto editado pelo Presidente da República e as propostas apresentadas pelos Deputados e Senadores integrantes da Comissão Mista instalada para conversão em lei.

No entanto, a ausência de previsão constitucional não se deve por falta de proposta. Em março de 2011, o então Senador José Sarney de Araújo Costa, filiado ao Movimento Democrático Brasileiro, eleito pelo estado do Amapá (MDB/AP), apresentou a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 11⁴⁷ com o objetivo de alterar o procedimento de apreciação das medidas provisórias pelo Congresso Nacional. Em agosto do mesmo ano, foi submetida à Câmara dos Deputados, onde

⁴⁷ BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 11, de 18 de março de 2011. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/99477>. Acesso em: 25 fev. 2020.

passou a tramitar como PEC nº 70/2011⁴⁸. Quase oito anos depois, em junho de 2019, a proposta retorna ao Senado Federal sob a denominação de PEC nº 91/2019⁴⁹, sendo aprovada uma semana depois.

Por certo, ao longo de sua tramitação, a PEC nº 91/2019 recebeu modificações em seu texto original, inclusive em razão do longo intervalo de tempo que permaneceu sem apreciação. De qualquer forma, a proposta final aprovada define prazos específicos para cada fase de tramitação do projeto de conversão da medida provisória em lei. Ao ser instalada, à Comissão Mista são conferidos quarenta (40) dias para analisar e votar o parecer elaborado pelo relator designado, prazo contado a partir do segundo (2º) dia útil após a edição da MPV. Em seguida, a Câmara dos Deputados tem mais quarenta (40) dias para analisar a proposta, também contado do segundo (2º) dia útil seguinte ao recebimento do parecer da comissão. Depois da aprovação pela Câmara, o Senado Federal possui prazo de trinta (30) dias. Se os senadores apresentarem emendas, os deputados têm mais dez (10) dias para apreciá-las, completando-se o período máximo de cento e vinte (120) dias de vigência da MPV. Nenhum desses prazos pode ser prorrogado.

Registre-se que, caso o prazo da Comissão Mista seja descumprido, a medida provisória avança para a Câmara dos Deputados sem o parecer. Já o descumprimento dos demais prazos implica a caducidade e consequente perda de validade da MPV, conforme previsto no § 6º da PEC.

Ademais, estabeleceu-se que uma medida provisória entra em regime de urgência, ganhando prioridade na pauta de votação e sobrestando todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, a partir do trigésimo (30º) dia de tramitação na Câmara, do vigésimo (20º) dia de tramitação no Senado, e durante todo o período de tramitação para revisão na Câmara, se houver. Pela regra até então vigente, prevista no artigo 62, § 3º da Constituição Federal, uma MP perdia eficácia desde a sua edição se não fosse convertida em lei em até cento e vinte (120) dias, sem uma definição específica de diferentes fases entre as Casas. Trata-se de uma demanda antiga dos senadores que, por vezes, eram instados a apreciar

⁴⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 70, de 17 de agosto de 2011. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=516111>. Acesso em: 25 fev. 2020.

⁴⁹ BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 91, de 06 de junho de 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137178>. Acesso em: 25 fev. 2020.

a matéria em prazos consideravelmente exíguos, conforme pontuou o Senador Antonio Augusto Junho Anastasia, filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira, eleito pelo estado de Minas Gerais (PSDB/MG), enquanto relator do parecer da PEC nº 91/2019:

Há inúmeros casos em que o Senado Federal não tem condições de efetivamente opinar no processo legislativo de conversão de medida provisória, pois a proposição chega a esta Casa com prazos curtos de poucos dias ou até mesmo poucas horas. [...] É salutar, portanto, que se corrija esta falha, para melhor distribuir o tempo de apreciação das medidas provisórias, garantindo especialmente a este Senado Federal um prazo razoável para estudar e debater esses importantes temas.⁵⁰

Exemplo recente que confirma o argumento supracitado refere-se à Medida Provisória nº 871, editada pelo atual Presidente da República Jair Bolsonaro, que busca coibir fraudes nos benefícios do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Votada na Câmara dos Deputados no dia 30 de maio de 2019, quinta-feira, a MPV perderia a eficácia já no dia 04 de junho, terça-feira subsequente. De modo a viabilizar a aprovação da matéria no último dia de sua validade, o Presidente do Senado, David Samuel Alcolumbre Tobelem, filiado ao Democratas, eleito pelo estado do Amapá (DEM/AP), convocou uma sessão deliberativa para o dia 03 de junho, segunda-feira, dia usualmente de sessões destinadas a discursos, sem discussão ou votação de projetos.

Por fim, a PEC nº 11/2011, na versão originalmente apresentada pelo então Senador José Sarney (MDB/AP), não trazia qualquer previsão a respeito das emendas sem pertinência temática. Em 2013, instalou-se uma Comissão Especial da Câmara dos Deputados destinada a apreciar e proferir parecer à PEC nº 70/2011, na qual foram apresentadas três (03) emendas. Destas, duas (02) tinham por objetivo inserir a questão dos jabutis: a Emenda nº 2⁵¹, de autoria dos Deputados

⁵⁰ Parecer nº 171/2019-SF, de relatoria do Senador Antonio Anastasia (PSDB/MG), apresentado no dia 12 de maio de 2019, após conclusão dos trabalhos pelo Plenário do Senado Federal, em substituição à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 91, de 2019 (nº 70, de 2011, na origem), da Câmara dos Deputados, que altera o procedimento de apreciação das medidas provisórias pelo Congresso Nacional. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7965912&ts=1571776597588&disposition=inline>. Acesso em: 25 fev. 2020.

⁵¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. EMC 2/2013 PEC07011. Emenda ao texto da PEC nº 70/2011 apresentada em Comissão Especial em 19 de setembro de 2013. Autoria dos Deputados Federais Onofre Agostini (PSD/SC) e Junji Abe (PSD/SP). Disponível em:

Federais Onofre Agostini, filiado ao Partido Social Democrático, eleito pelo estado de Santa Catarina (PSD/SC) e Junji Abe, filiado ao Partido Social Democrático, eleito pelo estado de São Paulo (PSD/SP); e a Emenda nº 3⁵², de autoria do Deputado Federal Esperidião Amin Helou Filho, filiado ao Progressistas, eleito pelo estado de Santa Catarina (PP/SC).

Em sua justificativa, o Deputado Esperidião Amin explicita os motivos que o levaram a propor a referida emenda de natureza aditiva:

Tem sido recorrente a edição de medidas provisórias que tratam de diversos assuntos, contrariando a legislação vigente. Já tivemos, no Congresso Nacional, medidas provisórias que alteraram mais de 38 leis em vigor. Ademais, é comum que medida provisória com pequeno número de artigos e um só assunto, seja transformada em projeto de lei de conversão com inúmeros artigos e vasta gama de temas estranhos ao objeto inicial da medida. Muitas vezes, os temas inseridos versam sobre aspectos econômico-financeiros e fiscais, alheios ao escopo original da norma editada pelo Poder Executivo. [...] Esta emenda, portanto, objetiva racionalizar, no âmbito das medidas provisórias, a produção legislativa no País, reduzindo as dificuldades trazidas pelo mencionado cenário.

Decorridos dois anos da apresentação das referidas emendas à PEC nº 70/2011, em outubro de 2015, o Deputado Federal Walter Pereira Alves, filiado ao Movimento Democrático Brasileiro, eleito pelo estado do Rio Grande do Norte (MDB/RN), relator da Comissão Especial, apresentou parecer⁵³ favorável à admissibilidade das Emendas nº 2 e 3 de 2013, acrescentando o § 13 à PEC. Este parágrafo passa a prever que “é vedada a apresentação de emendas que versem sobre matéria estranha àquela tratada na Medida Provisória, cabendo ao Presidente de cada Casa do Congresso Nacional o seu indeferimento liminar”. Repare que se

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=592869>. Acesso em: 25 fev. 2020.

⁵² BRASIL. Câmara dos Deputados. EMC 3/2013 PEC07011. Emenda ao texto da PEC nº 70/2011 apresentada em Comissão Especial em 19 de setembro de 2013. Autoria do Deputado Federal Esperidião Amin Helou Filho (PP/SC). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=592879>. Acesso em: 25 fev. 2020.

⁵³ BRASIL. Câmara dos Deputados. PRL 4 PEC07011. Parecer pela aprovação desta, com substitutivo; pela admissibilidade e, no mérito, pela rejeição das Emendas 1, 2 e 3/2013 da PEC07011 em 21 de outubro de 2015. Relatoria do Deputado Federal Walter Alves (PMDB/RN). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2024219>. Acesso em: 25 fev. 2020.

atribuiu aos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal a prerrogativa de indeferimento liminar das emendas jabutis em sede de MP.

A PEC nº 70/2011 somente foi reintroduzida na Ordem do Dia para apreciação pela Câmara dos Deputados em junho de 2019, oportunidade na qual foi apresentada emenda aglutinativa global⁵⁴ em Plenário pelo Deputado Federal Luiz Felipe Baleia Tenuto Rossi, filiado ao Movimento Democrático Brasileiro, eleito pelo estado de São Paulo (MDB/SP). Este registro afigura-se relevante por ter alterado a redação anterior do § 13, retirando a competência dos Presidentes das Casas Legislativas em indeferir liminarmente as emendas sem pertinência temática. Neste sentido, o referido dispositivo passou a dispor que “a medida provisória e o projeto de lei de conversão não conterão matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão”. Este foi sedimentado na Redação Final⁵⁵ assinada pelo relator, Deputado Walter Alves (MDB/RN), remetida no mesmo dia ao Senado Federal, passando a ser referenciada por PEC nº 91/2019.

Os senadores mantiveram rigorosamente a mesma redação que proíbe a inclusão das emendas jabutis nas medidas provisórias, dispositivos que não guardam pertinência temática com o texto original, mas pegam carona na tramitação célere das MPs, também apelidado de contrabando legislativo. Dessa forma, o § 13 foi mantido no Parecer⁵⁶ final apresentado pelo Senador Antonio Anastasia (PSDB/MG), incorporando o texto da PEC.

Tendo em vista todo o contexto narrado, a aprovação da PEC nº 91/2019 representa avanço significativo e necessário, por alçar a proibição de emendas jabutis ao estrato constitucional. A previsão expressa na Carta Maior oferece substrato mais robusto e incrementa os fundamentos de denegação de temas que não dialogam com as medidas legislativas editas pelo Chefe do Executivo Nacional.

⁵⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. EMA 1/2019 PEC07011. Emenda Aglutinativa Global ao texto da PEC nº 70/2011 apresentada no Plenário da Câmara dos Deputados em 05 de junho de 2019. Autoria do Deputado Federal Baleia Rossi (MDB/SP). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2206643>. Acesso em: 25 fev. 2020.

⁵⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. RDF 1 PEC07011. Redação Final da PEC nº 70/2011 apresentada no Plenário da Câmara dos Deputados em 05 de junho de 2019. Relatoria do Deputado Federal Walter Alves (MDB/RN). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2206777>. Acesso em: 25 fev. 2020.

⁵⁶ BRASIL. Senado Federal. Parecer nº 172, de 2019-PLEN/SF, da PEC nº 91/2019, apresentado no Plenário do Senado Federal em 12 de junho de 2019. Relatoria do Senador Antonio Anastasia (PSDB/MG). Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7965921&ts=1571776601922&disposition=inline>. Acesso em: 25 fev. 2020.

No entanto, por motivações que permeiam a correlação de forças do cenário político brasileiro, e não por razões técnico-jurídicas, a Emenda nº 91/2019 ainda não foi promulgada desde a sua aprovação no dia 12 de julho de 2019. Até a data de fechamento deste trabalho, decorridos mais de sete meses, o Presidente do Senado Federal, Davi Alcolumbre (DEM/AP), ainda não convocou a sessão solene do Congresso Nacional destinada à promulgação da Emenda Constitucional aprovada. Por consequência lógica, o conteúdo não foi incorporado ao texto constitucional.

2.1.2 Vedações legais

No estrato infraconstitucional, a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, é o instrumento legal afeto à técnica legislativa, uma vez que “dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis”, conforme *caput* de seu artigo 1º, e “estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona”, com base na parte final de sua ementa. Trata-se, portanto, de normatização dos padrões redacionais e estruturantes dos atos legislativos produzidos pelos diferentes atores jurídico-políticos. Logo, a confecção das espécies legislativas elencadas no artigo 59 da Constituição Federal deve observar os parâmetros formais e materiais elencados, sob pena de eventuais questionamentos quanto a legalidade ou mesmo constitucionalidade do ato normativo consolidado.

Em linhas gerais, a Lei Complementar nº 95/98 versa sobre estrutura, aspectos de elaboração, articulação redacional, requisitos e instrumentos de alteração e recortes de consolidação das leis, em sua acepção ampla, de forma a abarcar os distintos atos legislativos emanados pelo Estado.

No que tange o tema das emendas sem pertinência temática em sede de medida provisória, destaca-se a previsão contida no artigo 7º, inciso I, da Lei Complementar nº 95/98, que aduz que “excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto”. Em outras palavras, deve-se dar tratamento a um único tema em cada diploma legal, ressalvados os códigos, de forma a evitar antinomias e inconsistências internas. De acordo com Kildare Gonçalves Carvalho, trata-se da chamada irredutibilidade, um dos requisitos que as normas jurídicas devem preencher para que sejam eficazes e cumpram seus fins:

A irreduzibilidade da lei significa que a norma deve expressar apenas o pertinente aos objetivos e fins a que visa, dentro de sua classe e de seu tipo normativo. A inobservância de irreduzibilidade da lei poderá acarretar os chamados excessos legislativos, com o estabelecimento de mais normas do que as necessárias, bem como a ocorrência de leis reiterativas regulando mais de uma vez uma mesma situação, circunstância esta que poderá provocar contradições que afetarão a coerência da ordem jurídica.⁵⁷

De maneira complementar, o inciso II do artigo 7º prevê que “a lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão”. Repare que a redação é idêntica ao § 13 da Proposta de Emenda à Constituição nº 91/2019, tratada no tópico anterior. Embora não haja qualquer referência ou citação direta, afigura-se provável que o dispositivo da PEC tenha sido inspirado no diploma legal em comento, em razão deste ser anterior e reger os aspectos técnicos do processo legislativo, inclusive da própria emenda constitucional apresentada.

Nesta esteira, o inciso II supramencionado estabelece relação com o requisito da coerência aventado por Kildare Gonçalves Carvalho:

A coerência da lei traduz a necessidade de unidade de pensamento que deve expressar todo ato legislativo. Deve-se, assim, evitar contradições e desarmonia. A incoerência resulta de uma dessemelhança ao regular, dentro de uma mesma lei, uma mesma questão. [...] Naturalmente que a incoerência acarretará insegurança e arbitrariedades e comprometerá a eficácia da lei, fazendo muitas vezes com que a mesma produza efeitos não desejados e distintos daqueles previstos pelo legislador. Já a desarmonia surge quando, diante de pressupostos que requerem tratamento similar, por serem semelhantes, apresentam-se soluções totalmente divergentes.⁵⁸

O conceito de lei ou ato legislativo, neste caso, não se restringe à função típica exercida pela Câmara dos Deputados e Senado Federal, bem como as demais instituições legislativas vinculadas aos outros entes federativos. Não obstante sua origem, importa considerar ato legislativo enquanto criação de normas jurídicas também proveniente do Poder Executivo, ainda que não a exerça em caráter preponderante. Nesse sentido, deve-se considerar a previsão constante no parágrafo único do artigo 1º da Lei Complementar nº 95/98, ao aduzir que “as

⁵⁷ CARVALHO, Kildare Gonçalves. Técnica Legislativa. 4ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 73.

⁵⁸ CARVALHO. *Op. Cit.*, p. 73.

disposições desta Lei Complementar aplicam-se, ainda, às medidas provisórias e demais atos normativos referidos no art. 59 da Constituição Federal, bem como, no que couber, aos decretos e aos demais atos de regulamentação expedidos por órgãos do Poder Executivo”.

Logo, as medidas provisórias editadas pelo Presidente da República e as emendas parlamentares apresentadas durante sua conversão em lei devem ser irreduzíveis e coerentes, ou seja, devem tratar de um único objeto e não conter matéria estranha vinculada a ele.

Por fim, apesar da expressa previsão que estende as disposições da Lei Complementar nº 95/98 às medidas provisórias, conforme o parágrafo único do artigo 1º, supratranscrito, foi proposta alteração do artigo 7º para inserir redação idêntica. Trata-se do Projeto de Lei do Senado nº 287 Complementar (PLS nº 287 – Complementar)⁵⁹, apresentado no dia 25 de maio de 2011, de autoria da então Senadora Gleisi Helena Hoffmann, filiada ao Partido dos Trabalhadores, eleita pelo estado do Paraná (PT/PR).

O projeto original apresentado pela Senadora tinha como objetivo apenas “incluir vedação ao uso de dispositivos que autorizem o exercício de competência que, por determinação constitucional, já é própria do destinatário da autorização”, conforme ementa do PLS.

No entanto, ao ser remetido à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC), em março de 2013, foi designado como relator o então Senador Aloysio Nunes Ferreira Filho, filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB/SP), eleito pelo estado de São Paulo. Cerca de um mês depois, o parecer elaborado continha voto pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade e, quanto ao mérito, favorável ao Projeto. Ademais, foi proposta uma emenda com o fito de incluir parágrafo único ao artigo 7º da Lei Complementar nº 95/98, de modo a sedimentar que “o disposto neste artigo aplica-se às medidas provisórias editadas pelo Presidente da República, e constitui elemento de sua juridicidade”.

Em sua justificativa, o Relator consignou o seguinte:

⁵⁹ BRASIL. Senado Federal. PLS nº 287 – Complementar, Projeto de Lei do Senado apresentado em 25 de maio de 2011. Autoria da Senadora Gleisi Hoffmann (PT/PR). Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/100402?o=d>. Acesso em: 26 fev. 2020.

A proposição nos oferece a oportunidade, também, de aperfeiçoar ainda mais a Lei Complementar nº 95, de 1998, para nela deixar expresso, na esteira do dispositivo que veda à lei conter matéria estranha ao seu objeto, determinação no sentido de que tal norma alcança as medidas provisórias, constituindo elemento de sua juridicidade. Para tanto, apresentamos a emenda respectiva.

Conforme aduzido acima, o parágrafo único do artigo 1º da Lei Complementar nº 95/98 já prevê de maneira expressa e evidente que as disposições da lei aplicam-se às medidas provisórias. Dessa forma, a tentativa de reforçar os limites da unicidade e pertinência temática dos atos legislativos editados pelo Presidente da República demonstra a recorrência do fenômeno de inobservância dos respectivos parâmetros legais e constitucionais. Por certo, a edição de inúmeras MPVs apresenta vícios quanto aos requisitos de relevância, urgência, além de carrear pluralidade de temas desconexos. No entanto, este não tem se mostrado comportamento exclusivo do Chefe do Executivo, uma vez que parlamentares propõem emendas que não preenchem os mesmos critérios. E é este o objeto de estudo deste trabalho. A mesma limitação perquirida ao Executivo deve ser atribuída e observada ao Legislativo, como garantia de um processo legislativo legitimamente hígido, transparente e democrático. A proposta, ao cabo, não chegou a ser apreciada e votada, tendo sido arquivada ao final da legislatura de 2018.

2.1.3 Vedações regimentais

A aplicação da supracitada Lei Complementar nº 95/98 é instrumentalizada por meio dos procedimentos internos adotados pelas Casas Legislativas para o exame das proposições, a fim de adequá-las às orientações da melhor técnica legislativa durante sua tramitação. No caso específico das Medidas Provisórias, trata-se da Resolução nº 1, de 2002⁶⁰, do Congresso Nacional, parte integrante do Regimento Comum, responsável por dispor sobre a apreciação de MPVs editadas pelo Presidente da República, com força de lei, nos termos do artigo 62 da Constituição Federal.

Ao ser publicado o texto da Medida Provisória no Diário Oficial da União, inicia-se a contagem dos prazos relativos à vigência e tramitação no Congresso

⁶⁰ BRASIL. Congresso Nacional. Resolução nº 1, de 2002-CN. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/561120/publicacao/15678176>. Acesso em: 26 fev. 2020.

Nacional. Neste momento, e nos seis dias subsequentes, conforme o artigo 4º da Resolução, podem ser oferecidas emendas à MPV perante a Comissão Mista destinada a emitir parecer sobre a matéria. Esta comissão é composta por doze (12) Senadores e doze (12) Deputados titulares (com igual número de suplentes), de acordo com o artigo 2º, § 2º, responsável por analisar previamente os pressupostos constitucionais de relevância e urgência, o mérito e a adequação financeira e orçamentária.

Após instalada a comissão, o artigo 3º e seus respectivos parágrafos aduzem que são eleitos o Presidente e Vice-Presidente, pertencentes a Casas diferentes, e designados Relator e Relator-Revisor da matéria, o último para exercer as funções na Casa diversa da do Relator.

Apresentado e discutido, o texto do Relator é submetido à votação pelo colegiado, passando a constituir parecer da Comissão Mista ao ser aprovado. O parecer pode concluir, no mérito, com fulcro no artigo 5º: a) pela aprovação total da MPV como foi editada pelo Poder Executivo; b) pela apresentação de Projeto de Lei de Conversão (PLV), quando o texto original da MPV é alterado; ou c) pela rejeição da matéria, com o parecer sendo obrigatoriamente encaminhado à apreciação do plenário da Câmara dos Deputados.

Analisada pela Comissão Mista, a MPV segue para o Plenário da Câmara dos Deputados, Casa iniciadora, cujo quórum para deliberação é de maioria simples. As conclusões da deliberação da matéria incluem, com fundamento no artigo 6º: a rejeição, aprovação na íntegra, nos termos da MPV editada, ou aprovação de Projeto de Lei de Conversão (PLV), com alteração do texto originalmente publicado. Rejeitada, a matéria tem a sua vigência e tramitação encerradas e é arquivada. Se aprovada, na íntegra ou na forma de PLV, é remetida ao Senado Federal.

O quórum para deliberação no Senado Federal também é de maioria simples, com fulcro no artigo 7º, sendo passíveis as seguintes possibilidades de decisão: rejeição e conseqüente arquivamento; aprovação na íntegra e conseqüente envio à promulgação; aprovação do PLV recebido da Câmara dos Deputados sem alterações de mérito, com remessa à sanção presidencial; aprovação do PLV recebido da Câmara dos Deputados com emendas de mérito, com retorno à Câmara, que delibera, exclusivamente, sobre as emendas; aprovação da Medida Provisória, em decorrência de preferência sobre o PLV da Câmara dos Deputados,

com retorno à Câmara, que delibera, exclusivamente, sobre a Medida Provisória; aprovação de novo PLV, com retorno à Câmara dos Deputados, que delibera, exclusivamente, sobre o PLV oferecido pelo Senado Federal.

As eventuais alterações promovidas pelo Senado são acatadas ou rejeitadas pela Câmara dos Deputados, sendo a matéria remetida à promulgação pelo Presidente da Mesa do Congresso Nacional, com base no artigo 12, se aprovado o texto original da Medida Provisória, ou à sanção do Presidente da República, com fundamento no artigo 13, se aprovado o PLV.

No que concerne à dinâmica de proposição e admissibilidade de emendas dentro do prazo regimental estipulado, o artigo 4º, § 4º, da aludida resolução, estabelece de forma expressa e taxativa 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”. Nesse sentido, além da vedação legal prevista na Lei Complementar nº 95/98, o Regimento Comum também proíbe a inserção de emendas jabutis nas MPVs editadas pelo Chefe do Executivo. No entanto, apesar da previsão em dois diplomas distintos e complementares, observa-se reiterada violação dos dispositivos que buscam coibir o contrabando legislativo. Por isso, apresenta-se premente a reformulação do desenho legislativo-institucional vigente, de forma a tornar mais efetivo o controle de admissibilidade das emendas sem pertinência temática em sede de medida provisória. É o que se pretende esboçar no próximo Capítulo deste trabalho.

Nesta esteira, na tentativa de propor um modelo alternativo de apreciação das emendas apresentadas às MPVs, o Senador Walter de Freitas Pinheiro, então filiado ao Partido dos Trabalhadores, eleito pelo estado da Bahia (PT/BA), apresentou o Projeto de Resolução do Congresso Nacional número 6 (PRN 6/2015)⁶¹, com o objetivo de alterar supracitada Resolução nº 1, de 2002, aprimorando os dispositivos que versam sobre o processo de emendamento. O parlamentar fundamenta a justificativa de sua proposição nos seguintes termos:

A prática dos “jabutis” nas Medidas Provisórias assumiu proporções exageradas, indo muito além da razoabilidade que o processo de apreciação de medidas provisórias admite. Se, para editar a Medida

⁶¹ BRASIL. Congresso Nacional. PRN 6/2015. Projeto de Resolução do Congresso Nacional nº 6, apresentado no 08 de julho de 2015. Autoria do Senador Walter Pinheiro (PT/BA). Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/122215>. Acesso em: 26 fev. 2020.

Provisória requer-se urgência e relevância, as emendas também devem guardar esse requisito. Mas, além disso, para obedecer ao que diz a Lei Complementar 95, devem ter total pertinência, afinidade e conexão temática com o tema objeto da Medida Provisória. Esses dois requisitos, presentes, afastariam o oportunismo na inclusão de matérias estranhas em medidas provisórias, e devem ser observados tanto pelos Parlamentares quanto pelos Relatores.

Registre-se que a proposta do PRN 6/2015 de estender os requisitos de relevância e urgência às emendas propostas em sede de medida provisória é anterior ao julgamento da ADI nº 5.127/DF, cuja relatora, Ministra Rosa Weber, sustentou idêntica posição. A proposição do Senador foi protocolada em julho de 2015, ao passo que a decisão foi proferida em outubro do mesmo ano. A referida decisão do Supremo Tribunal Federal será dissecada em tópico posterior ainda neste Capítulo.

Uma alteração relevante constante na proposição é a revisão do prazo para apresentação de emenda. Como visto, o *caput* do artigo 4º da Resolução nº 1, de 2002-CN, prevê a possibilidade de emendar MPV nos seis (06) primeiros dias de sua vigência, fato que, segundo o autor da proposta, “revela-se inadequado a um julgamento adequado e elaboração das emendas pertinentes”. Nesse sentido, propôs-se a ampliação para o mesmo prazo fixado para as demais espécies legislativas, qual seja, cinco (05) sessões a contar da publicação de aviso na Ordem do Dia do Congresso Nacional, conforme redação do *caput* do artigo 4º do PRN.

A vedação de apresentar emendas que versem sobre matéria estranha ao objeto da Medida Provisória foi mantida. A inovação ficou por conta da proibição expressa por parte das figuras do Relator e Relator-revisor, além da atribuição de responsabilidade objetiva dos presidentes das Casas para determinar a supressão dos jabutis antes da apreciação pelos Plenários, caso isso não tenha sido feito na Comissão Mista. Sendo assim, o § 4º do artigo 4º restou fortalecido e munido de recursos mais consistentes de controle das emendas apresentadas.

§ 4º É vedada a apresentação, inclusive pelo Relator ou Relator-revisor, de emendas que versem sobre matéria estranha ao objeto da Medida Provisória, cabendo:

- I - ao Presidente da Comissão Mista o seu indeferimento liminar;
- II - ao Presidente da Câmara dos Deputados ou ao Presidente do Senado Federal, o seu não conhecimento, bem assim a supressão, do texto a ser apreciado em Plenário, dos dispositivos delas resultantes;

Caso fosse esta a redação durante a tramitação da MPV nº 668/2015, o Relator Manoel Junior (MDB/PB) não poderia incluir a emenda, já na fase de deliberação no Plenário da Câmara dos Deputados, referente ao famigerado “Parlashingopping”. Ademais, o então Presidente da Câmara, Deputado Eduardo Cunha (MDB/RJ), teria a incumbência de suprimir a própria promessa de campanha, uma vez que parcerias público-privadas, como visto no Capítulo anterior, não guardam qualquer pertinência temática com a elevação de alíquotas de importação.

Dentre as alterações propostas, a mais substancial diz respeito à tentativa de traçar critérios mais claros e objetivos de delimitação conceitual do que vem a ser matéria estranha. De fato, a textura aberta e indeterminada de certos termos restringe a efetividade da norma, combalindo os efeitos jurídico-político pretendidos e prejudicando sua normatividade. De forma a amenizar o problema dos jabutis em profusão, o autor do projeto inseriu o § 4º-A, com a seguinte redação:

§ 4º-A Considera-se matéria estranha, para os fins deste artigo:

I – a que não estiver diretamente relacionada ao conteúdo material e objeto da Medida Provisória, conforme exposto na ementa da Medida Provisória;

II – a que não guardar relação de complementaridade, afinidade, pertinência ou conexão temática com o objeto da medida provisória;
ou

III – a que, mesmo relacionada ao conteúdo material e objeto da Medida Provisória, ou que com ela guarde relação de complementaridade, pertinência ou conexão, não apresentar razões de urgência e relevância para sua veiculação.

A definição de uma moldura semântico-interpretativa permite a verificação do adequado enquadramento da proposta ao modelo desejado, poupando o autor de ter seu trabalho renegado. Há gosto para tudo, mas dificilmente um jabuti ficaria bem pendurado em uma parede. Sendo assim, os contornos traçados pelo dispositivo oferecem critérios mais claros na definição do que é estranho, deixando em exposição permanente aquilo que é relevante e pertinente.

O Projeto de Resolução do Congresso Nacional nº 6, de 2015, apesar das eventuais limitações, mostrava-se promissor por aprimorar a técnica do processo de emendamento, ao definir parâmetros relativamente mais concretos e claros a respeito dos requisitos de admissibilidade das proposições parlamentares. No

entanto, o projeto foi arquivado ao final daquela mesma legislatura sem ser apreciado em comissão e deliberado em plenário.

Em sua justificativa, o autor da proposta, Senador Walter Pinheiro (PT/BA), registrou a importância de “aperfeiçoar a institucionalidade do processo de apreciação das medidas provisórias, [...] reduzindo-se a dependência de que, por meio de questões de ordem, mutáveis, sejam definidos procedimentos de enorme relevância para a produção legislativa do país”. Como será visto no próximo tópico, o controle parlamentar mostra-se irregular, sem padrões procedimentais e materiais mínimos de atuação, em um contexto de elevada insegurança jurídica e baixa legitimidade democrático-constitucional.

2.2 Controle parlamentar

O controle em sede parlamentar das emendas sem pertinência temática às medidas provisórias não apresenta definição uniforme e parametrizada, sujeitando-se aos dissabores de manobras regimentais fugazes e facilmente cambiáveis. Os procedimentos relativos à inadmissão das emendas jabutis sofreram mudanças de orientação diametralmente opostas com base em questões de ordem decididas pelo Presidente da Câmara dos Deputados em exercício, despidas de qualquer linearidade ou previsibilidade jurídico-política.

Antes de mais nada, a base normativa do tema não se assenta apenas nas supracitadas Lei Complementar nº 95/98 e Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, mas também nos próprios regimentos internos de ambas as Casas Legislativas. O Regimento Interno do Senado Federal⁶² (RISF) prevê em seu artigo 230, inciso I, que “não se admitirá emenda sem relação com a matéria da disposição que se pretenda emendar”. Já o Regimento Interno da Câmara dos Deputados⁶³ (RICD) determina, em seu artigo 100, § 3º, que “nenhuma proposição poderá conter matéria estranha ao enunciado objetivamente declarado na ementa, ou dele decorrente”. Ademais, estabelece o artigo 125 do RICD:

⁶² BRASIL. Senado Federal. Resolução do Senado Federal nº 93, de 1970 (Regimento Interno). Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno>. Acesso em: 27 fev. 2020.

⁶³ BRASIL. Câmara dos Deputados. Resolução da Câmara dos Deputados nº 17, de 1989. (Regimento Interno). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>. Acesso em: 27 fev. 2020.

Art. 125. O Presidente da Câmara ou de Comissão tem a faculdade de recusar emenda formulada de modo inconveniente, ou que verse sobre assunto estranho ao projeto em discussão ou contrarie prescrição regimental. No caso de reclamação ou recurso, será consultado o respectivo Plenário, sem discussão nem encaminhamento de votação, a qual se fará pelo processo simbólico.

Logo, observa-se um robusto substrato normativo capaz de reger de maneira satisfatória a tramitação das emendas apostas ao texto editado pelo Chefe do Executivo. No entanto, a dinâmica parlamentar concedeu novos traços à sistemática prevista no ordenamento jurídico, consolidada por meio de questões de ordem.

De acordo com o artigo 95 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, questão de ordem é um instrumento à disposição do parlamentar para suscitar, perante o Presidente da Casa ou das comissões técnicas, em qualquer fase, dúvida a respeito de interpretação ou aplicação do regimento em caso concreto ou relacionada com a Constituição Federal, tendo em vista a matéria tratada na ocasião. Da decisão do Presidente cabe recurso ao Plenário, ouvida a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), no caso de apresentação em sessão. Em Comissão, a questão de ordem será resolvida pelo seu presidente, cabendo recurso a ser dirigido à Presidência da Casa. Nesse condão, o expediente das questões de ordem pautou a tramitação das emendas jabutis na Câmara dos Deputados, mediante a progressão da cronologia fática delineada a seguir.

2.2.1 Presidência do Deputado Michel Temer: flexibilização

Como será visto no próximo tópico deste Capítulo, até o julgamento final da ADI nº 4.029, em 08 de março de 2012, pelo Supremo Tribunal Federal, afigurava-se recorrente a dispensa de instalação da Comissão Mista responsável pela emissão de parecer sobre a medida provisória editada, em flagrante descumprimento ao artigo 62, § 9º, da Constituição Federal. Sem comissão instalada, eventual emenda que verse sobre matéria estranha não poderia ser indeferida liminarmente pelo Presidente da Comissão, conforme previsão do artigo 4º, § 4º, da Resolução nº 1, de 2002-CN. Assim, a matéria era remetida ao Plenário da Câmara dos Deputados sem parecer e, por vezes, repleta de emendas sem pertinência temática. Neste cenário, a quem caberia o indeferimento de tais emendas?

Em junho de 2009, o então Presidente da Câmara dos Deputados, Michel Miguel Elias Temer Lulia, filiado ao Movimento Democrático Brasileiro, eleito pelo estado de São Paulo (MDB/SP), reformou entendimento anterior que atribuía diretamente ao Plenário o julgamento de admissibilidade das emendas a medidas provisórias. Em decisão proferida nas Questões de Ordem nº 478⁶⁴ e 480⁶⁵, de 2009, o Deputado centralizou na figura do Presidente da Casa a prerrogativa de denegar as emendas jabutis. Em seu discurso de anúncio da decisão, o parlamentar fez ponderações interessantes acerca da dinâmica das medidas provisórias no sistema jurídico-político brasileiro:

Os colegas Deputados e Deputadas sabem que se instalou uma cultura política no País que permeia tanto o Poder Executivo quanto o Poder Legislativo: a cultura de que se legisla por medida provisória. E não é sem razão que, legislando-se por meio de medidas provisórias, muitas e muitas vezes, elas, que deveriam trazer uma única matéria, trazem muitas matérias no seu interior. E aqui, convenhamos, diante da inevitabilidade das medidas provisórias, nós todos acabamos encarando a medida provisória como se fosse um projeto de lei. E, encarada como projeto de lei - essa a cultura política que se estabeleceu -, nós acabamos colocando nela as mais variadas emendas e emendas das mais variadas naturezas. Ora, isso, ao longo do tempo, a meu ver - e, naturalmente, posso estar errado, mas tenho convicção do que estou dizendo -, vai reduzindo cada vez mais a capacidade criadora do Poder Legislativo.

As reflexões assinaladas pelo Deputado e Presidente da Câmara dos Deputados denotam o caráter confessional de um parlamentar quanto ao desvirtuamento do processo legislativo no país, uma vez que admite a prática recorrente de encartar propostas em instrumentos normativos incompatíveis. A medida provisória, constitucionalmente direcionada a temas de relevância e urgência, passou a constituir veículo corriqueiro da política legislativa ordinária, um subterfúgio de tramitação facilitada e baixo radar de controle.

⁶⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. Questão de Ordem nº 478, de 2009. Decisão proferida pelo Deputado Federal Michel Temer (MDB/SP). Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=143.3.53.O&nuQuarto=76&nuOrador=2&nuInsercao=3&dtHorarioQuarto=16:30&sgFaseSessao=OD&Data=09/06/2009>>. Acesso em: 27 fev. 2020.

⁶⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. Questão de Ordem nº 480, de 2009. Decisão proferida pelo Deputado Federal Michel Temer (MDB/SP). Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=143.3.53.O&nuQuarto=76&nuOrador=2&nuInsercao=3&dtHorarioQuarto=16:30&sgFaseSessao=OD&Data=09/06/2009>>. Acesso em: 27 fev. 2020.

De forma a minimizar os efeitos desta dinâmica inconstitucional, o Deputado Michel Temer assentou que “o Presidente da Câmara, como condutor do processo legislativo que nela tramitar e desde que não instalada a Comissão Mista, nem designado seu Presidente, é quem poderá recusar emenda estranha à medida provisória, aí incluída eventual inserção de matéria estranha pelo Relator”. Nesse sentido, a decisão de Michel Temer decisão impede a inclusão de temas estranhos à medida provisória tanto por meio de emenda quanto por meio de substitutivo do parecer relatado. Em outras palavras, o Presidente da Câmara deve indeferir, além das emendas, até mesmo as alterações sem pertinência inseridas pelo Relator em texto substitutivo.

No entanto, em agosto de 2010, este entendimento foi flexibilizado quando da análise da Questão de Ordem nº 697, de 2010⁶⁶. O Deputado Federal Gustavo Bonato Fruet, então filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira, eleito pelo estado do Paraná (PSDB/PR), durante apreciação da Medida Provisória nº 487, de 2010 (que concede subvenção econômica ao BNDES), questionou a inclusão de matéria estranha ao núcleo da medida provisória por parte da Relatora, Deputada Solange Pereira de Almeida, filiada ao Movimento Democrático Brasileiro, eleita pelo estado do Rio de Janeiro (MDB/RJ). O Presidente da Câmara Michel Temer proferiu sua decisão nos seguintes termos:

É verdade que, em questão de ordem anterior, decidi que não seria permitida a inclusão de toda e qualquer matéria nova nas medidas provisórias. Ora, quando se trata de emenda, eu a indefiro, e o seu autor pode recorrer ao Plenário. Portanto, há uma decisão do Plenário para manter ou não manter a minha decisão. Esse é o primeiro ponto. O segundo ponto é que, quando a Relatora, ou o Relator, inclui matéria nova, esta será objeto de apreciação pelo Plenário da Câmara. Portanto, trata-se da mesma apreciação que se dá no caso das emendas.

Nesse diapasão, passa a ser admitida a prerrogativa do Relator de apresentar alterações ao Parecer, ainda que inclua matéria estranha. Assim, a partir desta

⁶⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. Questão de Ordem nº 697, de 2010. Decisão proferida pelo Deputado Federal Michel Temer (MDB/SP). Disponível em: [https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=169.4.53.O&nuQuarto=84&nuOrador=2&nuInsercao=8&dtHorarioQuarto=16:46&sgFaseSessao=OD&Data=04/08/2010&txApelido=MICHEL%20TEMER%20\(PRESIDENTE\),%20PMDB-SP&txFaseSessao=Ordem%20do%20Dia&txTipoSessao=Ordin%C3%A1ria%20-%20CD&dtHoraQuarto=16:46&txEtapa=](https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=169.4.53.O&nuQuarto=84&nuOrador=2&nuInsercao=8&dtHorarioQuarto=16:46&sgFaseSessao=OD&Data=04/08/2010&txApelido=MICHEL%20TEMER%20(PRESIDENTE),%20PMDB-SP&txFaseSessao=Ordem%20do%20Dia&txTipoSessao=Ordin%C3%A1ria%20-%20CD&dtHoraQuarto=16:46&txEtapa=). Acesso em: 27 fev. 2020.

decisão, ficou consignado que cabe ao Plenário da Câmara, e não mais à Presidência, deliberar sobre o indeferimento de novas propostas trazidas pelo Relator em seu Parecer ou substitutivo que verse sobre a medida provisória em tramitação.

2.2.2 Presidência do Deputado Henrique Eduardo Alves: recrudescimento

Em setembro de 2013, o Deputado Federal Miro Teixeira, filiado ao Partido Democrático Trabalhista, eleito pelo estado do Rio de Janeiro (PDT/RJ), formulou a Questão de Ordem nº 352, de 2013⁶⁷, durante a votação da Medida Provisória nº 615, para solicitar que emendas ou relatórios que proponham a incorporação de matérias estranhas às medidas provisórias fossem indeferidas liminarmente pelo Presidente da Câmara dos Deputados.

O então Presidente, Deputado Henrique Eduardo Alves, filiado ao Movimento Democrático Brasileiro, eleito pelo estado do Rio Grande do Norte (MDB/RN), em resposta à Questão de Ordem apresentada, fixou posicionamento com parâmetros mais rígidos. Em seu pronunciamento, aduziu:

A tramitação da Medida Provisória 615, de 2013, expõe, de forma flagrante, um desvirtuamento do processo legislativo que vem se agravando nos últimos anos e que está a merecer uma reação adequada desta Presidência e da Câmara dos Deputados. Assim, é decisão do Presidente da Câmara dos Deputados que, doravante, com fundamento no art. 125 do Regimento Interno, devolverá à Comissão Mista a medida provisória ou emendas ao Projeto de Lei de Conversão que contrariem esses mandamentos legais para devidas adequações.

Dessa forma, mantendo o poder de decisão concentrado na figura monocrática da Presidência da Câmara dos Deputados, abandonou-se o mero indeferimento liminar dos temas que não estabeleçam vínculo temático com a medida original. Decidiu-se avançar ao propor um modelo de desenho institucional que aprimora a dinâmica parlamentar interna, mediante remessa do texto em sua integralidade ou das proposições sem pertinência à Comissão Mista que as

⁶⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. Questão de Ordem nº 352, de 2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=267.3.54.O&nuQuarto=46&nuOrador=2&nuInsercao=40&dtHorarioQuarto=20:42&sgFaseSessao=OD&Data=09/09/2013>. Acesso em: 27 fev. 2020.

formulou. Trata-se de, em nome de certa economia procedimental, oportunizar o saneamento de inconsistências e aproveitamento dos demais atos praticados, permitindo que os autores reparem temas internamente desconexos. Este recurso potencializa a capacidade de revisão crítica do trabalho perpetrado e induz, em alguma medida, maior esmero na formulação de projetos futuros, a fim de evitar novo enfrentamento de discussões pretensamente superadas.

Em que pese não haver menção expressa, a solução encontrada pelo Presidente Henrique Eduardo Alves encontra previsão em outro dispositivo do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. O artigo 137, § 1º, inciso II, alínea c, prevê que “além do que estabelece o art. 125, a Presidência devolverá ao autor qualquer proposição que versar sobre matéria antirregimental”. Tendo em vista o fato de que proposição que contenha matéria estranha ao enunciado na ementa ofende o disposto no artigo 100, § 3º, do RICD, o Presidente tem o dever de remeter o dispositivo viciado a quem lhe deu origem. Logo, em certa medida, a decisão não representa uma inovação no tratamento da matéria, mas o posicionamento favorável da figura competente transmite maior inclinação e disposição para conferir efetividade à norma.

Outro ponto que merece relevo trata da citação expressa do referido artigo 100, § 3º, do RICD, pelo Presidente da Casa em sua fundamentação. O dispositivo aduz, *ipsis litteris*, que “nenhuma proposição poderá conter matéria estranha ao enunciado objetivamente declarado na ementa, ou dele decorrente”. Dessa forma, pretende-se vincular a delimitação conceitual de matéria estranha com base nos contornos delineados pela emenda da medida provisória editada, de forma análoga à classificação proposta no Capítulo 1 deste trabalho. Consideradas as devidas limitações, este parâmetro de admissibilidade afigura-se interessante em razão de seu caráter didático e intuitivo, por proporcionar um critério comparativo inicial simples e facilmente identificável.

No entanto, o rigor interpretativo consagrado no mandato do Presidente Henrique Eduardo Alves foi flexibilizado em decisão posterior proferida em ocasião da Questão de Ordem nº 393, de 2014⁶⁸. O Deputado Federal Afonso Bandeira

⁶⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. Questão de Ordem nº 393, de 2014. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=071.4.54.O&nuQuarto=110&nuOrador=3&nuInsercao=10&dtHorarioQuarto=17:38&sgFaseSessao=OD&Data=01/04/2014&txApelido=AFONSO%20FLORENCE,%20PT->

Florence, filiado ao Partido do Trabalhadores, eleito pelo estado da Bahia (PT/BA), requereu que fosse considerado como não escrito o parecer da Comissão Mista referente aos artigos 108 e 109 do PLV nº 2, de 2014, no que tange a Medida Provisória nº 627, de 2013. Em resposta, o Presidente da Casa decidiu que, “quando há a mínima referência à medida provisória, por coerência, a gente mantém. Apenas quando a matéria é totalmente estranha é que nós retiramos”. Veja que este novo posicionamento amplia o espectro interpretativo do conceito de matéria estranha, de modo a permitir a inclusão de matérias com restrita afinidade temática.

2.2.3 Presidência do Deputado Eduardo Cunha: recuo

Em 2015, durante a tramitação da Medida Provisória nº 668, de 2015, analisada no Capítulo 1, o uso (ou não) da prerrogativa do Presidente da Câmara dos Deputados de indeferir liminarmente emendas jabutis restou envolta por polêmicas. Como visto, a MPV, que originalmente previa a majoração de alíquotas de Contribuição para o PIS/PASEP-Importação e da COFINS-Importação, carreou uma infinidade de temas sem qualquer pertinência com o objeto original, como regularização previdenciária de entidades esportivas que mantém times de futebol, isenções tributárias para líderes e entidades religiosas, contratação na modalidade de parceria público-privada para reforma da Câmara dos Deputados ou “Parlashing”, entre tantos outros, elencados na Tabela 1 anexa a este trabalho.

Neste contexto, o então Presidente da Câmara, Eduardo Cunha (MDB/RJ), foi instado a declarar⁶⁹ como não escrita a parte do parecer exarado pela Comissão Mista correspondente aos artigos 4º, 5º, 8º, 10, 17 e 22 a 30 do PLV nº 6/2015, por não guardarem qualquer relação com a matéria. Como visto no item 1.3.1 do primeiro Capítulo desta dissertação, manobras regimentais e amplas negociações não retiraram do texto final, por exemplo, o “Parlashing”, emenda inserida no substitutivo apresentado pelo Relator Manoel Júnior (MDB/PB) e, não por

BA&txFaseSessao=Ordem%20do%20Dia&txTipoSessao=Deliberativa%20Ordin%C3%A1ria%20-%20CD&dtHoraQuarto=17:38&txEtapa=. Acesso em: 27 fev. 2020.

⁶⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. Decisão do Presidente Eduardo Cunha proferida em 19 de maio de 2015. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1336685&filename=Tramitacao-MPV+668/2015. Acesso em: 27 fev. 2020.

coincidência, uma das promessas de campanha do Deputado Eduardo Cunha à Presidência da Casa.

Tendo em vista o conturbado cenário, o parlamentar comunicou em Plenário a drástica revisão no entendimento acerca do processo de emendamento de medidas provisórias, passando a orientar que não compete ao Presidente da Câmara dos Deputados elaborar juízo de valor sobre parecer aprovado pela Comissão Mista, ainda que contenha matéria estranha ao objeto da MPV originalmente editada. Em seu pronunciamento, o Deputado expôs o seguinte:

A Presidência vai adotar o procedimento de não mais julgar o mérito de ser estranha ou não a matéria que venha de Comissão Mista. Tratando-se de decisão de Comissão Mista, que envolve Senadores e Deputados, a Presidência seguiu a orientação que estava presente até este momento, emanada da Presidência anterior. Porém, entende que mudar a decisão que pertence a Senadores, tendo participado de um colégio, de Comissão Mista, é um ato que extrapola a capacidade e a autoridade do Presidente da Câmara dos Deputados. [...] O Plenário é que decidirá, através de destaques e pelo voto, aquilo que considera apropriado em relação ao que já foi votado na Comissão Mista por Deputados e Senadores.

Nesse sentido, alterou completamente a orientação anterior sedimentada por seus antecessores Michel Temer e Henrique Eduardo Alves. Ressalte-se que, dada a brevidade da presente dissertação, não se afigura factível analisar, de forma aprofundada, as repercussões desta alteração de entendimento. Mais, não se configura objetivo deste trabalho investigar, em perspectiva empírica, qual dos sistemas adotados foi capaz de diminuir a incidência de jabutis nas medidas provisórias em tramitação, embora este recorte possa redundar em pesquisa de inestimável valor científico e político.

De qualquer forma, como o propósito desta dissertação centra-se, em última análise, na formatação de um modelo de desenho institucional apto a coibir a inserção de matéria estranha em medida provisória, a tendência é filiar-se à hipótese de que a prerrogativa de indeferimento pelo Presidente da Casa reforça o sistema de controle das emendas. Vale dizer, por ser peça fundamental do andamento dos trabalhos na Casa, com poder de definir a pauta diária das sessões, a maior autoridade do Pleno deve ser investida de instrumentos garantidores da higidez do processo legislativo, como é o caso do indeferimento liminar de matéria sem

pertinência ou mesmo o retorno à Comissão Mista para que proceda ao saneamento do vício observado. Note que não se está falando em competência privativa do Presidente da Casa, mas, sim, concorrente com o Presidente da Comissão Mista e o próprio Relator do PLV.

Com isso, garante-se a manutenção das Comissões e, ao cabo, do Plenário enquanto instâncias recursais de eventual equívoco ou excesso monocrático perpetrado pela Presidência da Câmara. A mera supressão de autoridade competente para fiscalizar o devido processo legislativo, sem justificada substituição ou aprimoramento, prejudica a verificação dos parâmetros de constitucionalidade, legalidade e regimentalidade dos procedimentos e matérias versados no Congresso Nacional. Menor quantidade de órgãos de controle pode resultar, em última análise, em menos controle. Nem sempre mais é melhor, mas, neste caso, o cenário analisado indica que sim.

2.3 Controle judicial

O chamado controle prévio ou preventivo de constitucionalidade refere-se à análise e verificação da conformidade de um determinado ato com a Constituição Federal. No caso específico do presente trabalho, diz respeito ao processo legislativo de formação do ato normativo, antes de um projeto em tramitação efetivamente ser transformado em lei.

O controle preventivo de constitucionalidade não se consubstancia em prerrogativa exclusiva do Poder Judiciário. Como visto no item anterior, o próprio parlamentar, individualmente considerado, deve realizar uma análise prévia de compatibilidade entre a proposta formulada (seja ela um projeto de lei ou uma emenda) e o texto da Carta Maior, de forma a evitar que seja declarada sua inconstitucionalidade em momento posterior. Ademais, as Casas Legislativas possuem comissões específicas para este fim. De acordo com o artigo 32, inciso IV, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ) é responsável por avaliar “aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Câmara ou de suas Comissões”. Já o artigo 101, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF) prevê que

“à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) compete opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas”.

No caso específico das medidas provisórias, a Comissão Mista, composta por Deputados e Senadores, é instalada para, com base no artigo 5º da Resolução nº 1, de 2002-CN, “emitir parecer único, manifestando-se sobre a matéria, em itens separados, quanto aos aspectos constitucional, inclusive sobre os pressupostos de relevância e urgência, de mérito, de adequação financeira e orçamentária”. Nesse sentido, à Comissão Mista compete o controle preventivo de constitucionalidade da medida provisória editada pelo Presidente e das respectivas emendas apresentadas por seus integrantes. Logo, não é apenas a espécie normativa originária do Poder Executivo que está sujeito a este balizamento com a Carta Magna, mas também as propostas de alteração do texto sugeridas pelos parlamentares.

Ainda, o Plenário de ambas as Casas também é imbuído da prerrogativa de verificar eventual inconstitucionalidade em projeto de lei sob sua apreciação.

Noutro giro, o Presidente da República também pode proceder ao controle preventivo de constitucionalidade, por meio do instrumento de veto ou sanção negativa, caso considere o projeto inconstitucional ou contrário ao interesse público, de acordo com o §1º do artigo 66 da Constituição Federal. O veto pode ser total, que rejeita o projeto de lei em sua integralidade, ou parcial, no caso de abranger texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea, nos termos do § 2º do mesmo dispositivo. Deve-se salientar que o veto presidencial não é absoluto, uma vez que pode ser rejeitado pela maioria absoluta dos Deputados e Senadores, conforme o § 4º. Logo, em teoria, a última palavra é do Congresso Nacional. Na prática, mesmo não sendo um quórum especial, a obtenção de maioria qualificada absoluta pode não se mostrar tão simples a fim de rejeitar o veto.

O mecanismo de veto pode afigurar-se como um poderoso instrumento de influência e controle da ação parlamentar, uma vez que a mera ameaça pode influenciar a tramitação do projeto. A demonstração pública de desaprovação por parte do Presidente da República sobre determinado texto ou trecho pode dificultar ou inviabilizar a sua aprovação no Congresso. É certo que a capacidade de influência está intimamente relacionada à correlação de forças inseridas na composição do Legislativo. Uma casa controlada pela oposição poderá oferecer

maior resistência às investidas intimidatórias da autoridade presidencial. De qualquer forma, o veto, apesar de não ser um instrumento legislativo por definição, apresenta um elevado grau de ingerência no processo de formulação das leis.

Nesta esteira, o controle preventivo exercido pelo Presidente da República tem o condão de sanear eventuais inconstitucionalidades incorporadas pelos parlamentares em sua redação original. Ou seja: emendas sem pertinência temática encartadas em medidas provisórias podem ser rejeitadas, reestabelecendo a higidez do processo legislativo. Assim, mediante aposição de veto, o Chefe do Poder Executivo aperfeiçoa o ato normativo em formação e permite que a sua entrada em vigência no ordenamento jurídico se dê de maneira sistemicamente harmoniosa face a Lei Maior.

Tal prerrogativa conferida ao Presidente da República pode tornar um projeto de lei de conversão manifestamente inconstitucional durante todo seu período de tramitação em uma lei isenta de vícios. Este recorte, por si só, é passível de resultar em pesquisa autônoma inteiramente dedicada a esse objeto de análise. No caso desta dissertação, optou-se pelo enfoque específico na dinâmica das emendas propostas pelos parlamentares durante a tramitação da medida provisória no Congresso Nacional. Dessa forma, ao ser remetido para sanção presidencial, inaugura-se um novo momento jurídico-político que não se vincula mais ao processo de emendamento. Por óbvio, os congressistas podem rejeitar o veto e manter o texto final inalterado, mas ainda assim trata-se de outro instituto a ser analisado. Logo, o registro deste diálogo institucional estabelecido entre Poderes afigura-se essencial, embora não caracterize o eixo central desta investigação.

Por fim, o controle preventivo de constitucionalidade judicial suscita detida reflexão por tangenciar questões sensíveis afetas à legitimidade democrática e ao princípio da Separação de Poderes.

Como explicitado acima, o Presidente da República é investido de competência para exercer o controle prévio de constitucionalidade dos atos praticados pelo Poder Legislativo com base em previsão expressa no próprio texto da Carta Maior. A sanção presidencial, positiva ou negativa, total ou parcial, consiste em etapa inelutável do processo de formação do ato normativo em curso, sem a qual não satisfaz os requisitos formais para início de sua vigência e correlata produção dos efeitos. Logo, não há que se falar em usurpação de competência ou

inobservância da independência e harmonia entre os Poderes, princípio este consagrado no artigo 2º da Constituição Federal. O Poder Executivo, portanto, integra o processo legislativo com fulcro em sedimento constitucional.

Ademais, o Presidente da República é imbuído de legitimidade democrática representativa assentada no voto popular direto, secreto, universal e periódico, cláusula pétrea prevista no artigo 60, § 4º, inciso II, CF, para sustentar escolhas políticas balizadas pelas múltiplas demandas sociais. Por depuração lógica, os integrantes das Casas Legislativas também são dotados desta chancela pública instrumentalizada pela delegação representativa eleitoral. O voto como expressão máxima e inequívoca da democracia foi inclusive sedimentado na própria Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948⁷⁰, em seu artigo 21, item 3, que prevê que “a vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto”. Em outras palavras, sob perspectiva democrático-constitucional, Presidente, Deputados e Senadores são os atores legitimamente encarregados de formular, apreciar e aprovar as normas jurídicas que regulamentam a vida da sociedade que os escolheu para tal finalidade.

Questão delicada diz respeito às possibilidades e limites da atuação judicial em sede de processo legislativo: órgãos e agentes públicos não eleitos têm o poder de afastar ou conformar leis elaboradas por representantes escolhidos pela vontade popular? Luís Roberto Barroso sustenta que:

A democracia contemporânea é feita de votos, direitos e razões, o que dá a ela três dimensões: representativa, constitucional e deliberativa. A *democracia representativa* tem como elemento essencial o *voto popular* e como protagonistas institucionais o Congresso e o Presidente, eleitos por sufrágio universal. A *democracia constitucional* tem como componente nuclear o respeito aos direitos fundamentais, que devem ser garantidos inclusive contra a vontade eventual das maiorias políticas. O árbitro final das tensões entre vontade da maioria e direitos fundamentais e, portanto, protagonista institucional desta dimensão da democracia, é a Suprema Corte. Por fim, a *democracia deliberativa* tem como seu componente essencial o oferecimento de *razões*, a discussão de ideias, a troca de argumentos. A democracia já não se limita ao

⁷⁰ DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris, França, em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em: 01 mar. 2020.

momento do voto periódico, mas é feita de um debate público contínuo que deve acompanhar as decisões políticas relevantes.⁷¹

Nesse sentido, entende que a democracia representativa eleitoral implica no fato de que atores políticos, muitas vezes, preferem que o Judiciário seja a instância decisória de temas divisivos, em relação aos quais exista desacordo moral razoável na sociedade. Com isso, evitam o alto custo partidário-eleitoral e o próprio desgaste na deliberação de temas polêmicos⁷². Esta ascensão política e institucional do Poder Judiciário corresponde ao que se convencionou chamar de judicialização⁷³, fenômeno de transferência de poder para as instâncias judiciais, em detrimento dos Poderes Executivo e Legislativo. Em outras palavras, isto significa afirmar que questões de extrema relevância e proeminência política, social ou moral estão sendo debatidas e decididas por juízes. Dessa forma, além do papel contramajoritário, Barroso pontua que as Cortes, em alguma medida, vêm se tornando mais representativas dos anseios e demandas sociais do que as instâncias políticas tradicionais.

Percebe-se, portanto, que o princípio da Separação de Poderes, tal qual teorizado por John Locke⁷⁴, deve ser revisitado e referenciado com certa prudência,

⁷¹ BARROSO, Luís Roberto. Contramajoritário, representativo e iluminista: os papéis da Suprema Corte e Tribunais Constitucionais nas democracias contemporâneas. Rio de Janeiro: Revista Direito e Práxis, 2017, p. 2200. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/30806>>. Acesso em: 01 mar. 2020.

⁷² Vide José Ribas Vieira, Margarida Mana Lacombe Camargo e Alexandre Garrido Silva, O Supremo Tribunal Federal como arquiteto institucional: a judicialização da política e o ativismo judicial. In: Anais do 1º Fórum de Grupos de Pesquisa em Direito Constitucional e Teoria dos direitos, 2009, p. 44: "Em casos politicamente custosos, os poderes Legislativo e Executivo podem, de um modo estratégico, por meio de uma inércia deliberada, abrir um espaço para a atuação ativista dos tribunais. Temas profundamente controversos, sem perspectiva de consenso na sociedade, tais como a abertura dos arquivos da ditadura militar, uniões homoafetivas, aborto, entre outros, têm os seus custos políticos estrategicamente repassados para os tribunais, cujos integrantes não precisam passar pelo crivo do voto popular após suas decisões".

⁷³ Em que pese não ser o objeto deste trabalho, convém delinear o conceito de judicialização. Vide Guilherme Peña de Moraes. Protagonismo institucional do Poder Judiciário no Estado contemporâneo: reflexões sobre a judicialização, o ativismo judicial e a autonomia processual da justiça constitucional. In: RÊGO, Werson (coord.). Segurança Jurídica e Protagonismo Judicial: desafios em tempos de incertezas. Rio de Janeiro: Editora GZ, 2017, p. 318 e 319. "A elocução 'judicialização da política' pode ser remontada a Neal Tate e Torbjorn Vallinder, segundo os quais a judicialização consiste, de todo modo, na transformação de algo em formato de processo judicial. [...] A Justiça, como 'guardiã das promessas democráticas' ainda não realizadas na modernidade, é convertida em 'lugar em que se exige a realização da democracia'. Na visão de Antoine Garapon, tornou-se o Poder Judiciário o último refúgio de um ideal democrático decantado ao longo do tempo".

⁷⁴ Vide Manoel Gonçalves Ferreira Filho. Curso de Direito Constitucional. 40. ed., rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2015, p. 135 e 136. "A divisão funcional do poder — ou, como tradicionalmente se diz, a 'separação de poderes' — que ainda hoje é a base da organização do governo nas democracias ocidentais, não foi invenção genial de um homem inspirado, mas sim é o resultado empírico da

ainda que figure como relevante condutor dos debates sobre a questão democrática. Deve-se analisá-lo, hoje, a partir de parâmetros que considerem a complexidade social, política e econômica para além da mera separação orgânica, da divisão estanque de funções ou do sistema de freios e contrapesos. Assim, segundo Guilherme Peña de Moraes, “a judicialização da política exsurge da intervenção do Direito nas instituições, com o reconhecimento, antes, de um novo padrão de configuração do Poder Judiciário e, depois, de um novo padrão de relacionamento entre os Poderes do Estado”⁷⁵.

A ausência de previsão constitucional acerca do controle preventivo a ser exercido pelo Poder Judiciário durante o processo legislativo ensejou construção jurisprudencial dos contornos e limites desta interação. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal sedimentou o entendimento de que este controle abrange somente a garantia a um procedimento em conformidade ao texto da Constituição, excetuada análise atinente a aspectos político-discricionários e aos atos *interna corporis*. Sendo assim, veda-se a interpretação das normas regimentais das Casas Legislativas⁷⁶.

O delineamento específico deste controle jurisdicional se deu com o julgamento do MS 32.033/DF, impetrado preventivamente pelo então Senador Rodrigo Sobral Rollemberg, filiado ao Partido Socialista Brasileiro, eleito pelo Distrito

evolução constitucional inglesa, qual a consagrou o *Bill of Rights* de 1689. De fato, a ‘gloriosa revolução’ pôs no mesmo pé a autoridade real e a autoridade do parlamento, forçando um compromisso que foi a divisão do poder, reservando-se ao monarca certas funções, ao parlamento outras e reconhecendo-se a independência dos juizes. Esse compromisso foi teorizado por Locke, no ‘Segundo tratado do governo civil’, que o justificou a partir da hipótese do estado de natureza. Ganhou ele, porém, repercussão estrondosa com a obra de Montesquieu, ‘O espírito das leis’, que o transformou numa das mais célebres doutrinas políticas de todos os tempos”.

⁷⁵ MORAES. *Op. Cit.*, p. 319.

⁷⁶ Conforme o Informativo nº 30 do STF: “Por maioria de votos, o Tribunal conheceu em parte de mandado de segurança impetrado por Deputados Federais contra ato do Presidente da Câmara dos Deputados que determinara o processamento de proposta de emenda constitucional em alegada violação a normas do Regimento Interno daquela casa legislativa e ao art. 60, § 5º, da CF (‘A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.’). Reconhecendo a existência, em tese, de direito subjetivo dos impetrantes-parlamentares a não serem compelidos a participar de processo legislativo que se tenha por contrário à Constituição, o Tribunal afastou a preliminar de carência de ação suscitada nas informações da autoridade apontada como coatora. Prevaleceu, de outra parte, o entendimento de que as questões regimentais levantadas pelos impetrantes estariam imunes ao controle judicial, por estarem compreendidas, em princípio, no conceito de *interna corporis*. Contra os votos dos Ministros Marco Aurélio, Ilmar Galvão e Celso de Mello - que dele conheciam integralmente -, e dos Ministros Carlos Velloso e Octavio Gallotti - que dele não conheciam -, o mandado de segurança foi conhecido em parte, nos limites do fundamento constitucional. Precedentes citados: MS 20257 (RTJ 99/1031); MS 21754 (AgRg) (Pleno, 07.10.93); MS 21648 (Pleno, 05.05.93); MS 22183 (Pleno, 05.04.95). MS 22.503-DF, rel. orig. Min. Marco Aurélio; rel. p/ ac. Min. Maurício Corrêa, 08.05.96”. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo30.htm#Compet%C3%Aancia%20Legislativa>. Acesso em: 03 mar. 2020.

Federal (PSB/DF). O parlamentar suscitou violação do devido processo legislativo quanto à tramitação do Projeto de Lei nº 4.470/2012, que alterava as regras quanto à transferência dos recursos do fundo partidário e do horário de propaganda eleitoral no rádio e na televisão nas hipóteses de migração partidária. Em sua fundamentação, o impetrante asseverou “que se trata de uma manobra arbitrária, casuística e inconstitucional da maioria parlamentar para obstaculizar a criação de novas agremiações partidárias antes das eleições gerais de 2014, por meio de utilização inadequada do processo legislativo como forma de sufocamento da legítima mobilização das minorias parlamentares”.

A pretensão formulada pelo Senador foi indeferida e a ementa da decisão afigura-se cristalina quanto ao posicionamento da Corte sobre o controle preventivo de constitucionalidade do processo legislativo:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DE PROJETO DE LEI. INVIABILIDADE.

1. Não se admite, no sistema brasileiro, o controle jurisdicional de constitucionalidade material de projetos de lei (controle preventivo de normas em curso de formação). O que a jurisprudência do STF tem admitido, como exceção, é “a legitimidade do parlamentar - e somente do parlamentar - para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de lei ou emenda constitucional incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo” (MS 24.667, Pleno, Min. Carlos Velloso, DJ de 23.04.04). Nessas excepcionais situações, em que o vício de inconstitucionalidade está diretamente relacionado a aspectos formais e procedimentais da atuação legislativa, a impetração de segurança é admissível, segundo a jurisprudência do STF, porque visa a corrigir vício já efetivamente concretizado no próprio curso do processo de formação da norma, antes mesmo e independentemente de sua final aprovação ou não.

2. Sendo inadmissível o controle preventivo da constitucionalidade material das normas em curso de formação, não cabe atribuir a parlamentar, a quem a Constituição nega habilitação para provocar o controle abstrato repressivo, a prerrogativa, sob todos os aspectos mais abrangente e mais eficiente, de provocar esse mesmo controle antecipadamente, por via de mandado de segurança.

3. A prematura intervenção do Judiciário em domínio jurídico e político de formação dos atos normativos em curso no Parlamento, além de universalizar um sistema de controle preventivo não admitido pela Constituição, subtrairia dos outros Poderes da República, sem justificação plausível, a prerrogativa constitucional que detém de debater e aperfeiçoar os projetos, inclusive para sanar seus eventuais vícios de inconstitucionalidade. Quanto mais evidente e grotesca possa ser a inconstitucionalidade material de projetos de leis, menos ainda se deverá duvidar do exercício responsável do

papel do Legislativo, de negar-lhe aprovação, e do Executivo, de apor-lhe veto, se for o caso. Partir da suposição contrária significaria menosprezar a seriedade e o senso de responsabilidade desses dois Poderes do Estado. E se, eventualmente, um projeto assim se transformar em lei, sempre haverá a possibilidade de provocar o controle repressivo pelo Judiciário, para negar-lhe validade, retirando-a do ordenamento jurídico.

4. Mandado de segurança indeferido. (MS 32.033/DF, Rel. Ministro Teori Zavascki, 20 fev. 2013)

De acordo com o voto do Ministro Teori Zavascki, que abriu a divergência, em contraposição à posição sustentada pelo Ministro-Relator Gilmar Mendes, apenas em duas situações a jurisprudência do STF excetua a regra e admite o controle preventivo do processo legislativo. Em primeiro lugar, na hipótese de Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que seja manifestamente ofensiva a cláusula pétrea, nos termos do art. 60, § 4º, da CF. Em segundo, no caso de projeto de lei ou PEC em cuja tramitação for verificada manifesta ofensa a alguma das cláusulas constitucionais que disciplinam o correspondente processo legislativo. Logo, admite-se apenas o controle acerca de aspectos formais, de forma a resguardar a regularidade jurídico-constitucional do procedimento, sob pena de violação da separação de poderes.

Por fim, faz-se mister registrar que a legitimação ativa para impetração do MS limita-se exclusivamente à figura do parlamentar, na medida em que o direito público subjetivo de participar de um processo legislativo hígido recai somente sobre os membros do Poder Legislativo. A Corte consolidou entendimento no sentido de negar legitimidade *ad causam* a terceiros, ainda que figurem na condição de potenciais destinatários de eventual lei aprovada, sob pena de converter-se em indevido controle preventivo de constitucionalidade abstrato, inexistente no sistema constitucional pátrio⁷⁷.

2.3.1 Controle preventivo de jabutis

Tendo em vista o entendimento jurisprudencial esmiuçado acima, o processo de emendamento das medidas provisórias não poderia ser objeto de controle preventivo pela Corte por não possuir assento constitucional. O regramento jurídico

⁷⁷ Vide *RTJ* 136/25-26, Rel. Min. Celso de Mello; *RTJ* 139/783; Rel. Min. Octavio Gallotti; MS 21.642/DF; MS 21.747/DF; MS 23.087/SP; 23.328/DF.

correlato ao tema consubstancia-se na esfera legal, com a Lei Complementar nº 95/98, e em estrato regimental, à luz da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, além dos regramentos internos de cada uma das Casas Legislativas. Sendo assim, não se enquadra na hipótese de controle preventivo por ofensa a cláusula constitucional que disciplina o devido processo legislativo. Emendas sem pertinência temática inseridas em medidas provisórias, sob a perspectiva restritiva do Supremo Tribunal Federal, desrespeitam normas legais e regimentais, mas não violam o texto da Carta Maior, fato este que impede o controle preventivo judicial.

Este posicionamento da Corte resta corroborado quando da análise do MS 31.444/DF, impetrado pelo então Senador José Pedro Gonçalves Taques, filiado ao Partido Democrático Trabalhista, eleito pelo estado de Mato Grosso (PDT/MT). Segundo o parlamentar, a Medida Provisória nº 559/2012, editada pela então Presidente Dilma Rousseff para tratar temas específicos do sistema de distribuição de energia elétrica, recebeu emendas sobre instituição de programas de assistência a entidades de ensino superior (PROIES), criação de regras relativas a planos privados de saúde, autorização para doação de bens federais a países estrangeiros, entre outros. O texto foi aprovado pela Câmara dos Deputados e se transformou no Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 13/2012, com, ao menos, oito jabutis.

O Senador impetrou o *writ* com o objetivo de que fosse declarada a inconstitucionalidade preventiva formal do PLV, tendo em vista a ausência de observância correta ao devido processo legislativo e ao princípio democrático/representativo, com claro embaraço às suas atribuições constitucionais como parlamentar.

Em sua decisão, a Relatora, Ministra Rosa Weber, aduziu:

Embora admissível, a impetração do mandado de segurança visando ao controle preventivo dos atos normativos está adstrita à existência de “norma constitucional indicativa de expressa proibição ao processamento do aludido projeto de lei” (MS 24.138, rel. Ministro Gilmar Mendes, DJ 14.3.2003), sob pena de convolar-se, o *writ*, em instrumento de exercício, pelo Poder Judiciário, do controle prévio de constitucionalidade das leis, verdadeira subversão do modelo de controle repressivo de constitucionalidade vigente no ordenamento jurídico pátrio, a comprometer o próprio sistema de divisão de poderes estabelecidos na Carta Política. (MS 31.444, Rel. Ministra Rosa Weber, 25 jun. 2012)

Outro exemplo que confirma o posicionamento sustentado acima refere-se ao MS 33.615/DF, impetrado pelo Deputado Federal Rubens Bueno, filiado ao Cidadania, eleito pelo estado do Paraná (CIDADANIA/PR). Este questionamento tem relação com a Medida Provisória nº 668/2015, que versa sobre a elevação de alíquotas da contribuição para o PIS/PASEP-Importação e da COFINS-Importação, dissecada no Capítulo 1 deste trabalho. De acordo com o impetrante, inúmeras emendas sem pertinência ao tema original foram acatadas pelo relator e deram origem ao Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 6/2015. Dentre elas, destaca-se o artigo 3º do projeto, que trata da possibilidade de realização de Parceria Pública-Privada no âmbito do Poder Legislativo, o famigerado “Parlashingopping”. Nesse sentido, o parlamentar requereu que o dispositivo fosse declarado não-escrito pelo Presidente da Câmara dos Deputados e suprimido do texto final a ser convertido em lei. O Ministro Luiz Fux, relator do *mandamus*, asseverou:

O acolhimento, *in casu*, da possibilidade de controle judicial prévio do mencionado projeto de lei subverteria a sistemática atual do controle de constitucionalidade, que tem no modelo repressivo ou a posteriori a sua regra. É dizer, somente se autoriza o juízo preventivo de inconstitucionalidade de um projeto de lei, sob bases excepcionais. Esse é o desenho institucional delineado pelo constituinte de 1988. Com efeito, o controle judicial de constitucionalidade, desde a sua origem no direito brasileiro, ocorre, via de regra, após a edição da lei ou do ato normativo. Ademais, a não suspensão do trâmite do PLC nº 6/2015 se revela uma medida de respeito e deferência ao Poder Legislativo. (MS 33.615/DF, Min. Luiz Fux, 29 mai.2015)

Observa-se que, dada a ausência de natureza constitucional, o exame de emendas parlamentares apostas ao projeto de lei de conversão torna-se imune ao controle de constitucionalidade apenas em face de normais legais e regimentais. Nesse sentido, entende o Supremo que controvérsia acerca da interpretação e aplicação de dispositivo infraconstitucional deve ser solucionada pela respectiva Casa Legislativa, como matéria *interna corporis*, fruto de consenso político, à luz do princípio da separação dos poderes. O Poder Judiciário, ator externo ao corpo parlamentar, não teria o condão de conformar e alterar orientação resultante de atuação deliberativa e interativa circunscrita entre Deputados e Senadores.

2.3.2 ADI nº 5.127: alteração jurisprudencial?

Em 15 de dezembro de 2009, o então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva editou a Medida Provisória nº 472⁷⁸, um diploma normativo relativamente longo, com 61 artigos e uma pluralidade de temas abordados. Em que pesem os requisitos constitucionais de relevância e urgência, consubstanciados no *caput* do artigo 62, bem como a unicidade temática prevista no artigo 7º, inciso I, da Lei Complementar nº 95/98, análise preliminar da ementa da MPV permite concluir que o Chefe do Executivo carregou múltiplos assuntos no bojo do instrumento presidencial.

Institui o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura da Indústria Petrolífera nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste - REPENEC; cria o Programa Um Computador por Aluno - PROUCA e institui o Regime Especial de Aquisição de Computadores para uso Educacional - RECOMPE; prorroga benefícios fiscais; constitui fonte de recursos adicional aos agentes financeiros do Fundo da Marinha Mercante - FMM para financiamentos de projetos aprovados pelo Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante - CDFMM; dispõe sobre a Letra Financeira e o Certificado de Operações Estruturadas; altera a redação da Lei no 11.948, de 16 de junho de 2009; ajusta o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV; e dá outras providências.

A pluralidade de objetos originalmente vinculados ao texto representa um desafio de esforço jurídico-interpretativo relevante, uma vez a delimitação temática não se afigura nem um pouco clara e objetiva. Por consequência lógico-dedutiva, a definição dos parâmetros de admissibilidade das emendas parlamentares quando da conversão em lei também se mostra problemática, em razão da elasticidade primária original. Pontos multifocais dificilmente reluzem em único ponto.

Recebida pelo Congresso Nacional em fevereiro de 2010, o Deputado Federal Francisco Marcelo Ortiz Filho, filiado ao Partido Verde (PV), eleito pelo estado de São Paulo, foi designado Relator, incumbido de elaborar Parecer a respeito dos trabalhos realizados na Comissão Mista. No entanto, em desconformidade à exigência prevista no artigo 2º da Resolução nº 1, de 2002-CN, não foi instalada CM, e a matéria foi submetida à apreciação do Plenário da Câmara dos Deputados em

⁷⁸ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Medida Provisória nº 472, de 15 de dezembro de 2009. Luiz Inácio Lula da Silva. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/95089>. Acesso em: 03 mar. 2020.

regime de urgência. Os parlamentares apresentaram noventa e uma (91) propostas de emenda à MPV, das quais trinta e cinco (35) foram rejeitadas. O Parecer elaborado pelo Relator foi aprovado e transformou-se no Projeto de Lei de Conversão nº 1, de 2010, com sessenta e três (63) artigos, remetido ao Senado Federal para revisão.

O Senador Romero Jucá (MDB/RR), na função de Relator-Revisor, apresentou cinquenta e três (53) propostas de emenda ao PLV nº 1/2010. Por óbvio, a natureza das propostas não apresenta critério uniforme, versando sobre os mais diversificados assuntos. Inclusive, o Parecer⁷⁹ teve de ser segmentado em tópicos temáticos, de forma a estruturar o relatório com um padrão mínimo de organização sistematizada.

Dentre tantos, faz-se necessário destacar especificamente a Emenda nº 109 que, na Redação Final das emendas elaborada pelo Plenário do Senado, passou a constar como Emenda nº 18. Esta proposta tem por objetivo alterar a redação de determinados dispositivos do Decreto-Lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946, que criou o Conselho Federal de Contabilidade e define as atribuições do Contador e do Guarda-livros.

A alteração mais significativa refere-se à nova redação do artigo 12, que prevê que “somente poderão exercer a profissão após a regular conclusão do curso de Bacharelado em Ciências Contábeis, reconhecido pelo Ministério da Educação, aprovação em Exame de Suficiência e registro no Conselho Regional de Contabilidade a que estiverem sujeitos”. Em outras palavras, esta mudança extingue a profissão de técnico em contabilidade, uma vez que passa a exigir formação em curso de bacharelado a nível superior, e não mais o simples registro no órgão competente.

O texto modificado pelo Senado retornou à Câmara dos Deputados para nova e última apreciação em Plenário. A redação final foi aprovada com cento e quarenta (140) artigos e, em seguida, encaminha à sanção. O Presidente da República procedeu à oposição de cinquenta e um (51) vetos, transformando o PLV na Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010. A Emenda nº 18 (referente à Emenda nº 109 do

⁷⁹ SENADO FEDERAL. Parecer final sobre o PLV nº 1, de 2010. Relatoria do Senador Romero Jucá (MDB/RR), apresentado em 30 de abril de 2010. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3748793&ts=1567521349449&disposition=inline>. Acesso em: 03 mar. 2020.

Relator-Revisor), inserida pelo Senador Romero Jucá (MDB/RR), foi mantida, passando a compor o artigo 76 da nova norma gerada.

Por certo, a extinção da profissão de técnico em contabilidade reverberou de forma negativa. A Confederação Nacional das Profissões Liberais (CNPL), entidade representativa da classe, propôs Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5127/DF, nos moldes do artigo 103, inciso IX, da Constituição Federal, por entender ausência de relação temática entre a emenda parlamentar e o objeto original da medida provisória. A entidade sustentou a inconstitucionalidade formal do dispositivo em nome do princípio da separação dos poderes, consagrado no artigo 2º da Lei Maior, por competir exclusivamente ao Presidente da República a iniciativa de medida provisória, usurpada quando o Congresso Nacional introduz matéria completamente nova em projeto de lei de conversão. Ademais, aponta ofensa ao livre exercício profissional, previsto no artigo 5º, inciso XIII, da Carta Política diante da imposição de restrições ao exercício profissional por via diversa da lei específica. Com base neste cenário, requereu-se a declaração de inconstitucionalidade do artigo 76 da Lei nº 12.249/2010.

Por maioria de votos, o Supremo Tribunal Federal decidiu a questão nos termos seguintes:

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 nº 5.127/DF, Rel. Ministra Rosa Weber, 10 out. 2015)

O pedido principal formulado pela CNPL foi julgado improcedente, uma vez que a Corte definiu que os efeitos da decisão seriam *ex nunc*, ou seja, não retroagem e se concretizam a partir da data da decisão exarada.

No entanto, o aspecto mais relevante da decisão foi “a cientificação do Poder Legislativo de que o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que não é compatível com a Constituição da República a apresentação de emendas parlamentares sem relação de pertinência temática com medida provisória submetida à apreciação do Congresso Nacional”, nos estritos termos aventados no acórdão. Nesse sentido, a Corte atribui estatura constitucional ao processo de emendamento parlamentar em sede de MPV.

Esta mudança no centro de gravidade dos parâmetros de admissibilidade enseja, em certa medida, uma reconsideração jurisprudencial quanto ao controle de constitucionalidade preventivo do processo legislativo. Antes, a pertinência temática não poderia ser objeto de análise pelo Supremo por estar intrinsecamente afeta a normas legais e regimentais. Agora, com a decisão proferida, o STF alçou a questão ao universo das pretensões constitucionalizáveis, uma vez que uma emenda estranha passa a ofender o princípio democrático e do devido processo legislativo. Em outras palavras, o efeito prático da decisão foi expandir o controle judicial preventivo dos atos praticados pelo Poder Legislativo, que deve observar o requisito de pertinência temática na proposição de emendas. A caça ao jabuti virou esporte constitucional.

2.4 A (in)efetividade do modelo atual de controle

Em razão de todo exposto até aqui, é possível concluir que o atual modelo de controle das emendas sem pertinência temática às medidas provisórias tem demonstrado baixos índices de efetividade.

Em primeiro lugar, a incidência de emendas jabutis apresentadas não apresenta um padrão consistente de redução ou uma perspectiva promissora nesse sentido. A análise de casos concretos, ainda que restrita a um número reduzido e limitada do ponto de vista estatístico-amstral, permite demonstrar que, apesar de mudanças pontuais nos instrumentos fiscalizatórios não importou em consequente diminuição quantitativa de emendas estranhas ao objeto da medida original editada.

Segundo, o regramento jurídico vigente ainda não foi capaz de constituir um arcabouço coeso e robusto. As normas são esparsas e, em certa medida, desconectadas, por repetirem o mesmo conteúdo ao invés de se complementarem. Faz-se premente o alinhamento estratégico-legislativo das normas concernentes ao emendamento das MPVs, em todas as dimensões, sejam elas de estatura constitucional, legal ou regimental.

Terceiro, a ausência de padrões institucionalizados relega o controle ao mero dissabor das vicissitudes político-parlamentares, com base em alianças fluidas, acordos efêmeros, reuniões a portas fechadas e liturgias monocráticas dos presidentes. Questões de ordem não podem definir os parâmetros de indeferimento de emendas impertinentes, sob pena de flutuação regimental e insegurança jurídica.

Por fim, o controle jurisdicional suscita debate sensível acerca do elemento democrático face a atuação do Supremo Tribunal Federal. No julgamento do supracitado MS 32.033/DF, o Ministro Luiz Fux asseverou o seguinte:

Os ideais da democracia e do constitucionalismo não obstante caminhem lado a lado vez por outra revelam uma tensão latente entre si. É que, de um lado, a democracia, apostando na autonomia coletiva dos cidadãos, preconiza a soberania popular, que tem no princípio majoritário uma de suas mais importantes dimensões, tal qual preleciona Robert Dahl. De outro lado, o constitucionalismo propugna pela limitação do poder através de sua sujeição ao direito, o que impõe obstáculos às deliberações do povo. [...] Essa aparente contradição entre os valores albergados pelo Estado Democrático de Direito impõe um dever de cautela redobrado no exercício da jurisdição constitucional. Com efeito, certo é que os tribunais não podem asfixiar a autonomia pública dos cidadãos, substituindo as escolhas políticas de seus representantes por preferências pessoais de magistrados não eleitos pelo povo, como, aliás, testemunhado pela história constitucional norte-americana durante a cognominada Era da Lochner (1905-1937), período em a Suprema Corte daquele país freou a implantação do Estado social a partir de uma exegese inflacionada da cláusula aberta do devido processo legal (CHEMERINSKY, Erwin. *Constitutional law: principles and policies*. New York: Wolters Kluwer Law & Business, 2011, p. 630-645).

Afigura-se inequívoca a relevância do papel desempenhado pelas Cortes Constitucionais no sentido de assegurar e promover a efetividade dos direitos fundamentais e a proteção de minorias. Em determinados momentos, estas se mostraram muito mais responsivas e alertas às demandas sociais, apresentando considerável natureza representativa. No entanto, deve-se observar certa prudência,

de modo a evitar o desvirtuamento dos objetivos republicanos perseguidos. Na esteira do jurista alemão Dieter Grimm, “a garantia constitucional de independência judicial protege os juízes da política, mas não protege o sistema constitucional e a sociedade de juízes que, por razões distintas da pressão política direta, estão dispostos a desobedecer ou distorcer a lei”⁸⁰.

Ademais, o controle judicial preventivo apresenta uma inconsistência lógico-argumentativa interna de difícil superação. Até o julgamento da ADI nº 5.127/DF, o Supremo Tribunal Federal permaneceu silente quanto ao processo de emendamento das medidas provisórias por se tratar de matéria *interna corporis*, em claro sinal de deferência à legitimidade democrático-constitucional da política eleitoral representativa e estrita observância do princípio da separação de poderes.

Na tentativa de expandir o controle de constitucionalidade preventivo, a Corte assentou que a inserção de matéria sem pertinência temática ao objeto original da medida viola princípios com sede na Carta Maior e, portanto, são suscetíveis de conformação judicial. Com base na orientação jurisprudencial, o Poder Judiciário pode ingerir no processo legislativo em curso na hipótese de projeto de lei que ofenda cláusula constitucional procedimental, não lhe cabendo avaliar aspectos materiais. E é justamente aqui que se verifica a inconsistência do argumento.

Ainda que seja proposta Emenda Constitucional de forma a positivar a proibição de emendas sem pertinência temática em sede de medida provisória, esta norma nunca será dotada de natureza exclusivamente procedimental. A avaliação acerca da pertinência enseja invariavelmente um juízo valorativo acerca do conteúdo tanto da emenda quanto da medida provisória. Ainda que possam ser traçados critérios conceituais e tipológicos objetivos, sempre vai restar certa carga de discricionariedade político-axiológica na definição dos pontos de interseção temática entre as normas.

Logo, ainda que seja facultado ao Judiciário conhecer das emendas impertinentes por violação à Constituição, o Supremo Tribunal Federal não possui capacidade institucional⁸¹ de realizar escolhas políticas delicadas, além dos

⁸⁰ GRIMM, Dieter. *Constituição e Política*. Tradução de Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 26.

⁸¹ Em linhas gerais, capacidades institucionais referem-se aos instrumentos que uma instituição detém para superar determinadas questões práticas e os efeitos sistêmicos que decorrem direta ou indiretamente de sua decisão. Os conceitos de capacidades institucionais e efeitos sistêmicos, exemplos das chamadas questões institucionais, foram concebidos por Cass Sunstein e Adrian

frequentes cenários de dificuldade contramajoritária, reduzida legitimidade democrática e *accountability*.

Por todo o cenário exposto, pretende-se formular propostas de um modelo mais hermético e funcional para o controle das emendas jabutis que permaneça adstrito à realidade parlamentar, ambiente no qual a democracia constitucional deve ser concretizada por excelência.

3 PROPOSTA DE DESENHO INSTITUCIONAL

3.1 Parâmetros legislativo-constitucionais

A sistemática de apresentação de emendas parlamentares às medidas provisórias editadas pelo Presidente da República assenta-se em um regramento jurídico desordenado e de baixa densidade normativa. As regras que regulam a admissibilidade temático-material são genéricas, desconectadas e, em alguns casos, repetitivas, sem o devido e necessário aprofundamento técnico. A inexistência da disciplina de tramitação das proposições tendentes a alterar o texto original acaba por incentivar o enxerto de temas que não guardam qualquer vinculação lógica e temática com a medida apresentada, comprometendo a higidez do processo legislativo, a legitimidade democrático-constitucional do Parlamento e as normas por ele geradas.

Sendo assim, afigura-se premente o estabelecimento de parâmetros legislativo-constitucionais mais claros e objetivos quanto aos critérios de delimitação da pertinência temática, de modo a preencher lacunas e dirimir inconsistências que servem de brecha para a inserção dos jabutis. Uma disposição normativa consistentemente coesa contribui para o aprimoramento das práticas institucionais, uma vez que oferece previsibilidade e segurança jurídica dos procedimentos realizados.

Nesse sentido, conclui-se, em primeiro lugar, pela necessidade de se constitucionalizar a expressa vedação de proposta de emenda estranha ao objeto original e central da medida provisória editada. A atribuição de estatura constitucional, por si só, não representa uma mudança de paradigma, uma vez que a mera previsão na Carta Maior não implica em concretização no plano fático. No entanto, este deslocamento vertical tem o condão de pacificar o impasse quanto à natureza inconstitucional da prática, que foi inclusive objeto de recente controle concentrado de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal quando da apreciação da ADI nº 5.127/DF. Apesar da decisão ter sido proferida nesse sentido, a inserção de um dispositivo específico de proibição de emendas impertinentes torna o artigo 62 da Constituição Federal mais completo e abrangente, de forma a conferir critério de elevado valor jurídico-político à apreciação das propostas parlamentares.

Em sede infraconstitucional, propugna-se a renúncia de tratamento regimental dos procedimentos ínsitos à conversão da medida provisória em lei, com a respectiva conversão em lei específica. Por certo, o regimento interno de cada uma das Casas Legislativas poderá regular aspectos pontuais de tramitação, de forma a compatibilizar os mandamentos legais e o fluxo interno de trabalho das instituições político-representativas.

Porém, a previsão em norma regimental do processo integral de conversão, nos moldes da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, não oferece padrões mínimos de sustentabilidade jurídica e política. No espectro normativo, as regras regimentais são dotadas de elevado grau de maleabilidade, sendo facilmente contornadas por meio de manobras voláteis e acordos circunstanciais. Logo, não são dotadas de segurança jurídica satisfatoriamente balizável a ponto de garantir o saneamento do processo legislativo ordinário. No campo político, em uma relação simbiótica de causa e consequência que se retroalimenta, o manejo das normas regimentais permite que a tramitação do projeto de lei de conversão se amolde conforme a ocasião, por meio das questões de ordem, tratadas no item 2.2 do Capítulo anterior. O Presidente da Câmara dos Deputados, assim, possui amplas prerrogativas de definir o andamento do PLV de forma monocrática, independente e sem uma justificação fundamentada, por se tratar de matéria *interna corporis* dotada de discricionariedade política.

Dessa forma, a higidez do procedimento guarda correspondência formal e material com o regimento interno, concretizada pelas questões de ordem, instrumentos de esclarecimento quanto à melhor interpretação da regra interna da Casa. Ao ser remetida ao plano legal, com referência expressa no Texto Maior, eventual inobservância do devido processo legislativo tem como moldura de questionamento o quadro constitucional, por meio dos remédios cabíveis. Em outras palavras, face a uma violação regimental, somente pode-se recorrer ao Presidente da Casa ou respectiva Comissão. Já o desvio de dispositivo legal com referência constitucional pode ser arguido, em último caso, até mesmo perante o Supremo Tribunal Federal, além das demais possibilidades de controle prévio de conformidade com a Carta Política.

Feitas estas observações preliminares, segue o esboço dos parâmetros legais mínimos de admissibilidade das emendas parlamentares em sede de medida provisória.

3.1.1 Requisitos de urgência e relevância

O presente trabalho tem por objetivo dissecar as emendas de origem parlamentar apresentadas ao projeto de conversão da medida provisória em lei. Dessa forma, o foco centra-se na atuação de Deputados e Senadores enquanto integrantes da Comissão Mista instalada para apreciar o texto editado pelo Presidente da República. O objeto da presente pesquisa, assim, centra-se na investigação de parâmetros ao poder de emendá-las.

De qualquer forma, a atuação presidencial acaba por conformar as subsequentes ações parlamentares por estipular o alcance e efeitos do ato legislativo editado por aquele. Ressalte-se que a doutrina jurídica (e mesmo a Ciência Política) debruçaram-se de forma consistente no estudo dos limites e contornos dos poderes presidenciais de editar medidas provisórias, demonstrando a inconstitucionalidade latente de inúmeras delas em razão da inobservância dos requisitos de relevância e urgência.

Nesse sentido, afigura-se indissociável, ao menos em tese, a vinculação entre os requisitos constitucionais para edição e os contornos materiais das propostas parlamentares para alteração. Em outras palavras, deve haver nexos lógico-normativo entre os motivos que embasam a proposta original e as razões que sustentam sua modificação, de modo que a coerência interna do ordenamento jurídico permaneça intacta. Logo, uma medida relevante e urgente só pode ser alterada mediante proposta que preencha os mesmos requisitos, por se tratar de veículo excepcional e restrito.

Este é o entendimento firmado pelo Ministro Edson Fachin, em voto proferido no julgamento da ADI nº 5.127/DF, da qual foi Relator. Veja:

Se a Medida Provisória é espécie normativa de competência exclusiva do Presidente da República e excepcional, pois sujeita às exigências de relevância e urgência – critérios esses de juízo político prévio do Presidente da República –, não é possível tratar de temas diversos daqueles fixados como relevantes e urgentes. Uma vez

estabelecido o tema relevante e urgente, toda e qualquer emenda parlamentar em projeto de conversão de Medida Provisória em lei se limita e circunscreve ao tema definido como urgente e relevante. Vale dizer, é evidente que é possível emenda parlamentar ao projeto de conversão, desde que se observe a devida pertinência lógico-temática. (ADI nº 5.127/DF, Rel. Ministro Edson Fachin, 10 out. 2015)

Tendo em vista o fato de que os requisitos constitucionais de relevância e urgência para edição de medida provisória estendem-se aos fundamentos jurídico-políticos que justificam a emenda parlamentar proposta, faz-se necessário esforço teórico para delimitar conceitualmente estes pressupostos.

Em que pese a textura aberta e indeterminada, Clèmerson Merlin Clève busca delimitar o conceito de relevância nos seguintes termos:

Possui relevância aquilo que é importante, proeminente, essencial, exigível, fundamental ou indispensável. Quanto às medidas provisórias, a relevância demandante de sua adoção não comporta satisfação de interesses outros que não os da sociedade. A relevância há, portanto, de vincular unicamente à realização de um interesse público.⁸²

Nesse sentido, a atribuição do caráter relevante de uma medida deve estar adstrita à consecução de fins essenciais à sociedade enquanto sujeito coletivo, titular de direitos que tangenciam uma multiplicidade de indivíduos e reforça o senso de comunidade. Regra geral, todos os atos normativos produzidos pelos Poderes estatais têm repercussão de proeminente interesse público, de modo que compreende uma característica intrínseca de toda atividade legiferante. Porém, no caso específico das medidas provisórias, esta relevância deve-se apresentar de forma ainda mais robusta e indispensável, por se tratar de função atípica por parte do Poder Executivo. Logo, deve ser especialmente qualificada, com um nível ainda mais elevado de excepcionalidade.

Deve-se pontuar, ainda, que a relevância não se restringe somente à matéria tratada, ou seja, ao objeto tratado no diploma normativo editado, mas também se aplica à situação fática que deu origem à necessidade da norma. Além da relevância material, referente ao conteúdo aventado, deve-se observar a relevância do motivo

⁸² CLÈVE, Clèmerson Merlin. Medidas provisórias. 3.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 89.

que ensejou a produção daquela norma extraordinária, de modo que se configure uma justificativa proeminente de intervenção em caráter coletivo.

Submetida ao escrutínio do Congresso Nacional para conversão em lei, os parlamentares têm a incumbência de avaliar se a medida editada pelo Presidente da República atende extraordinariamente o interesse da coletividade a que se destina.

Além disso, e aqui reside o ponto fulcral do argumento sustentado, Deputados e Senadores devem aprimorar o texto à luz do mesmo pressuposto de atendimento de interesse coletivo extraordinário. Apesar de estarem desempenhando sua função típica, qual seja, legislar, os congressistas não podem fundar suas proposições sob o argumento do interesse público ordinário, ínsito ao processo legislativo. Pelo contrário, devem comprovar, assim como o Presidente da República, o caráter contingente da emenda apresentada, em estrita vinculação temática com o objeto original versado, como forma de complementar e potencializar os efeitos jurídicos pretendidos.

Noutro giro, Merlin Clève propõe a delimitação conceitual de urgência com base nos argumentos próximos:

Relaciona-se com a inevitabilidade do provimento, que deve ser tal por impedir o emprego de meios ordinários. Com urgência, está-se indicando perigo de dano, a probabilidade manifestar-se evento danoso. [...] Se a relevância é da matéria e da situação, a urgência é do provimento. Por essa razão é que se justifica o uso da medida provisória tendo em vista a caracterização de um estado de necessidade legislativa, 'que impõe ao Poder Público a adoção imediata de providências, de caráter legislativo, inalcançáveis segundo as regras ordinárias de legiferação, em face do próprio *periculum in mora* que fatalmente decorreria do atraso na concretização da prestação legislativa. O conceito de urgência é relacional e, nessa medida, relativo. Uma ação é urgente quando for inadiável para alcançar determinado fim. Manifesta-se quando 'o desenvolvimento do procedimento legislativo ordinário, inclusive abreviado, não permite a obtenção tempestiva de uma finalidade proposta pelo Governo'.⁸³

A prática institucional brasileira permite concluir que a relação da medida provisória refere-se a um juízo político de oportunidade e conveniência. A urgência, nesse sentido, deve ser atestada quando se evidencia a premente necessidade de eficácia imediata de uma medida provisória, sem a qual as consequências jurídico-

⁸³ CLÈVE. *Op. Cit.*, p. 93 a 95.

políticas podem ser inestimáveis e irreparáveis. Logo, urgente não se limita apenas à inserção do instrumento no ordenamento jurídico, mas a respectiva incidência no plano fático.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, delineou critérios relativamente objetivos para a definição de urgência e eventual inobservância deste requisito. Instado a apreciar a ADI-MC 2.348-9/DF, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, a Corte suspendeu a eficácia de dispositivo da Medida Provisória nº 2.037-24, de 23 de novembro de 2000, por não considerar objetivamente configurada situação de urgência que justificasse a adoção de medida provisória para a simples ampliação do prazo de isenção na Zona Franca de Manaus.

Questão também interessante afeta ao requisito constitucional da urgência diz respeito à edição de medida provisória face o princípio da anterioridade tributária, consagrado no artigo 150, inciso III, alínea b, da Constituição Federal. Segundo Marco Aurélio Greco⁸⁴, “[...] não parece haver urgência em que, em maio, se introduza modificações na legislação tributária cuja eficácia só ocorrerá em 1º de janeiro do ano subsequente”. Com isso, José Levi Mello do Amaral Júnior aduz que sedimentou-se a prática de editar medidas provisórias sobre matéria tributária nos últimos meses que antecedem o início do exercício financeiro posterior, de forma a justificar sua urgência.

No mesmo sentido do requisito de relevância, a emenda parlamentar proposta à medida provisória em conversão deve necessariamente demonstrar seu caráter inadiável, sob pena de prejuízo em razão da demora em produzir os efeitos jurídicos pretendidos. Comprovado o caráter impreterível, cominado com a posterior aferição de vinculação temática, tal emenda pode ser considerada pertinente e, por esse motivo, merece ser integrada ao texto.

3.1.2 Rol taxativo de matérias

Ao ser promulgada em 05 de outubro de 1988, a Constituição Federal não enumerava as matérias suscetíveis de tratamento por medidas provisórias, na

⁸⁴ *Apud* AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Medida Provisória e sua conversão em lei: a Emenda Constitucional nº 32 e o papel do Congresso Nacional. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 160 e 161.

contramão da anterior quanto aos decretos-leis. O artigo 58⁸⁵ da Carta Política de 1967 previa que o Presidente da República tinha competência para expedir decretos com força de lei sobre segurança nacional e finanças públicas. Em que pesem a textura aberta e indeterminada dos temas passíveis de regulação e o contexto político-histórico ditatorial, a previsão expressa de um rol taxativo afigura-se uma limitação ao Poder Executivo que não foi recepcionada pelo documento jurídico-político que sedimentou a transição democrática.

Nesse sentido, determinados juristas chegaram a sustentar que as medidas provisórias poderiam versar sobre qualquer tema. Nas palavras de Caio Tácito:

Se, como antes exposto, a nova Constituição é mais restritiva no tocante à eficácia das medidas provisórias, de outra parte concede ao Presidente da República, uma vez presentes os pressupostos de relevância e urgência, latitude irrestrita para edição do ato emergencial, com força de lei. Abandona-se a qualificação específica da Constituição de 1967. Não mais há limites, em razão da matéria, à iniciativa presidencial, a ser exercida em qualquer das áreas de competência legislativa da União. [...] a propósito da edição de medidas provisórias, diante da indeterminação de seu objeto *ratione materiae*: todo e qualquer assunto de competência legislativa da União admitirá o juízo discricionário tanto na emissão da medida provisória pelo Presidente da República como na confirmação, ou rejeição, pelo Congresso.⁸⁶

A ausência de restrição temática não repousaria apenas sobre a edição originária das medidas provisórias, mas seria estendida ao procedimento posterior de apreciação pelo Poder Legislativo. Logo, Deputados e Senadores teriam a possibilidade de apresentar emendas com conteúdo irrestrito, sem qualquer parâmetro de limitação.

⁸⁵ Art 58 - O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não resulte aumento de despesa, poderá expedir decretos com força de lei sobre as seguintes matérias:

I - segurança nacional;

II - finanças públicas.

Parágrafo único - Publicado, o texto, que terá vigência imediata, o Congresso Nacional o aprovará ou rejeitará, dentro de sessenta dias, não podendo emendá-lo; se, nesse prazo, não houver deliberação o texto será tido como aprovado. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Promulgada em 24 de janeiro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm#art189. Acesso em: 06 mar. 2020.

⁸⁶ TÁCITO, Caio. As medidas provisórias na Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo FGV-Rio, v. 176, 1989, p. 3 e 4. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46083>. Acesso em: 06 mar. 2020.

A abrangência ilimitada das hipóteses de cabimento temático ensejou, por depuração lógica, um consistente aumento no quantitativo de instrumentos editados pelo Presidente da República, “com intensidade que se equipara, ou mesmo excede, à dos decretos-leis no extinto sistema constitucional. Em oito meses de vigência da nova Constituição, foram adotadas 66 Medidas Provisórias sobre matérias diversas”⁸⁷.

De forma a dirimir tais distorções, foi aprovada a Emenda Constitucional (EC) nº 32, de 11 de setembro de 2001. O Poder Constituinte Reformador buscou sanar a omissão por meio de uma reestruturação do regramento acerca do ato legislativo de urgência, com a fixação expressa de matérias insuscetíveis de tratamento por meio de medida provisória, consolidadas no artigo 62, § 1º, da Carta Maior.

Apesar dos avanços, as alterações empreendidas não atingiram de forma eficiente os objetivos pretendidos. Um demonstrativo dessa ineficácia pode ser observado a partir dos dados dispostos na Tabela 2 a seguir, que expõe a linearidade do recurso à medida provisória como um recorrente instrumento legislativo desde a promulgação da Constituição Federal de 1998.

Tabela 2. Medidas provisórias segmentadas em mandatos presidenciais

Presidente	Período	MPVs	Proporção
José Sarney	24 meses	125	Uma a cada 5,8 dias
Fernando Collor	31 meses	89	Uma a cada 10,4 dias
Itamar Franco	27 meses	142	Uma a cada 5,7 dias
Fernando Henrique Cardoso	96 meses	365	Uma a cada 7,9 dias
Luiz Inácio Lula da Silva	96 meses	419	Uma a cada 6,9 dias
Dilma Rousseff	62 meses	205	Uma a cada 9,1 dias
Michel Temer	31 meses	143	Uma a cada 6,5 dias
Jair Bolsonaro	14 meses	54	Uma a cada 10 dias
Total	375	1542	Uma a cada 7,3 dias

Fonte: elaboração própria⁸⁸

⁸⁷ TÁCITO. Op. Cit., p. 4.

⁸⁸ Registre-se que não foram incluídas medidas provisórias reeditadas. Antes da EC nº 32/2001, consistia em prática recorrente a sucessiva reedição de medidas provisórias caducas, de modo a

Inegável avanço perpetrado pela Emenda Constitucional nº 32/2001 foi a expressa vedação da prática de reeditar medidas provisórias que tinham sua eficácia expirada pelo decurso do tempo, consubstanciada no § 10 do artigo 62. A Tabela 2 acima expõe apenas as normas jurídicas efetivamente produzidas pelo Poder Executivo, excluídas as meras reedições. Caso estas fossem consideradas, o ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso teria adotado 1.520 medidas provisórias durante seu mandato, na proporção de uma a cada 1,9 dia. Por sua vez, o ex-Presidente Itamar Franco teria inserido 505 novas normas de urgência no ordenamento jurídico pátrio, uma a cada um dia e meio.

No entanto, observa-se que a medida provisória ainda representa um dos veículos normativos mais relevantes do sistema jurídico-político brasileiro, com significativa capacidade de pautar os debates em torno do processo legislativo. Dentre as inúmeras razões que informam esse fenômeno, entende-se que a amplitude de matérias passíveis de tratamento urgente e relevante é fator combustível. Ao vedar a disposição de determinados temas, permitiu-se, por via diametral e conseqüentemente oposta, a veiculação de todas as demais matérias que não constem no rol constitucionalmente previsto.

As proibições constantes no § 1º do artigo 62 são essenciais à manutenção do Estado Democrático de Direito e dos direitos fundamentais albergados por ele. Afigurar-se-ia temerária a prerrogativa monocrática de um Presidente da República versar sobre nacionalidade, direitos e partidos políticos e cidadania. O sistema acusatório restaria flagrantemente ameaçado se o Chefe do Executivo pudesse legislar em matéria penal e processual, de forma a combalir a proteção contra o arbítrio estatal. Por sua vez, o princípio da separação dos poderes seria letra morta no caso de ingerência presidencial na organização estrutural do Poder Judiciário e do Ministério Público, mediante o uso de instrumentos aptos a atentar contra a carreira e a garantia de seus membros.

perpetuar indefinidamente seus efeitos. Optou-se por excluí-las do cômputo para oferecer uma perspectiva comparativa fidedigna das normas efetivamente produzidas. Para efeitos de delimitação de intervalo de tempo no cargo de Chefe do Executivo, considerou-se o mês com trinta dias. Dados consolidados pelo autor a partir da consulta a informações da Presidência da República. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/medidas-provisorias>. Acesso em: 06 mar. 2020.

No entanto, o curso dos fatos tem indicado que o modelo não é suficiente, uma vez que o processo legislativo permanece sendo constantemente aviltado pela profusão de medidas provisórias e todas as implicações jurídico-políticas decorrentes.

Nesse sentido, propugna-se a inversão da lógica vigente, a partir do estabelecimento de um rol taxativo das matérias que podem ser objeto de regramento urgente e relevante, não os assuntos vedados. Sustenta-se definir em termos claros a regra, não a exceção. Assim, permite-se que a subsunção da medida concreta ao fato típico previsto seja processada de forma mais translúcida e objetivamente fundamentada, uma vez que a regra está posta, positivada.

Não se pretende traçar um rol pormenorizado e exemplificativo por se tratar de uma escolha política fora da alçada e objetivo deste trabalho. Trata-se de honestidade intelectual e delimitação metodológica do recorte nos estritos termos contratados na exposição introdutória de motivos. Em primeiro lugar, lembre-se que este trabalho disserta sobre a dinâmica das emendas parlamentares apresentadas durante o procedimento de conversão, não dos requisitos e limites de edição das medidas provisórias primariamente consideradas. Ademais, os dados coletados para a confecção da presente obra não oferecem elementos suficientemente concretos para capacitar a formulação de uma proposta tão complexa. De qualquer forma, determinados fatores devem ser considerados, dentre os quais destacam-se a urgência, relevância, imprevisibilidade, discricionariedade administrativa, capacidade institucional, recursos orçamentários e ampliação de canais de irrestrita deliberação público-democrática com a sociedade civil organizada.

O ponto fulcral do argumento reside na premissa lógico-dedutiva de que a delimitação de um rol taxativo de matérias sujeitas ao regramento por meio de medida provisória se estenda aos critérios de admissibilidade das emendas propostas pelos parlamentares na Comissão Mista. Se o conteúdo material primário da norma subsistir restrito, as proposições secundárias de alteração do texto devem seguir o mesmo padrão de estreitamento temático. Em outros termos, quanto menor a previsão abstrata de assuntos potencialmente versados na medida provisória, mais robusta será a fundamentação jurídica de indeferimento do jabuti, em razão do lapso de correspondência interna e externa. Interna por ausência de uniformidade e unicidade temática do projeto de lei sob apreciação, já que não cabe ao parlamentar

expandir o espectro de incidência da norma. Externa por inconsistência sistêmica entre a proposta parlamentar apresentada e o fundamento legal que informa e exige pressuposto material específico.

O recurso à construção teórico-normativa da dinâmica de edição das medidas provisórias mostra-se, em certa medida, inevitável, uma vez que a matéria-prima condiciona a qualidade do produto final, ainda mais no caso de serem escolhidos os ingredientes errados. Um bolo precisa de uma massa firme e uniforme para que a cobertura não se perca. Nesse caso, as emendas são os confeitos e a medida provisória, o fermento.

3.1.3 Estrita vinculação à ementa

No capítulo introdutório desta dissertação, mais especificamente no item 1.2.1, a ementa figurou entre os parâmetros de classificação das emendas parlamentares em sede de medida provisória. Em linhas gerais, trata-se de elemento estruturante do instrumento legal apto a deduzir os motivos e o objeto da norma, de forma precisa e compacta, em caráter introdutório ao documento. Sendo um critério taxonômico, a ementa tem o condão de parametrizar a admissibilidade de emendas apresentadas ao projeto caso seja prevista, no procedimento de conversão, a estrita vinculação material ao conteúdo inscrito.

Em verdade, tal previsão já existe no ordenamento jurídico pátrio, consubstanciada no artigo 100, § 3º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD). Embora a apreciação das medidas provisória seja matéria específica da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, o *caput* do supracitado dispositivo prevê que “proposição é toda matéria sujeita à deliberação da Câmara”. Nesse sentido, o Projeto de Lei de Conversão (PLV) enquadra-se como proposição sob escrutínio dos Deputados Federais, de forma a caracterizar o RICD como legislação auxiliar ao processo de conversão de medida provisória em lei. Assim, o disposto no § 3º do artigo 100, que aduz que “nenhuma proposição poderá conter matéria estranha ao enunciado objetivamente declarado na ementa, ou dele decorrente”, deve ser aplicado, de maneira subsidiária, à medida provisória em tramitação na Casa.

No entanto, a baixa densidade normativa inviabiliza sua efetiva concretização, em razão de manobras regimentais que simplesmente denegam sua observância e aplicação ao processo legislativo. Em razão deste quadro, pretendeu-se constitucionalizar o tema, de modo a inserir dispositivo específico no artigo 62 da Carta Maior exigindo o estabelecimento de pertinência temática entre a ementa, o conteúdo da medida provisória e as emendas parlamentares tendentes a modificá-la.

Em 06 de dezembro de 2005, o então Senador Antônio Carlos Peixoto de Magalhães, filiado ao antigo Partido da Frente Liberal, atual Democratas, eleito pelo estado da Bahia (PFL/BA), apresentou a Proposta de Emenda à Constituição nº 72⁸⁹, com objetivo de alterar o regramento jurídico atinente às medidas provisórias. Aprovada em 08 de fevereiro de 2006, foi remetida à Câmara dos Deputados, passando a tramitar sob a referência de PEC nº 511/2006⁹⁰. Em linhas gerais, pretendia-se uma profunda reformulação do artigo 62 do texto constitucional com o fito de aprimorar o procedimento de apreciação e conversão das medidas provisórias, conferindo-lhe celeridade e segurança jurídica. Por esse motivo, diversos aspectos foram alvo de debates, como prazos de vigência e tramitação, instalação da comissão mista, divisão de competências entre Câmara e Senado, limitações materiais e modulação de efeitos.

Aprovada na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), instalou-se Comissão Especial destinada a proferir parecer referente à proposta, com a designação do então Deputado Federal Leonardo Carneiro Monteiro Picciani, filiado ao Movimento Democrático Brasileiro, eleito pelo estado do Rio de Janeiro (MDB/RJ), como Relator.

Nesta etapa, foram apresentadas trinta (30) emendas parlamentares à PEC, dentre as quais destaca-se a Emenda na Comissão nº 15⁹¹, apresentada pelo então

⁸⁹ BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 72, de 06 de dezembro de 2005. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/76077>. Acesso em: 07 mar. 2020.

⁹⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 511, de 09 de fevereiro de 2006. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=313951>. Acesso em: 07 mar. 2020.

⁹¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. EMC 15/2008 PEC51106. Emenda na Comissão nº 15, de 28 de fevereiro de 2008. Autoria do Deputado Flávio Dino (PCdoB/MA). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=384949>. Acesso em: 07 mar. 2020.

Deputado Federal Flávio Dino de Castro e Costa, filiado ao Partido Comunista do Brasil, eleito pelo estado do Maranhão (PCdoB/MA). O congressista sustentou a inclusão dos parágrafos 13 e 14 ao artigo 62 da Constituição Federal com o objetivo de atribuir homogeneidade temática às medidas provisórias, vedando a inclusão de matéria estranha ao enunciado na ementa. Ademais, estendeu tal proibição às emendas oferecidas por parlamentares ao texto original⁹².

A proposta tinha por objetivo incrementar o procedimento de edição de MPVs e admissão de emendas através de parâmetro objetivo claramente identificável. A ementa de uma norma fornece preciosas informações acerca do conteúdo tratado e o âmbito de abrangência, com redação objetivamente simples e concisa. Dessa forma, a identificação de temas sem pertinência torna-se tarefa balizada em termos resumidos, passíveis de questionamento imune a subjetividades políticas.

Em que pese a relevância da questão, o Relator, Deputado Leonardo Picciani (MDB/RJ), ao apresentar o Parecer para 1º turno de votação na Câmara dos Deputados, sugeriu um texto substitutivo no qual incluiu apenas a proposta do § 13, suprimindo o § 14 sem motivação fundamentada. Dessa forma, declinou da possibilidade de controle de emendas sem pertinência temática ao enunciado da respectiva ementa.

O Deputado Flávio Dino (PCdoB/MA) questionou a decisão do Relator por meio da apresentação de Voto em Separado⁹³, através do qual propôs retificações com o intuito de aprimorar o texto oferecido. Em sua justificativa, aduziu:

A terceira alteração que sugiro tem por objeto o §13 do artigo 62 da Constituição. O dispositivo versa sobre a necessidade de haver homogeneidade temática para as medidas provisórias, de forma a se estabelecer mais um limite à edição de tais normas. No entanto, no que concerne a tal assunto, o eminente Relator silenciou com relação às emendas parlamentares a medidas provisórias. Tal omissão daria ensejo a que os parlamentares inserissem quaisquer temas em

⁹² "Art. 1º Dê-se ao art. 1º da presente proposta a seguinte redação, alterando o caput e os §§1º, 2º e 13 do art. 62 da Constituição Federal e acrescentando §14 ao mesmo artigo:

§ 13. As medidas provisórias deverão ter homogeneidade temática, não podendo versar sobre outra matéria que não seja diretamente conexa ao tema enunciado na ementa.

§ 14. A regra do §13 se aplica, também, às emendas oferecidas por parlamentares a medida provisória."

⁹³ BRASIL. Câmara dos Deputados. VTS 1 PEC51106. Voto em Separado nº 1 referente ao 1º turno de votação do texto final da PEC nº 511/2006 na Câmara dos Deputados, apresentado em de 07 de abril de 2008. Autoria do Deputado Flávio Dino (PCdoB/MA). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=389472>. Acesso em: 07 mar. 2020.

medidas provisórias, ainda que não haja conexão temática entre as emendas e a proposição do Governo. Por tal motivo, proponho alteração ao §13 do art. 62 da Constituição para que passe a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 62.....

 §13. As medidas provisórias, bem como as emendas a elas oferecidas por parlamentares, deverão ter homogeneidade temática, não podendo versar sobre outra matéria que não seja diretamente conexa ao tema enunciado na ementa.
” (NR)

O Deputado insiste na incorporação da proposta ao Substitutivo, de modo a garantir que não apenas o conteúdo da medida provisória estabeleça vinculação temática com a respectiva ementa, mas também delimitar a necessária correlação material com as emendas parlamentares tendentes a modificar o texto.

No entanto, a persistência do Deputado não surtiu efeito, já que o relatório final se manteve silente quanto a homogeneidade temática entre ementa e emendas. Por fim, foi declarada prejudicialidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 511/2006, com fundamento no artigo 164, inciso II, do RICD⁹⁴, ante a aprovação pelo Plenário da Câmara, no dia 05 de junho de 2019, da PEC nº 70/2011, referenciada no item 2.1.1 do Capítulo 2 deste trabalho.

De qualquer forma, trata-se de medida com potencial de êxito por oferecer um parâmetro adicional de pertinência temática. Nesse caso, mais é mais. Quanto maior o rol critérios de admissibilidade, maior é a possibilidade de fiscalização. Além disso, embora não seja o cenário pretensamente ideal, a homogeneidade temática pautada na ementa da norma propicia recurso concreto e objetivo de controle judicial posterior, uma vez que apresenta detalhamento condensado do instrumento legal. A inconsistência entre a ementa e seu respectivo conteúdo pode ser aferida de modo objetivo, sem análise de mérito, caso a alteração proposta incida sobre norma diversa daquela enunciada no resumo introdutório. Desta feita, restaria intacto o princípio da separação dos poderes, sem qualquer ingerência ou usurpação de competência entre as instituições republicanas.

⁹⁴ Art. 164. O Presidente da Câmara ou de Comissão, de ofício ou mediante provocação de qualquer Deputado, declarará prejudicada matéria pendente de deliberação:
 II - em virtude de prejudicamento pelo Plenário ou Comissão, em outra deliberação.

3.1.4 Alteração de leis diversas das quais versa a Medida Provisória

Com o constitucionalismo democrático, a separação estanque de funções dos Poderes Públicos Constituídos foi sendo gradativamente transformada em um cambiável quadro de interseção transversa. A atuação hermética dos poderes cedeu lugar a uma interação dinâmica e complexa, na qual as interfaces de contato apresentam-se, em certa medida, de forma fluida e imprecisa. O Judiciário administra, o Legislativo julga e o Executivo legisla. Neste último caso, está-se diante da quebra do monopólio de iniciativa dos membros das Casas Legislativas.

No Brasil, tal fenômeno de descentralização culminou na previsão em sede constitucional de competências legislativas conferidas ao chefe do Poder Executivo Federal. Nesse sentido, a atribuição de instrumentos normativos à disposição do Presidente da República ensejou considerável ampliação da perspectiva panorâmica do papel de destaque desempenhado pelo Executivo no processo de elaboração, produção e aprovação das leis no sistema jurídico-político nacional.

Como visto no item 2.1.1, referente ao Capítulo 2 desta dissertação, o Poder Constituinte não ofereceu condicionamentos expressos quanto à possibilidade de o Congresso Nacional modificar o texto normativo adotado pela medida provisória. Desse modo, sob o espectro estritamente constitucional, os limites formais e materiais referentes à apresentação de emendas parlamentares devem ser orientadas com base nas mesmas regras que informam e vinculam as Casas Legislativas em sua atividade legiferante ordinária.

O processo legislativo encontra-se disciplinado em seção própria (Seção VIII) do capítulo dedicado ao Poder Legislativo (artigos 59 a 69) da Constituição Federal de 1988. Os instrumentos de iniciativa, sanção ou veto, promulgação e publicação não constituem atividade legislativa em si, mas formas de participação do Executivo no processo de elaboração da lei desenvolvida no seio do parlamento.

A produção de uma lei é deflagrada pela iniciativa legislativa, ato praticado por pessoa ou órgão competente para provocar a atuação legiferante do Estado. O caput do artigo 61 prevê o rol de legitimados para apresentar projetos de leis complementares e ordinárias, quais sejam, Deputados, Senadores, Presidente, Supremo Tribunal Federal, Tribunais Superiores, Procurador-Geral da República e os cidadãos comuns. Já o §1º elenca os temas de competência privativa do

Presidente da República, como relativos às Forças Armadas, aos servidores públicos da União, organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União e criação e extinção de Ministérios, entre outros. Nesse sentido, apenas o Presidente da República pode propor projetos de lei que versem sobre os temas elencados, competência que demonstra a centralidade e importância do Executivo no processo legislativo.

No que tange especificamente à matéria orçamentária, consubstanciada nos artigos 165 a 169 do capítulo referente às finanças públicas, todos os projetos, quais sejam, o Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), são de autoria do Presidente da República. Ao serem apresentados, são remetidos ao Congresso Nacional, a fim de que sejam apreciados e votados, primeiramente, na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), que é composta por Deputados e Senadores. Em seguida, os projetos seguem para serem votados em sessão plenária conjunta do Congresso.

As emendas parlamentares são apresentadas durante a tramitação do projeto na Comissão Mista de Orçamentos, que, a partir das proposições e debates desenvolvidos, emite parecer a respeito da redação final do texto. O artigo 166, § 3º, CF⁹⁵, elenca os requisitos que delimitam o conteúdo das emendas propostas pelos Deputados e Senadores ao projeto da LOA, como, por exemplo, a compatibilidade com o PPA e a LDO e a indicação dos recursos necessários.

Dentre os limites elencados, destaca-se a necessária vinculação temática entre a proposta de alteração e as normas que são objeto de alteração do projeto original. Nesta esteira, está previsto, *ipsis litteris*, que “as emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso sejam relacionadas com os dispositivos do texto do projeto de lei”.

⁹⁵ § 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

Assim, as emendas não podem extrapolar os contornos delineados na proposta original e expandir o âmbito de incidência dos efeitos pretendidos na versão seminal, devendo modificar apenas os estritos dispositivos enunciados.

Esta aparente lacuna do Constituinte em não atribuir tratamento idêntico às emendas em sede de medida provisória pode ser caracterizada, nas palavras de Jorge Miranda, como uma “situação constitucionalmente relevante não prevista”⁹⁶. No entanto, em razão do princípio da unidade da Constituição, faz-se mister empreender uma interpretação sistemática das normas da Carta Maior, de modo que sejam consideradas como preceitos integrados em um sistema unitário e coeso e, dessa forma, mutuamente imbricadas. Entende-se, portanto, que apesar do impasse silente, afigura-se perfeitamente cabível a hipótese de incidência do limite material às emendas apresentadas aos projetos de lei orçamentária aos casos de propostas tendentes a modificar os instrumentos editados pelo Presidente.

De qualquer forma, independentemente do caráter integrativo do posicionamento hermenêutico sustentado acima, propugna-se a expressa positivação legislativo-constitucional desta vedação material, de maneira a fazer constar a previsão na Carta Política e sua respectiva regulação por meio de lei específica. Com isso, a omissão constitucional restará saneada e os critérios pormenorizados de pertinência constarão nos termos da norma competente para conformar o procedimento de conversão da medida provisória em lei.

3.1.5 Proposições em tramitação no Congresso Nacional

Em 29 de maio de 1991, o então Presidente da República Fernando Collor de Mello editou a Medida Provisória nº 296⁹⁷, um instrumento normativo enxuto, com apenas doze (12) artigos, que tinha por objetivo alterar a remuneração dos funcionários civis e militares da União.

Ocorre que, exatos vinte (20) dias antes, em 09 de maio de 1991, o próprio Chefe do Executivo havia encaminhado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 910, cuja ementa registra que a proposta “dispõe sobre as regras de reajuste dos

⁹⁶ MIRANDA, Jorge. Teoria do Estado e da Constituição. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 457.

⁹⁷ BRASIL. Presidência da República. Medida Provisória nº 296, de 29 de maio de 1991. Autoria do Presidente Fernando Collor de Mello. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/1990-1995/296.htm. Acesso em: 10 mar. 2020.

vencimentos, soldos, proventos e pensões, e demais retribuições, de servidores públicos civis e militares federais”⁹⁸, composto por vinte e três (23) dispositivos. Ademais, por meio da Mensagem nº 209, anexa ao projeto, o Presidente submeteu o texto à deliberação do Parlamento mediante solicitação de urgência, com fulcro no artigo 64, § 1º, da Constituição Federal⁹⁹.

Sob perspectiva de análise comparativa, a medida provisória editada posteriormente consiste na fidedigna reprodução dos artigos 4º a 13 do anterior projeto de lei de iniciativa do Presidente da República. Assim, Fernando Collor publicou instrumento urgente e relevante, de eficácia imediata, apto a produzir efeitos desde logo, apenas vinte dias após enviar ao Congresso um projeto de lei com idêntico teor, também sob regime de urgência.

Registre-se que, na data de edição da MPV, já haviam dois pareceres favoráveis ao projeto de lei aprovados em suas respectivas comissões. O Deputado Federal Roberto Magalhães Melo, filiado ao Democratas, eleito pelo estado de Pernambuco (DEM/PE), votou pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, na função de relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara. Já o Deputado Carlos Alberto Tavares Campista, então filiado ao Partido Democrático Trabalhista, eleito pelo estado do Rio de Janeiro (PDT/RJ), proferiu parecer favorável ao projeto como relator da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP).

O ato presidencial ulterior, qual seja, a Medida Provisória nº 296/1991, foi questionado perante o Supremo Tribunal Federal por meio de duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade: a ADI nº 525/DF, ajuizada pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), que pugna pela inconstitucionalidade total do texto; e a ADI nº 526/DF, ajuizada pela Federação Nacional dos Sindicatos e Associações de Trabalhadores da Justiça do Trabalho (FENASTRA), que sustenta a inconstitucionalidade dos artigos 1º a 6º do mesmo.

O primeiro requerente fundamenta sua pretensão nos seguintes termos:

⁹⁸ BRASIL. Presidência da República. Projeto de Lei nº 910, de 09 de maio de 1991. Autoria do Presidente Fernando Collor de Mello. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=184346>. Acesso em: 10 mar. 2020.

⁹⁹ Art. 64. A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados. § 1º - O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.

A matéria acha-se 'sub legis', estando sua relevância e sua urgência configuradas no processo de tramitação do Projeto de Lei nº 910, de 1991, a qual se estende até 14 de junho de 1991. A edição de Medida Provisória, sem que se expire aquele prazo, significa que o Executivo calculou mal o grau de urgência da questão ou que fato novo incrementou imprevisivelmente esse grau. Fato novo não há, a menos que desconhecido publicamente. Muito menos justificável é o Presidente da República usar de seu poder legislador, outorgado constitucionalmente para casos de calamidade pública, por mero erro de cálculo. Assim, pelos fatos, a matéria em curso não se reveste de relevância e urgência que justifiquem Medida Provisória, ainda mais que esta visa, claramente, gerar situação de fato irreversível e prejudicar sua apreciação pelo Congresso Nacional. Destarte, o Presidente da República abusa do poder que lhe confere o Art. 32 da Constituição Federal. O abuso dissolve, por si só, o poder outorgado.¹⁰⁰

Já a segunda demandante sustentou seu posicionamento contrário à constitucionalidade da medida presidencial com base nos argumentos próximos:

Com reajustes diferenciados para o funcionalismo público, beneficiando basicamente militares e os detentores de cargos comissionados, ao mesmo tempo, excluindo da revisão de salário os funcionários de autarquias, fundações e aqueles com carreiras organizadas, fere de morte o Exmo. Sr. Presidente da República princípio basilar da CF: a igualdade a ser buscada no diferimento de pleitos de cunho nitidamente salarial, mais especificamente isonomia, no que concerne a índices e aos servidores abarcados por tal medida.¹⁰¹

Em ambas as petições, PSB e FENASTRA indicam que a medida provisória editada pelo Presidente viola a isonomia consubstanciada no artigo 37, inciso X, CF, vigente à época, que previa que “a revisão geral da remuneração dos servidores públicos, sem distinção de índices entre servidores públicos civis e militares, far-se-á sempre na mesma data”. Tendo em vista a erosão inflacionária do poder de compra da moeda nacional corrente naquele momento histórico, o alcance seletivo do reajuste implica em prejuízo desigual. Ademais, indicam a inobservância da paridade ao fixar vencimentos díspares incidentes sobre cargos com atribuições similares, em

¹⁰⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 526-0-DF. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Julgamento: 12 de dezembro de 1991. Página 12. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346442>. Acesso em: 10 mar. 2020.

¹⁰¹ BRASIL. *Op. Cit.*, p. 13 e 14.

ofensa ao § 1º do artigo 39 da Carta Maior vigente à época¹⁰². Nesse sentido, ambas as ações formularam pedido cautelar de suspensão da vigência da norma editada pelo Chefe do Executivo.

O Ministro Sepúlveda Pertence, Relator da ação, proferiu o seguinte entendimento acerca da concorrência de medida provisória e projeto de lei em tramitação que versem sobre o mesmo objeto:

À primeira vista, não se me afigura plausível, no caso, a impugnação global à validade do ato normativo, sob o argumento de que, sendo a matéria objeto de projeto de lei em curso, não concorreriam os requisitos de 'relevância e urgência', a autorizar-lhe a edição. [...] A existência de projeto de lei sobre a matéria, antes de provar a falta de urgência, pode evidenciá-la, se o processo legislativo não se ultima no tempo em que o Poder competente razoavelmente reputa necessário à vigência da inovação proposta, que, de qualquer modo, ficará sujeita à decisão final, *ex tunc*, do Congresso Nacional. (ADI-MC nº 526-0/DF, Tribunal Pleno, Rel. Ministro Sepúlveda Pertence, 05 mar. 1993).

Dessa forma, entende o eminente Ministro que a apreciação de projeto de lei em curso pelo Congresso Nacional não obsta a edição de medida provisória sobre idêntica matéria como forma de reparar a morosidade do processo legislativo e garantir os potenciais efeitos decorrentes da vigência da norma pretendida.

Em sentido diametralmente oposto, o Ministro Carlos Velloso divergiu do Relator com base na seguinte construção argumentativa:

Ora, se o Presidente da República propõe projeto de lei ao Congresso Nacional, em regime de urgência, faz S.Ex.^a uma opção constitucional. Não pode, ao que penso, em andamento o projeto, editar medida provisória a respeito do mesmo tema. Isto somente seria possível diante da ocorrência de fato novo, fato superveniente, a indicar, claramente, a ocorrência dos pressupostos da relevância e da urgência (C.F., art. 62). Não ocorrente o fato novo, superveniente, não me parece possível a edição da medida provisória. No caso, não há falar em fato novo, superveniente, nem esse fato foi alegado. (ADI-MC nº 526-0/DF, Tribunal Pleno, Voto do Ministro Carlos Velloso, 05 mar. 1993).

¹⁰² Art. 39, § 1º - A lei assegurará, aos servidores da administração direta, isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou semelhantes do mesmo Poder ou entre servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho

Nesse mesmo sentido, de modo a complementar e robustecer o ponto sustentado acima, entendem Wadih Damous e Flávio Dino:

A lentidão dos trabalhos dos parlamentares não deve servir de justificativa, como se pressuposto fosse, para a edição de medidas provisórias. O Parlamento se caracteriza por ser um centro de debates, onde as proposições e projetos de lei são objeto de discussões que obedecem a um determinado rito procedimental. Emitir medidas provisórias com base na morosidade parlamentar constituiria um atentado às prerrogativas do Congresso, que não está obrigado a aumentar ou diminuir o ritmo de suas atividades – que não se resumem a feitura de leis – por conta da unilateral visão política do Poder Executivo. Não é demais repetir: as urgências legislativas já dispõem de tratamento apropriado na Constituição, para contornar, se necessário, os obstáculos a uma pronta ação legislativa¹⁰³.

Este trabalho filia-se ao segundo conjunto de ideias, a partir do qual evidencia-se a incongruência lógico-constitucional constatada na prática de editar uma medida provisória que verse sobre tema correlato a projeto de lei em tramitação no Parlamento. Este posicionamento torna-se ainda mais radical na hipótese de coautoria das normas em sobreposição, uma vez que o mesmo ente público reiterou e replicou um ato pregresso equivalente que ainda não se ultimou ou produziu efeitos. Em outras palavras, não se sustenta juridicamente a introdução imediata no ordenamento de norma com conteúdo ou objeto idêntico a outra pretérita que foi sugerida pelo mesmo autor. Sendo assim, se, a despeito da competência constitucionalmente prevista para regular matérias relevantes e urgentes, o Presidente da República opta por apresentar projeto de lei com pedido de urgência, resta evidenciada a linha tênue que diferencia a urgência de uma proposta a ser amadurecida pelo Congresso e a urgência qualificada da medida provisória, com eficácia imediata. Logo, a medida provisória apresenta patamar mais elevado de urgência se comparada ao projeto de lei. Caso tenha optado pelo segundo instrumento, pode-se concluir que não se tratava de matéria premente, impreterível, inadiável, havendo margem para debates e aprimoramentos. Apenas a superveniência de fatos inéditos tem o condão de ensejar a justaposição de normas

¹⁰³ DAMOUS, Wadih; DINO, Flávio. Medidas Provisórias no Brasil: origem, evolução e o Novo Regime Constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005, p. 102 e 103.

com conteúdo idêntico e tramitação diversa, de modo a antecipar o início de vigência e produção dos efeitos necessários e improrrogáveis.

No caso específico das ações em sede de controle de constitucionalidade citadas, o Supremo Tribunal Federal não chegou a se posicionar de forma colegiada a respeito do tema, uma vez que não conheceu da ADI nº 526/DF ajuizada pela FENASTRA ao concluir pela carência da demanda proposta, face à ilegitimidade *ad causam* ativa, por entenderem os Ministros não se tratar de confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional. Por esse motivo, declarou a extinção do processo sem apreciação do mérito. Quanto à ADI nº 525/DF, ajuizada pelo PSB, a Corte indeferiu o pedido de suspensão cautelar do ato estatal impugnado por entender que não restou caracterizada situação configuradora do *periculum in mora*, de forma a denegar a pretensão de natureza liminar.

De qualquer forma, o entendimento contrário exarado pelo Ministro Sepúlveda Pertence foi ratificado, como orientação de governo, no Decreto nº 4.176, expedido em 28 de março de 2002 pelo então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso¹⁰⁴. Posteriormente, este instrumento normativo foi revogado em razão do Decreto nº 9.191, editado em 1º de novembro de 2017 pelo Presidente Michel Temer¹⁰⁵, em razão de determinadas alterações. Enquanto decretos regulamentares, têm por objetivo principal detalhar, esmiuçar determinadas leis com maior grau de abstração, seja por questões técnicas ou por imprevisibilidades inerentes à incompletude do Direito face às transformações futuras. No caso em tela, os decretos foram expedidos com o fito de pormenorizar as disposições gerais da Lei Complementar nº 95/1998, viabilizando o estabelecimento de normas e diretrizes para elaboração, redação e alteração de propostas de atos normativos do Presidente da República pelos Ministros de Estado.

Dentre as hipóteses enunciadas, destaca-se o dispositivo referente às propostas legislativas urgentes, consolidado no artigo 33 do Decreto nº 9.191/2017 nos seguintes termos:

¹⁰⁴ BRASIL. Presidência da República. Decreto do Executivo nº 4.176, expedido em 28 de março de 2002. Autoria do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4176.htm. Acesso em: 10 mar. 2020.

¹⁰⁵ BRASIL. Presidência da República. Decreto do Executivo nº 9.191, expedido em 1º de novembro de 2017. Autoria do Presidente da República Michel Temer. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9191.htm#art59. Acesso em: 10 mar. 2020.

Art. 33. As propostas de projeto de lei com adoção do procedimento legislativo de urgência previsto no art. 64, § 1º, da Constituição poderão ser encaminhadas à Presidência da República com pedido de exame da possibilidade de serem transformadas em medida provisória.

Parágrafo único. Caso se verifique demora na apreciação de projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo federal, o órgão proponente poderá, configuradas a relevância e a urgência, propor a edição de medida provisória.

Nessa esteira, positivou-se no ordenamento jurídico a possibilidade de o Presidente da República editar medida provisória sobre matéria idêntica a projeto de lei em tramitação no Congresso Nacional. Como explicitado acima, este trabalho alinha-se a posicionamento criticamente contrário, por entender que tal hipótese desnatura os requisitos constitucionais de urgência e relevância. O Chefe do Executivo é dotado de competência constitucional e dispõe de certa elasticidade discricionária para fazer escolhas com base nos objetivos jurídico-políticos pretendidos com a inserção de novos diplomas no ordenamento. A partir desse substrato, a veiculação se materializa por meio de instrumentos especificamente desenhados para cada tipo de demanda legislativa. O projeto de lei estabelece um diálogo de coordenação programática com o Parlamento, de forma a propiciar a construção conjunta da norma a ser aprovada. Já a medida provisória apresenta um caráter unilateral em razão da vigência imediata e da consecução imediata do objetivo reputado extraordinário e iminente. A escolha irrefletida de veículo inadequado não pode justificar o quadro de insegurança jurídica decorrente de verdadeira transversalidade legislativa concorrente, a partir da sobreposição de um ato normativo por outro de conteúdo idêntico, mas de eficácia em potencial diferida no tempo.

O próprio texto constitucional apresenta uma limitação ao cenário delineado acima, ao prever que “é vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República”, nos estritos termos do artigo 62, § 1º, IV, CF. Trata-se de uma conformação protetiva do Parlamento frente ao poder monocrático do Executivo, de forma a garantir a primazia da deliberação congressional sobre a decisão presidencial individualizada. Nesta hipótese, o Chefe do Executivo não pode arguir desídia quanto à razoável duração do processo legislativo, uma vez que o Congresso já ultimou todos os procedimentos sob sua

atribuição, restando apenas a chancela, positiva ou negativa (sanção ou veto), do próprio Presidente da República.

Por fim, a questão ganha contornos relevantes na lógica inversa. A possibilidade de o Presidente editar medida provisória sobre matéria que tramita no Congresso Nacional abre margem para a proposição de emendas parlamentares nas mesmas condições. Se ao Executivo é facultada a prerrogativa de criar norma de eficácia imediata acerca de tema idêntico que ainda está sob apreciação, não se justificaria impedir o Legislativo de apresentar emenda a projeto de lei de conversão sobre matéria em tramitação. Afinal, as consequências jurídico-políticas da primeira hipótese apresentam caráter acentuadamente relevante se comparadas à segunda. No primeiro cenário, o Presidente replica o conteúdo de projeto imaturo em instrumento que produz efeitos instantâneos, imediatos, com todas as implicações decorrentes. Já no segundo, o congressista reproduz, na emenda a ser apresentada, o mesmo tema versado em esboço sob trâmite. Nesta circunstância, a emenda ainda não se efetiva, uma vez que ainda precisa ser aprovada, incorporada ao texto final e, este, uma vez votado, sancionado e promulgado, é posto em vigência. Assim, a exceção concedida ao Presidente se estende ao Congresso, minorando ainda mais os requisitos constitucionais de relevância e urgência.

Em consonância ao entendimento sedimentado acima, este trabalho centra-se na premissa de coerência lógico-constitucional do processo legislativo, a partir da compatibilização equilibrada entre competências atribuídas e escolhas legítimas. À semelhança da análise do comportamento presidencial, entende-se que ao legislador é facultada uma gama diversificada de instrumento normativos, cada qual com suas especificidades técnicas e temas passíveis de veiculação, imbuídos de relativa discricionariedade política. A depender das características específicas do projeto legal que pretende sugerir, o parlamentar deve optar pelo meio apto a procedimentalizar sua pretensão. Nesse sentido, é vedado a Senador propor lei ordinária com o fito de modificar a Constituição para abolir a forma federativa de Estado. O instrumento formal é inadequado e o conteúdo é inconstitucional por violar cláusula pétrea.

Sendo assim, ao apresentar um projeto de lei ordinária ou complementar, com fulcro no artigo 61 da Constituição Federal, o parlamentar procede à escolha consciente de submeter sua proposta a deliberação e escrutínio congressuais, de

modo a aprimorar a redação e incrementar o conteúdo. Como membro da Casa, tem conhecimento acerca das etapas procedimentais para aprovação do texto, como submissão a comissões temáticas, debates na ordem do dia, apresentação de emendas e substitutivos, apreciação de destaques, votação em plenário e os respectivos prazos regimentais, legais e constitucionais, quando couber. Trata-se, portanto, de opção estrategicamente calculável, tendo em vista a razoável previsibilidade das fases de tramitação. Por óbvio, diversos fatores influenciam o andamento dos trabalhos, como a correlação de forças políticas, o tamanho das bancadas, o alinhamento de acordos, a relevância política, econômica, social e/ou midiática da proposta, a remodelação de alianças, a repercussão eleitoral e tantos outros. De qualquer forma, em que pese vicissitudes eventuais, o parlamentar tem consciência do custo político de submeter um projeto de lei ao Congresso Nacional. Ao fazê-lo, entende ser aquele o meio mais eficaz e adequado para ver sua pretensão positivada em lei.

Nesse cenário, o Deputado ou Senador abre mão de todos os outros instrumentos passíveis de veiculação da matéria projetada, com todas as implicações decorrentes. Logo, afigura-se incongruente apresentar emenda a projeto de conversão de medida provisória que verse exatamente sobre tema idêntico a proposta em tramitação no Congresso Nacional, sem que se configure novo contexto que justifique relevância e urgência anteriormente inexistentes. A mera inclusão de matéria em veículo dotado de menor rigor procedimental e prazo reduzido caracteriza violação ao devido processo legislativo, em razão do abrupto desvio do trajeto inicialmente traçado. Apenas a superveniência de fatos inéditos e imprevisíveis convalida a alteração do meio instrumentalizado. Do contrário, é inconstitucional por furtar do debate democrático-constitucional no seio parlamentar a análise de matéria originariamente afeta ao plenário, não tão somente a uma comissão mista.

Dessa forma, conclui-se que não se justifica apresentar emenda a medida provisória que verse sobre matéria em tramitação no Congresso Nacional, uma vez que a recorrência do tema na pauta do Poder Legislativo indica ausência dos requisitos de urgência e relevância. O fato de haver propostas sob análise congressional indica que estas carecem de amadurecimento colegiado em tempo hábil, incompatível com a celeridade inerente às medidas provisórias, conclusão que

extirpa o caráter inadiável e impreterível de sua aprovação. Logo, emenda com conteúdo similar a projeto de lei sob trâmite deve ser indeferida, de modo a não ser incorporada a projeto que converterá medida provisória em lei.

3.1.6 Número máximo de MPVs

Em 03 de abril de 2019, o Senador Randolph Frederich Rodrigues Alves, filiado à Rede Sustentabilidade, eleito pelo estado do Amapá (REDE/AP), apresentou a Proposta de Emenda à Constituição nº 43, subscrita por mais vinte e sete Senadores da República¹⁰⁶, fato que demonstra relativo consenso a respeito da matéria aventada no projeto.

A PEC tem por objetivo alterar o artigo 62 da Constituição Federal, para dispor sobre o rito legislativo das Medidas Provisórias, de modo a alterar o prazo de vigência e extinguir o prazo de sobrestamento de pauta, vedar a pluralidade temática bem como as emendas não pertinentes ao objeto da proposição (jabutis) e proibir a edição do instrumento sobre temas afetos ao Direito do Trabalho.

Além destas, convém destacar a significativa alteração proposta no *caput* do artigo 62, cujo objetivo reside na imposição de limitação quantitativa à edição de medidas provisórias no período de um ano. Nesse sentido, a nova redação do dispositivo prevê que, “em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, em número máximo de cinco por sessão legislativa, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional”. Logo, a quantidade irrestrita de medidas provisórias em profusão exponencial seria substituída por um teto impreterível de cinco instrumentos em um período de doze meses. Tal limitação numérica resultaria em uma média de uma medida provisória

¹⁰⁶ BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 43, de 03 de abril de 2019. Autoria do Senador Randolfe Rodrigues (REDE/AP), Senador Alessandro Vieira (CIDADANIA/SE), Senador Alvaro Dias (PODEMOS/PR), Senador Antonio Anastasia (PSDB/MG), Senador Carlos Viana (PSD/MG), Senador Cid Gomes (PDT/CE), Senadora Eliziane Gama (CIDADANIA/MA), Senador Fabiano Contarato (REDE/ES), Senador Flávio Arns (REDE/PR), Senador Humberto Costa (PT/PE), Senador Irajá (PSD/TO), Senador Jorge Kajuru (PSB/GO), Senadora Leila Barros (PSB/DF), Senadora Maria do Carmo Alves (DEM/SE), Senador Mecias de Jesus (REPUBLICANOS/RR), Senador Nelsinho Trad (PSD/MS), Senador Omar Aziz (PSD/AM), Senador Oriovisto Guimarães (PODEMOS/PR), Senador Paulo Paim (PT/RS), Senador Paulo Rocha (PT/PA), Senador Plínio Valério (PSDB/AM), Senador Reguffe (S/Partido/DF), Senador Rodrigo Cunha (PSDB/AL), Senador Rodrigo Pacheco (DEM/MG), Senador Rogério Carvalho (PT/SE), Senador Styvenson Valentim (PODEMOS/RN), Senador Tasso Jereissati (PSDB/CE) e Senador Weverton (PDT/MA). Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136167>. Acesso em: 11 mar. 2020.

editada a cada setenta e três dias, proporção consideravelmente menor se comparada à série histórica consolidada na Tabela 2 constante no item 3.1.2 deste Capítulo, que apresenta uma a cada sete dias e meio aproximadamente, desconsideradas as reedições.

Ao justificar a Proposta de Emenda à Constituição, os autores sustentaram os argumentos seguintes:

Tem sido comum a apresentação, por parte do Poder Executivo, de medidas provisórias alheias aos requisitos constitucionais de relevância e urgência, como desacompanhadas da exposição de motivos, em clara afronta a este Congresso Nacional. Aliado ao regime de urgência e curto prazo de tramitação, as medidas provisórias se tornaram o principal instrumento legislativo na esfera federal, em frontal violação ao princípio da separação de poderes. [...] Esse sequestro da atividade parlamentar pelo Executivo fomenta uma relação promíscua entre os poderes, do famigerado “toma-lá-dá-cá”, que é pernicioso para o desenvolvimento do país e nos mantém sob risco de permanente crise institucional: é preciso posicionar o Parlamento na centralidade do processo político brasileiro de fato e de direito. Nesse sentido, apresentamos a presente proposta como uma solução que desincentiva a vulgarização do manejo de medidas provisórias pelo Executivo.

O processo legislativo é um fenômeno jurídico-político e, como tal, estas características não podem ser tratadas de forma apartada e desconexa. Muito pelo contrário, são intrínsecas e dependentes entre si. Logo, o contexto político influencia a formulação da norma assim como o Direito condiciona a atuação dos atores políticos. A linha que divide o Direito Constitucional e a Ciência Política é tênue, elástica e, em alguns casos, volátil.

No caso específico do trabalho em tela, a atividade legislativa desempenhada pelo Poder Executivo Federal insere-se em um complexo e instável quadro de interação entre os poderes da República, tendo em vista o desenho institucional e a conformação de forças do presidencialismo de coalizão brasileiro. As medidas provisórias, apesar dos requisitos de relevância e urgência, tornaram-se uma espécie normativa de relevante valor estratégico para o Executivo, dada a forte influência na agenda legislativa do Congresso Nacional. A vigência imediata, o prazo exíguo de caducidade e o trancamento de pauta são elementos que têm o condão de orientar o rumo e o ritmo dos trabalhos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Dessa forma, a tramitação das MPVs representa um parâmetro de análise

dos diálogos constitucionais entre atores políticos, um termômetro das relações entre os poderes.

Nesse sentido, determinados autores, como Jorge Vianna Monteiro¹⁰⁷, Guillermo O'Donnell¹⁰⁸ e Charles Pessanha¹⁰⁹, entre outros, afirmam que o manejo das medidas provisórias reflete uma ação unilateral do Chefe do Executivo no sentido de implementar sua agenda de governo. O presidente, em um cenário de governabilidade restrita, por não ter conseguido formar uma base robusta de apoio no Congresso, recorre aos instrumentos de urgência para aprovar suas propostas de modo menos custoso. A medida provisória seria um trunfo irremediável contra a fragmentação e rebeldia partidárias. Para tanto, os parlamentares não disporiam de ferramentas para exercer controle político-institucional sobre a medida ou simplesmente abdicariam de fazê-lo. Como demonstrado ao longo da construção argumentativa empreendida até aqui, esta hipótese não encontra respaldo na realidade fática, uma vez que não se observa omissão por parte do Legislativo. Muito pelo contrário: o posicionamento é estrategicamente bem demarcado.

Em perspectiva diametralmente oposta, autores como Argelina Cheibub Figueiredo, Fernando Limongi¹¹⁰, Octavio Amorim Neto, Paulo Tafner¹¹¹, Carlos Pereira e Bernardo Mueller¹¹², entre outros, sustentam que as medidas provisórias integram um histórico e controlado processo de delegação. A prática político-institucional do presidencialismo brasileiro conformou um diálogo constante entre Executivo, Legislativo e Judiciário, de forma a delimitar as respectivas prerrogativas e esferas de atuação. Logo, não se poderia falar em usurpação ou ação unilateral, mas em um pacto cooperativo de dependência, um acordo de coordenação mútua.

Tendo em vista o quadro apresentado, verifica-se consistente predileção pela medida provisória como principal veículo legislativo utilizado pelos Presidentes da

¹⁰⁷ MONTEIRO, Jorge Vianna. O poder de propor: ou, a economia das medidas provisórias. *Revista de Administração Pública*, v. 29, n. 3, p. 59-72, 1995.

¹⁰⁸ O'DONNELL, Guillermo. *Delegative Democracy*. *Journal of Democracy*, v. 5, n. 1, p. 55-69, 1994.

¹⁰⁹ PESSANHA, Charles. A delegação legislativa no Brasil: o decreto-lei e a medida provisória, 1965-1998. In: WAIZBORT, L. (Org.). *A ousadia crítica: ensaios para Gabriel Cohn*. Londrina: Editora UEL, 1998.

¹¹⁰ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

¹¹¹ AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, Paulo. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 5-38, 2002.

¹¹² PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

República desde a redemocratização, com base nos dados de quantificação segmentada em mandatos. Em síntese apertada, sustenta-se a tese de que o Chefe do Executivo é o principal responsável por inovar o ordenamento jurídico, tendo em vista a tradição política personalista de associação da figura pessoal do candidato com o plano de governo vitorioso nas eleições. Para tanto, utiliza a medida provisória, de vigência imediata. Os parlamentares, salvo raras exceções, não questionam a ausência dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência. Em contrapartida, uma vez desonerados do rito legislativo ordinário, concentram-se em propor emendas e emplacar projetos por meio de um procedimento menos custoso e transparente. As chances de aprovação de medidas impopulares (ou até mesmo escusas) aumentam consideravelmente, tendo em vista a limitada repercussão pública dos debates empreendidos na comissão mista. A perspectiva de êxito é inversamente proporcional ao desgaste político. O desfecho deste ciclo de cooperação materializa-se com a sanção presidencial de uma lei com múltiplos temas e problemas. A lógica se retroalimenta.

Nessa relação simbioticamente estratégica entre Executivo e Legislativo, a despeito do espectro político-ideológico e a matriz econômica daquele que ocupa a cadeira de Presidente da República, a sustentação e estabilidade de um governo depende essencialmente da formação de uma base parlamentar aliada robusta, uma coalizão sólida e fiel. Daí advém a expressão “presidencialismo de coalizão” cunhada pelo cientista político Sérgio Abranches em artigo seminal sobre o modelo presidencialista brasileiro:

A lógica de formação das coalizões tem, nitidamente, dois eixos: o partidário e o regional (estadual), hoje como ontem. É isto que explica a recorrência de grandes coalizões, pois o cálculo relativo à base de sustentação política do governo não é apenas partidário-parlamentar, mas também regional. Adicionando-se à equação os efeitos políticos de nossa tradição constitucional, de constituições extensas, que extravasam o campo dos direitos fundamentais para incorporar privilégios e prerrogativas particulares, bem como questões substantivas, compreende-se que, mesmo no eixo partidário-parlamentar, torna-se necessário que o governo procure controlar pelo menos a maioria qualificada que lhe permita bloquear ou promover mudanças constitucionais.¹¹³

¹¹³ ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. Rio de Janeiro: Revista Brasileira de Ciências Sociais vol. 31, n. 1, 1988, p. 5 a 34.

Tendo por base essa nova estrutura organizacional da fragmentação política brasileira, um ator em especial passou a ostentar posição de centralidade na articulação das diversas coalizões desde a redemocratização: o Partido do Movimento Democrático Brasileiro. Na esteira de pensamento do filósofo e cientista social Marcos Nobre, o “pemedebismo” (ou “medebismo”), possui como “sua característica mais geral e marcante estar no governo, seja qual for o governo e seja qual for o partido a que se pertença, como parte de um condomínio de poder organizado sob a forma de um superbloco parlamentar”¹¹⁴. Não por acaso, dos dezessete parlamentares que ocuparam a Presidência da Câmara dos Deputados após a redemocratização, seis integravam os quadros do MDB¹¹⁵.

Em nome da governabilidade, o Poder Executivo necessita alinhar acordos e construir alianças de forma a obter condições políticas para aprovar a agenda governamental pretendida, mediante apoio parlamentar em forma de votos favoráveis às propostas de interesse do Planalto. O MDB, em razão da capilaridade federativa eleitoral e da extensa máquina partidária, representou um dos eixos centrais de conformação actual dos principais vetores políticos no país, independentemente da direção para qual apontavam. Nesse sentido, Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer, a despeito das diferentes plataformas de governo, estabeleceram o MDB como principal alicerce de sustentação política durante seus mandatos. Nesse cenário de dependência recíproca, a dinâmica legislativa centrada nas medidas provisórias manteve-se consistentemente linear, na proporção de uma MPV editada a cada 7,5 dias, conforme os dados da Tabela 2 supra¹¹⁶. Em contrapartida, incontáveis emendas parlamentares sem pertinência temática foram enxertadas no projeto de lei de conversão, sendo posteriormente aprovadas e inseridas no ordenamento jurídico. Dada a brevidade do presente do trabalho, não se afigura factível a mensuração

¹¹⁴ NOBRE, Marcos. Imobilismo em Movimento: da abertura democrática ao governo Dilma. São Paulo: Companhia das Letras, 2013, p. 39.

¹¹⁵ São eles: Ulysses Guimarães (1987-1989), Paes de Andrade (1989-1991), Ibsen Pinheiro (1991-1993), Michel Temer (1997-1999; 1999-2001; 2009-2010), Henrique Eduardo Alves (2013-2015) e Eduardo Cunha (2015-2016). Dados consolidados pelo autor a partir da consulta a informações da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/historia/presidentes>. Acesso em: 13 mar. 2020.

¹¹⁶ Os Presidentes da República Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer editaram um total de 1.132 medidas provisórias, desconsideradas as reedições, em um período de 285 meses, que corresponde a 8.550 dias, tendo por base um mês com 30 dias.

quantitativa e percentual de emendas jabutis contrabandeadas desde a redemocratização, mas os casos analisados no Capítulo 1 apresentam indícios concretos de que se trata de uma prática estratégica e recorrentemente utilizada.

No entanto, a eleição do Presidente Jair Bolsonaro indica um rearranjo na correlação de forças no cenário político nacional. Em seus primeiros quatorze meses de governo, o Executivo sinaliza uma postura de distanciamento em relação ao Congresso Nacional, sem a formação de uma base aliada solidamente definida. Em razão desta aparente ruptura com o presidencialismo de coalizão, observa-se certa resistência e dificuldade na aprovação dos projetos submetidos pelo Planalto ao Congresso Nacional.

No que tange especificamente ao objeto de estudo em tela, o atual Presidente editou cinquenta e quatro (54) medidas provisórias, das quais apenas doze (12) foram convertidas em lei até o momento¹¹⁷. Registre-se que treze (13) instrumentos de urgência tiveram sua vigência encerrada por decurso de tempo, uma vez que expirado o prazo integral de cento e vinte (120) dias previsto no artigo 62, § 7º, CF. Em outras palavras, declarou-se a caducidade das medidas editadas pelo Chefe do Executivo devido ao fato de não terem sido convertidas em lei pelo Congresso Nacional dentro do prazo constitucional estipulado. Ademais, das vinte e sete (27) medidas provisórias em tramitação, nove (09) ainda aguardam instalação da Comissão Mista responsável pela apreciação da matéria, sendo que cinco (05) delas foram publicadas em dezembro de 2019, há mais de três meses. Ou seja: um terço dos instrumentos sob escrutínio parlamentar não tem sequer designação de relatoria faltando cerca de um mês para perder sua eficácia. Por fim, uma MPV foi rejeitada por ausência dos pressupostos de relevância e urgência¹¹⁸. Estes dados demonstram o alto custo político de construção e manutenção de uma coalizão que

¹¹⁷ Estes dados referem-se ao momento de encerramento da confecção da presente dissertação, mais especificamente no dia 16 de março de 2020.

¹¹⁸ Em sessão realizada no dia 20 de agosto de 2019, o Plenário da Câmara dos Deputados rejeitou, em apreciação preliminar, o atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência e de adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória nº 879, de 24 de abril de 2019, que "Altera a Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, e a Lei nº 12.111, de 9 de dezembro de 2009" e determinou o seu arquivamento, nos termos do disposto no parágrafo único do art. 8º da Resolução nº 1, de 2002-CN. Ato do Presidente Rodrigo Maia, de 23 de agosto de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Congresso/ato-23-08-2019-mpv-879.htm. Acesso em: 15 mar. 2020.

sustente a agenda estratégica do governo, uma vez que os termos dos acordos precisam ser constantemente renegociados¹¹⁹.

Este cenário chegou a ser esboçado pelo Senador Randolfe Rodrigues (REDE/AP) quando da apresentação da Proposta de Emenda à Constituição nº 43, em 03 de abril de 2019. Em sua justificativa, o Senador aduziu:

Tal exigência, diga-se, é plenamente justificável diante da clara incapacidade deste Governo em cumprir sua função e dialogar com o Congresso Nacional e com a sociedade. [...] Tem-se, portanto, o momento oportuno para devolver ao Poder Legislativo a prerrogativa atribuída pelo poder constituinte originário e que foi usurpada ao longo dos anos: o protagonismo na agenda pública e na proposição das reformas essenciais para retomada do desenvolvimento social e econômico.

Dessa forma, observa-se uma espécie de reação do Poder Legislativo face aos arroubos comportamentais de caráter autocrático do Presidente da República, que busca governar por meio de um protagonismo individualizado que rechaça a coordenação institucional com o Parlamento. Nesse diapasão, justifica-se a proposta de limitação da quantidade de medidas provisórias passíveis de edição no período de uma sessão legislativa (um ano), de forma a reequilibrar a balança de forças políticas e devolver o protagonismo à instituição democrática cuja função típica é justamente inovar o ordenamento jurídico: o Poder Legislativo.

Até então, o arranjo pautado no presidencialismo de coalizão tradicional apresentava-se estrategicamente confortável aos atores políticos. O Chefe do Poder Executivo empreendia sua plataforma de governo por meio da profusão de medidas

¹¹⁹ De acordo com Conrado Hübner Mendes, “há meios e modos jurídicos de governar. Este governo adota e expande a bula da legalidade autoritária. Na dimensão formal, há hiperprodução de decretos e dribles no legislador”. Nesse sentido, ao rejeitar a interação dialógica com o Congresso Nacional, o atual Presidente da República tenta reduzir o recurso ao instituto das medidas provisórias e opta por implementar sua agenda por meio de decretos, que não carecem de conversão em lei pelo Parlamento. Os dados consolidados na Tabela 4 anexa a esta dissertação demonstram que Jair Bolsonaro é o terceiro presidente com maior número de decretos expedidos nos primeiros 14 meses de governo, ficando atrás apenas de José Sarney e Fernando Collor. Até o momento, foram 611, uma proporção de quase 2 decretos por dia. Fernando Henrique Cardoso, nos primeiros 14 meses de seu 1º mandato, é o que mais se aproxima, com 473. Registre-se que a expedição de decretos não consubstancia atividade legislativa do Poder Executivo, mas, em verdade, trata-se de ato administrativo tendente a regulamentar a execução de uma lei. No entanto, Bolsonaro tem utilizado tal instrumento com o fito de implementar promessas de campanha sem a necessidade de dialogar com o Congresso Nacional. Caso emblemático refere-se aos decretos nº 9845, 9846 e 9847, expedidos para regulamentar a Lei nº 10.826, o Estatuto do Desarmamento, de modo a flexibilizar requisitos referentes à posse e porte de armas de fogo no território nacional. O Presidente exorbitou o poder regulamentar e legislou acerca da matéria, em afronta ao princípio da separação de poderes.

provisórias, muitas vezes despidas dos requisitos constitucionais de relevância e urgência. Por seu turno, ao admitir esta prática político-institucional, o Congresso pegava carona em veículo mais veloz para aprovar propostas de seu interesse sem o crivo democrático-constitucional qualificado. O ciclo se perpetuava hermeticamente intacto, considerados eventuais momentos que transitavam entre a cooperação sistêmica e os conflitos irremediáveis. FHC e Lula lograram êxito em manejar suas bases de apoio, ao passo que Fernando Collor e Dilma sucumbiram sob os escombros da ruína de suas frágeis coalizões de sustentação. Bolsonaro não rompeu de forma definitiva com o modelo de arranjo político desenvolvido na história constitucional recente, mas sinaliza em direção distinta daqueles que terminaram seus mandatos. Qualquer prognóstico representa mero exercício de futurologia, mas, por um lado, podemos estar diante de uma nova estrutura organizacional da correlação de forças político-institucionais e, por outro, veremos o futuro repetir o passado.

Este trabalho, em razão do caráter propositivo, tem por escopo aprimorar os parâmetros de admissibilidade das emendas parlamentares em sede de medida provisória de forma a romper a cooperação inconstitucionalmente mútua e, ao mesmo tempo, amenizar os decorrentes atritos institucionais entre Executivo e Legislativo. Nesse sentido, sustenta-se que a limitação quantitativa anual dos instrumentos editados pelo Presidente implica necessariamente na redução de novos dispositivos e alterações carreadas por meio de emendas sem pertinência temática ao objeto original. Trata-se de argumentado centrado em lógica estatístico-matemática. Quanto menos medidas provisórias, menos emendas jabutis. E o saldo final dessa equação é mais legitimidade democrático-constitucional.

3.1.7 Percentual máximo quantitativo

A limitação da quantidade de medidas provisórias editadas por ano tem o condão de solucionar parte do problema, mas, se adotada de forma isolada, não se mostra suficientemente eficaz. Em perspectiva acessória, faz-se necessária o estabelecimento de requisitos complementares aptos a potencializar a fiscalização e controle do contrabando legislativo quando da conversão da medida provisória em lei. Nesse sentido, sustenta-se a limitação da quantidade de emendas parlamentares

que podem ser apresentadas durante a tramitação do projeto de lei de conversão no Congresso Nacional, notadamente durante os trabalhos empreendidos pela Comissão Mista instalada para apreciação da matéria.

A remissão aos casos narrados no Capítulo 1 desta dissertação afigura-se pertinente no sentido de demonstrar a necessidade de fixar um teto quantitativo. A Medida Provisória nº 668, editada em 30 de janeiro de 2015, pela então Presidente Dilma Rousseff, continha apenas quatro (04) artigos, um instrumento legislativo consideravelmente enxuto. Ao ser submetido para apreciação do Congresso Nacional, o texto recebeu um total de cento e sete (107) propostas de emendas parlamentares, resultando em projeto de lei de conversão dotado de trinta e quatro (34) dispositivos. Trata-se de um aumento de setecentos e cinquenta por cento (750%) entre o texto original e a redação final dada pelos parlamentares.

Já a Medida Provisória nº 684, publicada em 22 de julho de 2015 sob a rubrica da supracitada Chefe do Executivo, previa um único artigo que alterava a redação do artigo 83, § 2º e o *caput* do artigo 88 da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, acerca do regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Os Deputados e Senadores integrantes da Comissão Mista apresentaram cento e cinquenta e duas (152) proposições de emendas, que resultaram em um projeto de lei de conversão com nove (09) artigos, um implemento de oitocentos por cento (800%). Neste caso, a mensuração em valores percentuais distorce, por óbvio, a ampliação do texto primário, dando a falsa impressão de que houve um salto quântico no número de artigos. Afinal, o mero acréscimo de um artigo representaria extensão em cem por cento (100%). No entanto, a questão fulcral aqui não repousa sobre os artigos da medida provisória em si, mas nos dispositivos que ela tem por objetivo alterar. O instrumento original editado pela Presidente alterava apenas dois dispositivos, ao passo que o respectivo projeto de lei de conversão promove mudanças em cento e vinte (120) artigos não só da lei primariamente afetada, mas também da Lei nº 8.666/93 (licitações) e da Lei nº 12.101/2009 (certificação das entidades beneficentes de assistência social). Trata-se de um incremento de quase seis mil por cento (6.000%).

Por sua vez, a Medida Provisória nº 621, publicada em 09 de julho de 2020 também por Dilma Rousseff, instituiu o Programa Mais Médicos com a finalidade de formar recursos humanos na área médica para o Sistema Único de Saúde (SUS).

Originalmente composto por vinte e seis (26) artigos, a redação final fruto dos trabalhos empreendidos na conversão em lei pelo Congresso Nacional passou a contar com trinta e oito dispositivos, em um modesto aumento de quarenta e seis por cento (46%). Porém, foi interposto o incomensurável montante de quinhentas e sessenta e sete (567) propostas de emendas parlamentares tendentes a alterar o texto oriundo do Poder Executivo. Em uma suposta distribuição equidistante, é como se cada artigo da MPV tivesse sido alvo de vinte e uma (21) sugestões de modificação.

A brevidade do presente trabalho implica na inviabilidade prática de traçar um espaço amostral suficientemente robusto e confiável para demonstrar a proporção média de aumento comparativo entre o texto originalmente editado pelo Executivo e a redação final consolidada pelo Legislativo. Não se apresenta factível a análise individual de cada uma das mil quinhentas e quarenta e duas (1542) medidas provisórias editadas pelos Presidentes da República desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, excluídas as reedições que tornariam esse montante exorbitantemente maior. Por decorrência lógica, mostra-se inexecutável a avaliação, mesmo em sede estatístico-proporcional, das incontáveis emendas parlamentares apostas nesse mesmo período, de modo que certas escolhas dos modelos de parametrização propostos aqui acabam sendo pautadas de forma arbitrariamente fundamentada.

Nesse sentido, com base nos casos relatados acima, não é razoável que um instrumento urgente e relevante, de caráter eminentemente extraordinário, seja expandido de tal forma que se transforme em um projeto de lei com oito vezes mais dispositivos. Da mesma maneira, afigura-se injustificável, a despeito da eventual complexidade de certas matérias, que um veículo normativo preliminarmente altere apenas dois ou três dispositivos normativos seja convertido em um texto tendente a incidir sobre outros cem artigos, incisos, parágrafos e alíneas distintos. A assimetria discrepante do tamanho e âmbito de incidência entre a medida provisória original e o projeto de lei de conversão elaborado pelo Congresso Nacional evidencia o desvio do processo legislativo, que acaba por desnaturar a utilidade precípua das normas de urgência.

Dessa forma, sustenta-se a definição de percentual máximo de acréscimo quantitativo de dispositivos novos na taxa de trinta por cento (30%), compreendendo

tanto os dispositivos da própria medida provisória original quanto aqueles sobre os quais ela incide, mediante estrita correlação proporcional com as emendas parlamentares apresentadas. Um exemplo hipotético tem o condão de esclarecer a proposta. Suponha uma medida provisória editada com dez (10) dispositivos que altera trinta (30) enunciados normativos de variados diplomas legais. Tendo em vista o limite de acréscimo em 30%, o projeto de lei de conversão elaborado pelos parlamentares pode conter, no máximo, treze (13) dispositivos direcionados a alterar trinta e nove (39), incluídos os trinta anteriores, inovando apenas em nove. Para tanto, pode ser proposto um teto de treze (13) propostas de emendas. A tabela a seguir oferece representação visual do parâmetro objetivo proposto.

Tabela 3. Exemplo ilustrativo da proposta

	MPV	Acréscimo	PLV
Dispositivos	10	30% = 3	13
Alterações legislativas	30	30% = 9	39
Emendas parlamentares		13	

Nessa esteira, institui-se um parâmetro de admissibilidade objetivo apto a conformar a atuação parlamentar, uma vez que estabelece um limite quantitativo máximo de emendas passíveis de apresentação, calculado com base no número de dispositivos originalmente editados pelo Presidente da República. Logo, com base na exemplificação esquematizada acima, uma MPV com dez enunciados pode receber, no máximo, treze propostas de emenda. Faz-se mister registrar que se utiliza o termo dispositivo de modo a não se restringir apenas aos artigos, estendo a previsão aos respectivos incisos, parágrafos, alíneas e itens.

3.2 Modelo de estruturação do desenho

As propostas legislativo-constitucionais estruturadas acima têm por objetivo sedimentar parâmetros normativos pragmaticamente aplicáveis à dinâmica de emendamento das medidas provisórias e os procedimentos correlatos. A previsão destes critérios no ordenamento jurídico tem o condão de garantir grau mais elevado

de segurança jurídica e transparência quanto às etapas de tramitação do instrumento de urgência.

No entanto, a mera descrição normativa, por mais completa e objetiva, não implica necessariamente em efetividade prática se os meios de implementação não se mostram funcionais. Além da positivação legal, deve-se conceber um ambiente propenso a uma interação harmonicamente praticável entre os diversos atores que produzem e são produto destas mesmas normas. Nesse sentido, pretende-se apresentar um esboço de desenho institucional apto a viabilizar um processo de conversão da medida provisória em lei menos conturbado e mais eficiente.

3.2.1 Comissão Mista: manutenção ou desmembramento?

O Presidente da República, ao adotar um instrumento de urgência e relevância, deve submetê-lo imediatamente ao Congresso Nacional, a quem incumbe proferir juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais e apreciar seu conteúdo. O artigo 62 da Constituição Federal, em seu § 9º, prevê que “caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer”. Em perspectiva regimental complementar, a Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, em seu artigo 2º, § 2º, aduz que “a Comissão Mista será integrada por 12 (doze) Senadores e 12 (doze) Deputados e igual número de suplentes, indicados pelos respectivos Líderes, obedecida, tanto quanto possível, a proporcionalidade dos partidos ou blocos parlamentares em cada Casa”. Nesse sentido, cabe a uma única comissão mista apreciar, emendar, redigir e apresentar parecer a respeito da medida provisória editada, com a respectiva formulação do texto final do projeto de lei a ser convertido.

No entanto, o controle parlamentar exercido por meio de comissão mista uma tem apresentado obstáculos de difícil transposição dada a estrutura interna de atuação e a necessária implicação de ações coordenadas entre representantes das duas Casas Legislativas. Nessa perspectiva, a compatibilização dos interesses, perfis de atuação e autonomia político-eleitoral entre Deputados e Senadores afigura-se intrinsecamente complexa e delicada. A própria definição da figura do Presidente da Comissão facultada alternativamente entre Câmara e Senado também se apresenta sob delicado impasse político, uma vez que cabe a este a indicação do

Relator e Relator-Revisor, figuras centrais e decisivas quanto ao rumo e ritmo dos trabalhos empreendidos. Apesar de representantes do Poder Legislativo Federal, centrados na figura do Congresso Nacional, Deputados e Senadores pertencem a colegiados institucionais diversos, com características e nuances próprias e, como tais, ensejam espaços de atuação particulares de sensível harmonização.

Um sintoma da aparente ausência de atuação sinérgica do Congresso Nacional repousa na letargia de instalação das Comissão Mistas. Dentre as cinquenta e quatro (54) medidas provisórias editadas pelo atual Presidente Jair Bolsonaro, nove (09) ainda aguardam instalação da Comissão Mista, em flagrante descumprimento do prazo regimental de 48 horas para tanto. Além disso, das treze (13) MPVs que tiveram vigência encerrada por decurso de tempo, quatro (04) não tiveram sequer comissão mista efetivamente instalada. Por óbvio, inúmeros fatores tem o condão de explicar os dados acima ventilados. Primeiramente, a inércia do Poder Legislativo pode configurar uma escolha política consciente no sentido de permitir que o instrumento de urgência editado pelo Poder Executivo produza os efeitos pretendidos e tenha sua vigência expirada por decurso de tempo. Por outro lado, pode sugerir a dificuldade do governo em alinhar acordos e formar bases de sustentação que intercedam pelos projetos submetidos ao Parlamento. Por fim, até mesmo a profusão exponencial de medidas provisórias editadas influencia na viabilidade de instalar comissões mistas, em razão do elevado número de instrumentos submetidos à apreciação parlamentar. Neste último caso, a proposta de limitação quantitativa anual das medidas provisórias, apresentada no item 3.1.6, configura uma alternativa viável de solucionar a morosidade no estabelecimento das comissões, dotando-as de tempo hábil para formatação e execução dos trabalhos.

De qualquer modo, a despeito dos eventuais motivos que informam a ausência de comissão mista instalada, o modelo de implementação carece de medidas capazes de atualizar e aprimorar a dinâmica de apreciação parlamentar das medidas de urgência. A sistemática vigente apresenta factibilidade limitada, em razão do formato adotado e dos prazos impraticáveis estabelecidos. Repare que, de acordo com a Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, a Comissão Mista composta por Deputados e Senadores deve ser instalada setenta e duas (72) horas após a publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União, já com a

necessária indicação dos cargos de Presidente, Vice, Relator e Revisor¹²⁰. Ademais, o referido regimento prevê que o prazo para oferecimento de emendas parlamentares à Medida Provisória é de seis (06) dias contados a partir da publicação do ato no Diário Oficial¹²¹, um lapso temporal consideravelmente curto, tendo em vista os possíveis impactos políticos, econômicos e sociais de atos legislativos de caráter urgente e extraordinário.

Dessa forma, tendo em vista todo o exposto, sustenta-se o desmembramento da Comissão Mista única em duas comissões distintas, compostas exclusivamente por parlamentares das respectivas Casas Legislativas de forma apartada, com o intuito de superar o modelo de integração coligada. Logo, propõe-se a instalação de uma Comissão constituída somente por Deputados Federais e outra Comissão integrada somente por Senadores, de forma a desempenhar o controle parlamentar em caráter autônomo, porém harmonicamente complementar. É inegável que uma comissão não estaria autorizada a ingerir na forma de atuação da outra, mas, da mesma forma, não seria dotada de independência irrestrita para desconsiderar o trabalho distinto desenvolvido. Nesse sentido, atribui-se autonomia no desenvolvimento dos debates, propostas, emendas e textos em cada uma das comissões, mas deve ser observada a premissa supletiva do controle parlamentar: as discussões na comissão de Deputados devem ser complementadas, robustecidas, aprimoradas pela comissão de Senadores e vice-versa, em uma dinâmica que se retroalimenta.

Não se trata, portanto, de atividades estanques, mas um exercício compartimentado de forma a dinamizar e multiplicar as instâncias de controle dos atos praticados. O argumento é, mais uma vez, de natureza eminentemente matemática: ao invés de uma única comissão responsável por analisar os parâmetros constitucionais de relevância e urgência e o conteúdo propriamente dito

¹²⁰ Art. 2º Nas 48 (quarenta e oito) horas que se seguirem à publicação, no Diário Oficial da União, de Medida Provisória adotada pelo Presidente da República, a Presidência da Mesa do Congresso Nacional fará publicar e distribuir avulsos da matéria e designará Comissão Mista para emitir parecer sobre ela.

Art. 3º Uma vez designada, a Comissão terá o prazo de 24 (vinte e quatro) horas para sua instalação, quando serão eleitos o seu Presidente e o Vice-Presidente, bem como designados os Relatores para a matéria.

¹²¹ Art. 4º Nos 6 (seis) primeiros dias que se seguirem à publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União, poderão a ela ser oferecidas emendas, que deverão ser protocolizadas na Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal.

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

da medida provisória, o controle passa a ser mais rígido, dada a necessidade do instrumento legislativo ser submetido ao crivo de dois colegiados parlamentares autônomos e complementares. Em certa medida, o desmembramento proposto dificulta eventual captura política de parlamentares que integram duas comissões distintas, tendo em vista o maior custo de formatação de um acordo que desvirtue ou enviesse os trabalhos empreendidos em ambas. Até mesmo porque a atuação de uma comissão será necessariamente analisada, parametrizada e fiscalizada pela outra, em um controle mutuamente recíproco. Assim, em substituição ao modelo de uma única comissão mista que inspeciona apenas o ato do Poder Executivo, propõe-se uma alternativa que permite vistoria dúplice face ao instrumento normativo emanado pelo Presidente da República e controle interno do próprio Parlamento.

A partir desse esboço de nova formatação institucional, dois requisitos intrínsecos à proposta exigem breves considerações. Em primeiro lugar, de forma a garantir a atuação harmonicamente complementar entre as duas comissões, afigura-se imprescindível a alternância quanto à comissão iniciadora do processo de conversão da medida provisória em lei, de forma a evitar a prevalência de uma sobre a outra. Nessa esteira, ao ser editada uma medida provisória e submetida à apreciação do Congresso Nacional, o texto deve ser alternadamente distribuído entre a Comissão de Deputados e a Comissão de Senadores, de forma intercalada, para que ambas as Casas tenham as mesmas possibilidades de inaugurar o procedimento de conversão e conformá-lo nos moldes pretendidos por seus respectivos integrantes.

Em segundo lugar, como consequência direta da condição supracitada, faz-se mister a divisão equânime do número de emendas a serem ofertadas à medida provisória em tramitação. No item 3.1.7 deste Capítulo, sedimentou-se a proposta de definir um percentual máximo na taxa de trinta por cento (30%) referente ao acréscimo quantitativo de dispositivos novos, mediante estrita correlação proporcional com as emendas parlamentares apresentadas. Em termos práticos, esta proposição determina um teto limite de emendas passíveis de serem ofertadas. Sendo assim, deve ser ofertada paridade de condições entre as duas comissões, oportunizando que ambas apresentem o mesmo número de sugestões de alteração do texto em análise. Nesse sentido, a comissão que iniciar o procedimento de

conversão da medida provisória somente poderá oferecer a metade do número máximo total de emendas ao texto, de forma a disponibilizar a outra metade aos integrantes da comissão subsequente. Esta repartição igualitária garante uma atuação coordenadamente equilibrada entre Deputados e Senadores, de modo a impedir a proeminência de uma em relação à outra.

Por fim, registre-se que não se optou pelos termos “comissão-relatora” e “comissão-revisora” com o fito de evitar a errônea interpretação de que a comissão que dá seguimento ao processo legislativo de conversão se restringe apenas à mera revisão das alterações perpetradas pela comissão que iniciou os trabalhos de controle parlamentar. Dessa forma, entende-se que a referência correta deve se ater apenas à identificação da respectiva Casa Legislativa à qual pertence, de modo a instituir a Comissão Especial de Deputados (CED) e a Comissão Especial de Senadores (CES) para Conversão.

3.2.2 Presidências, indeferimento liminar e sistema recursal

A definição de novo desenho institucional pautado no desmembramento da comissão mista única em duas comissões especiais vinculadas a cada uma das Casas Legislativas propicia alternativas à dinâmica de controle parlamentar das emendas opostas ao projeto de conversão da medida provisória em lei. Isso porque a descentralização dos trabalhos permite a atribuição de prerrogativas e/ou deveres de fiscalização a uma pluralidade de atores em concatenação orgânico-sistemática de forma a ampliar os instrumentos de controle do processo legislativo, tanto sob a ótica formal, mediante observância dos procedimentos regimentais, legais e constitucionais previstos, quanto sob o prisma material, tendo em vista o conteúdo das proposições e a inspeção de atuação pelos próprios pares. Assim, a verificação de eventuais falhas ou desvios torna-se mais eficiente e robusta, por ser produto de uma cadeia de monitoramento mais complexa e elaborada.

Nesse sentido, propugna-se que os Presidentes das respectivas comissões especiais de Deputados (CED) e Senadores (CES) instaladas para conversão da medida provisória em lei sejam investidos do dever de indeferir liminarmente as propostas de emenda parlamentar sem pertinência temática com o texto originalmente editado pelo Poder Executivo, sob pena de obstrução do rito. Observe

que, a partir desta configuração, viabiliza-se controle monocrático preventivo das proposições jabutis por meio de atores e momentos diversos e complementares. Assim, substitui-se a figura unitária do presidente da comissão mista pela atuação coordenada e supletiva do Deputado Federal e do Senador que presidem as respectivas comissões especiais na Câmara e no Senado. Este controle dúplice oferece uma instância adicional apta a filtrar propostas que potencialmente desvirtuem o escopo central da medida provisória, uma barreira suplementar de fiscalização da higidez do processo democrático-legislativo.

Ademais, como visto no item 2.2 desta dissertação, os procedimentos relativos à inadmissão das emendas jabutis não se afiguram uniformes e lineares, suscetíveis a manobras regimentais e questões de ordem a depender de quem ocupa a cadeira de Presidente da Câmara dos Deputados. Este, nos termos da primeira parte do *caput* do artigo 125 do RICD, “tem a faculdade de recusar emenda formulada de modo inconveniente, ou que verse sobre assunto estranho ao projeto em discussão ou contrarie prescrição regimental”. Em seus respectivos mandatos, os Deputados Michel Temer, Henrique Eduardo Alves e Eduardo Cunha trataram o tema sem a devida padronização, ora centralizando a prerrogativa de indeferimento liminar, ora abdicando ou terceirizando a decisão. Em determinados casos, o Presidente da Casa avocou a competência para recusar as emendas parlamentares e até mesmo as alterações sem pertinência inseridas pelo Relator em texto substitutivo, inclusive com a possibilidade de remessa das proposições ou do projeto completo para saneamento dos vícios detectados. Em outros, declarou-se incompetente para manifestar-se pela inadmissibilidade de emendas inseridas e aprovadas em parecer da Comissão Mista, por se tratar de decisão monocrática que desprestigiaria deliberação colegiada, submetendo tal análise ao Plenário da Casa.

Este trabalho sustenta a necessidade de expressa previsão de competência de natureza vinculada para indeferimento liminar de emendas jabutis por parte do Presidente da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Enquanto figura central dos trabalhos nas Casas Legislativas, com poder de definir a pauta diária das sessões, a maior autoridade do colegiado pleno deve ser imbuída da obrigação de verificar e garantir a higidez do processo legislativo, no sentido de reforçar o sistema de controle das proposições enxertadas nos textos sob apreciação e votação. Importante frisar que a proposta em tela pauta-se na delimitação legal de um dever,

uma atribuição de natureza vinculada, obrigatória, e não uma mera liberalidade. Lembre-se que o supracitado artigo 125 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados prevê uma faculdade, uma decisão com base em cálculo discricionário quanto a eventual indeferimento de proposta sem pertinência temática ao projeto de lei em tramitação. A ausência de norma inequivocamente cogente ensejou múltiplas interpretações contraditórias e decisões casuísticas sem qualquer parametrização lógico-proporcional e observância dos ditames constitucionais do devido processo legislativo. Nesse sentido, questão de tamanha relevância não pode ser tratada como mera opção, mas sim um dever consubstanciado em decisão devidamente fundamentada que explicita a ausência de vinculação temática entre a emenda proposta e a medida provisória originalmente editada.

Neste ponto, cumpre salientar que não se está falando em competência privativa do Presidente da Casa Legislativa, mas, sim, concorrente com os Presidentes das Comissões Especiais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. A competência destes advém da figura do Presidente da atual Comissão Mista única, na qual atribui-se responsabilidade objetiva expressa, com fulcro no artigo 4º, § 4º, da Resolução nº 1, de 2002-CN, ao prever 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”. Desta feita, delineia-se uma rede interseccional de autoridades competentes para fiscalizar o devido processo legislativo e verificar a observância dos parâmetros regimentais, legais e constitucionais das matérias sob análise do Congresso Nacional, com capacidade de sustar elementos estranhos ao núcleo original do instrumento legal em tramitação.

Em caso de eventual indeferimento liminar de emenda parlamentar sem pertinência temática por Presidente da Comissão Especial ou de uma das Casas Legislativas, faz-se necessário oportunizar ao autor da emenda impugnada a revisão da decisão monocrática proferida. Nesse sentido, a sistemática vigente oferece substrato normativo sólido e desenho eficientemente arquitetado, passível de pequenos ajustes com o fito de aprimorar e especializar o tratamento para a tramitação do projeto de conversão da medida provisória em lei.

Com base na Resolução nº 1, de 2002-CN, que dispõe especificamente sobre a apreciação das medidas provisórias, o artigo 4º, § 5º prevê que “o autor da

emenda não aceita poderá recorrer, com o apoio de 3 (três) membros da Comissão, da decisão da Presidência para o Plenário desta, que decidirá, definitivamente, por maioria simples, sem discussão ou encaminhamento de votação”. Tal dinâmica mostra-se perfeitamente replicável nas Comissões Especiais desenhadas a partir do desmembramento particular da Comissão Mista una, de modo que os próprios integrantes do colegiado manifestem-se sobre a manutenção ou reforma da decisão monocrática que indeferiu a emenda apresentada. Entende-se, no entanto, a necessidade de quórum qualificado por maioria absoluta, tendo em vista a relevância da questão e a potencial desnaturação do projeto caso um tema sem pertinência seja incorporado ao texto de forma indevida ou deslocada.

Já o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, ao versar de forma genérica sobre o rito de apreciação das emendas no processo legislativo ordinário, traz na segunda parte do *caput* do artigo 125 que “no caso de reclamação ou recurso, será consultado o respectivo Plenário, sem discussão nem encaminhamento de votação, a qual se fará pelo processo simbólico”. Nesse sentido, em caso de decisão monocrática de indeferimento pelo Presidente da Câmara, o autor da emenda impugnada pode recorrer ao Pleno da respectiva Casa para manutenção da proposta no texto. Porém, no mesmo sentido da análise pela comissão, por se tratar de tema afeto à higidez do processo legislativo e à interação institucional entre os Poderes Executivo e Legislativo, propugna-se a instituição de votação nominal por maioria simples, de modo a incluir um quantitativo significativo de atores no processo decisório de reincorporação ou supressão da proposta de emenda questionada.

O aprimoramento do quórum tem por objetivo aumentar o ônus político de reverter decisão denegatória de emenda parlamentar individual que não estabeleça vinculação temática com o texto original editado pelo Chefe do Executivo, de modo a desestimular estratégica e consistentemente a recorrência da prática de contrabando legislativo. Uma vez indeferida por não cumprir os parâmetros legislativo-constitucionais objetivos delineados, a emenda jabuti só poderia integrar novamente o projeto de conversão mediante anuência expressa de parcela relevante dos pares congressistas, quadro que implica em delicado cálculo político-partidário. Em certa medida, emenda jabuti afigura-se como prática individualizada, perpetrada por parlamentar que enxerta proposta de sua autoria em veículo

normativo proveniente do Poder Executivo. A tolerância dos demais parlamentares afigura-se como um acordo tácito de cooperação negativa mútua, a partir da qual as proposições estranhas não são questionadas para evitar possíveis retaliações no mesmo sentido. Porém, ao ser instado a se pronunciar de forma explícita em reunião colegiada, o ônus político aumenta por ensejar um acordo expresso de colaboração ativa entre os pares. Logo, a tendência é uma redução na proposição de emendas sem pertinência temática que demandem atuação colaborativa entre parlamentares com objetivos díspares. Por se tratar de um modelo de desenho, a prática pode se consolidar em sentido contrário ao pretendido, a despeito dos direcionamentos originalmente traçados. Entre a teoria e a prática, encontra-se um Congresso Nacional inteiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em face de todo exposto, é possível concluir que o atual modelo de controle das emendas sem pertinência temática em sede de medidas provisórias tem demonstrado baixos índices de efetividade.

O primeiro indício repousa na recorrência consistente de proposições jabutis durante o procedimento de conversão da medida de urgência em lei. Em que pese a alternância de métodos e parâmetros de fiscalização do processo de emendamento, não se verifica sinalização no sentido de uma redução significativa dessa prática parlamentar. O presente trabalho não tem a pretensão nem repositório de dados em espaço amostral suficiente para delinear padrões estatísticos que corroborem este argumento e resultem na consequente formação de padrões replicáveis em cenários diversos. Não se trata, portanto, de análise quantitativa de pretensão universalizável. Os casos emblemáticos destacados integram rol meramente exemplificativo, com o objetivo de ilustrar a construção teórico-normativa pretendida. Por esse motivo, não são capazes de parametrizar curvas ascendentes, descendentes ou mesmo lineares da quantidade de emendas estranhas apresentadas ao longo de um certo recorte temporal.

A despeito das limitações de natureza estatístico-quantitativa inerentes à brevidade do presente trabalho, com base em opção metodologicamente fundamentada e consciente, a decomposição argumentativa perpetrada ao longo da obra fornece substrato robusto quanto à frequência regular e constante de práticas de contrabando legislativo. O exame qualitativo das emendas selecionadas tem por finalidade ilustrar manifestações latentes de fraude ao processo de conversão da medida provisória em lei, mediante segmentação restrita de exemplificações flagrantemente inconstitucionais do ponto de vista material, uma vez que o conteúdo mostra-se desconectado do texto original editado pelo Presidente da República.

De modo a instrumentalizar a análise dos eventos fáticos narrados, fez-se necessária a construção de modelo teórico-analítico capaz de estabelecer contornos conceituais e classificatórios mínimos referentes às propostas de emenda apresentadas por Deputados e Senadores durante a conversão da medida provisória em lei. Os marcos taxonômicos esboçados prestam-se a verificar a correspondência concatenada sob perspectiva lógica, jurídica e política entre os

modelos desenvolvidos e os casos concretos elencados. Nesse sentido, definiu-se um conjunto dialógico de cinco critérios básicos elencados de modo a interpretar o fenômeno descrito, com base em aspectos relativos à ementa, natureza jurídica, diplomas, dispositivos e enunciados objetos de alteração e requisitos constitucionais de relevância e urgência.

Dispostos em uma razão de complementariedade recíproca, este quadro comparativo-referencial ensejou a classificação de três diferentes tipos de emendas, quais sejam, pertinentes, conexas e estranhas/sem pertinência. As emendas pertinentes são proposições parlamentares que não desvirtuam ou excedem o escopo temático inicial delimitado pelo Presidente da República quando da edição da medida provisória. Nesse sentido, representam a boa prática legislativa, uma vez que se restringem aos estritos limites constitucionais, legais e regimentais impostos ao processo legiferante. Já as emendas conexas tratam de matérias de conteúdo amplo e generalista que tangenciam em parte a questão, mas divergem, expandem ou desnaturam o tópico específico regulado pela MPV. Por fim, as emendas estranhas são os jabutis por excelência, uma vez que não estabelecem qualquer vinculação de pertinência temática com o objeto da medida provisória editada. Registre-se que, para fins deste trabalho, apesar dos distintos graus de dissonância com o conteúdo da medida de urgência, tanto as conexas quanto as estranhas são enquadradas como emendas jabutis, uma vez que ambas estão deslocadas, em locais inapropriados. A proposta conexa escalou alguns galhos, enquanto a emenda estranha atingiu o topo da árvore.

O segundo indicativo da ineficiência do atual modelo de controle refere-se à baixa densidade normativa de instrumentos efetivamente objetivos e eficientes de inadmissão das propostas parlamentares desviantes. O regramento jurídico vigente ainda é consideravelmente esparso e desconectado, de forma que a armadilha jurídica montada para capturar os jabutis é falha, previsível, detectável. Em grande medida, as regras vigentes restringem-se a reproduzir integralmente o mesmo conteúdo ao invés de estabelecerem uma relação de especificidade complementar e supletiva. Por esse motivo, faz-se premente o alinhamento estratégico-legislativo das normas concernentes ao processo de emendamento das medidas provisórias, em todas as dimensões, sejam elas de estatura constitucional, legal ou regimental. Deve-se constituir um arcabouço jurídico-normativo coeso, robusto e sistemicamente

harmônico de modo a delimitar de forma precisa os recursos disponíveis para sustar propostas que comprometam a higidez do devido processo legislativo.

Do ponto de vista regimental, a Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional e os regimentos internos da Câmara dos Deputados (RICD) e do Senado Federal (RISF) são dotados de previsões suficientemente claras acerca da inadmissibilidade de emendas parlamentares sem vinculação temático-material com o texto da medida provisória em conversão. No entanto, o manejo de questões de ordem implica em flutuação hermenêutica e insegurança jurídica quanto à correta aplicação das regras de tramitação interna das Casas Legislativas. Os parlamentares valem-se do referido expediente para suscitar perante o Presidente do Pleno, em qualquer fase, dúvida a respeito de interpretação ou aplicação do regimento em caso concreto ou relacionada com a Constituição Federal, tendo em vista a matéria tratada na ocasião. Dessa forma, a ausência de padrões interpretativos positivados em outros diplomas reduz o controle de emendas jabutis ao mero dissabor das vicissitudes político-partidárias eventuais, com base em alianças fluidas, acordos efêmeros, reuniões a portas fechadas e liturgias monocráticas dos presidentes. Instrumentos de tamanha volatilidade não podem ter o condão de definir os parâmetros de indeferimento de emendas impertinentes, sob pena de inestimável prejuízo da legitimidade democrático-constitucional do processo legiferante e de seu produto final, a lei.

Desta feita, propugna-se a consolidação de legislação específica que regule o procedimento de conversão da medida provisória em trâmite no Congresso Nacional, de forma a resguardá-lo da sinuosa e intrincada dinâmica inerente ao plano regimental. A criação de lei dedicada ao tratamento da questão não implica necessariamente no seu estrito cumprimento, uma vez que até mandamentos de estatura constitucional podem ser inobservados, mas dificulta o expediente de manobras regimentais tendentes a desvirtuar etapas, requisitos e impedimentos do devido processo legislativo.

No estrato constitucional, sustenta-se proposta de emenda ao artigo 62 da Carta Política no sentido de incluir vedação expressa à apresentação de emendas sem pertinência temática, de modo a oferecer substrato mais robusto aos fundamentos de denegação de proposições que não dialogam com as medidas legislativas editas pelo Chefe do Executivo Nacional. Alçar a questão ao status de

norma constitucional enseja violação de natureza eminentemente mais gravosa se comparada ao desrespeito de regra regimental interna de Casa legislativa. O ônus jurídico-político torna-se invariavelmente mais custoso.

No entanto, a tentativa de constitucionalização se deu por via diversa a partir do momento que o Supremo Tribunal Federal avocou a questão em sede jurisdicional, com base no julgamento da ADI nº 5.127/DF. A jurisprudência da Corte afigura-se cediça quanto à impossibilidade de controle preventivo do processo legislativo, admitindo apenas duas exceções. Primeira, na hipótese de Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que seja manifestamente ofensiva a cláusula pétrea, nos termos do art. 60, § 4º, da CF. Segunda, no caso de projeto de lei ou PEC em cuja tramitação for verificada manifesta ofensa a alguma das cláusulas constitucionais que disciplinam o correspondente processo legislativo. Logo, admite-se apenas o controle acerca de aspectos formais, de forma a resguardar a regularidade jurídico-constitucional do procedimento, sob pena de violação do princípio da Separação de Poderes.

Nesse sentido, o STF absteve-se de se manifestar quanto ao processo de emendamento das medidas provisórias por entender que se tratava de matéria *interna corporis*, intrinsecamente afeta a normas regimentais, em claro sinal de deferência à legitimidade democrático-eleitoral da política representativa. Na tentativa de expandir o controle de constitucionalidade preventivo, a Corte assentou, no julgamento da ADI nº 5.127/DF, que a inserção de emenda sem pertinência temática ao objeto original da medida provisória viola princípios com sede na Carta Maior e, portanto, são suscetíveis de conformação judicial. Com base na orientação jurisprudencial, o Poder Judiciário é investido de competência para interferir no processo legislativo em curso na hipótese de projeto de lei que ofenda cláusula constitucional procedimental, não lhe cabendo, contudo, avaliar aspectos materiais.

Reside justamente no impedimento de análise material a insuperável inconsistência do argumento que justifica o controle por meio da jurisdição constitucional. Mesmo que a vedação de emendas jabutis seja positivada de forma expressa na Constituição Federal por meio de PEC, este dispositivo não apresenta caráter puramente procedimental. Por dedução lógica, a verificação de compatibilidade temática entre emenda parlamentar proposta e a medida provisória edita implica necessariamente em análise de mérito de seus respectivos conteúdos.

A despeito da tentativa empreendida neste trabalho em definir critérios conceituais, taxonômicos e tipológicos de textura objetiva, afigura-se inevitável remanescer uma certa dose de discricionariedade político-axiológica na definição dos pontos de interseção temática entre as normas.

Logo, em que pese a possibilidade do Poder Judiciário conhecer das emendas jabutis por violação a dispositivos procedimentais de estatura constitucional, entende-se que a Suprema Corte não é munida de recursos e instrumentos devidamente arquitetados e suficientemente preparados e aptos a projetar, executar e fiscalizar eventuais questões práticas e efeitos sistêmicos que decorrem direta ou indiretamente de sua decisão. A capacidade institucional desenhada e atribuída ao STF pelo pacto constitucional celebrado em 1988 não abarca o controle de ato jurídico-político ainda em formação capitaneado por integrante de outro poder constituído. A proposta de emenda, mesmo que incorporada ao texto em tramitação, ainda não se ultimou, não completou todo o ciclo de aperfeiçoamento, de modo que eventuais incongruências e transgressões são plenamente passíveis de saneamento antes de sua promulgação. Por mais desconectada e incoerente determinada proposição parlamentar possa representar, não deve o Poder Judiciário manifestar-se antes que os próprios atores imbuídos de competência constitucional e legitimidade democrático-representativo-eleitoral apresentem suas contribuições para aprimorar o conteúdo e sanar inconsistências.

Por todo o cenário exposto, sustenta-se que o Parlamento é o espaço institucional por excelência de construção deliberativa, de modo que a interação dialógica entre os atores políticos representa o meio adequado para coibir a multiplicidade temática enxertada nos instrumentos de urgência e relevância editados pelo Presidente da República. Apesar do aparente paradoxo, o mesmo ambiente onde os jabutis nascem e se proliferam deve ser o mesmo onde devem ser caçados. Os parlamentares devem ser equipados com instrumentos efetivos e inseridos em um contexto normativo-institucional que potencialize a eficiência sistêmica e possibilite a definição de eventuais aprimoramentos capazes de conter a reprodução desenfreada de jabutis.

Nesse sentido, formatou-se a proposta de modelo de desenho institucional com contornos mais herméticos e funcionais no que tange o controle das emendas sem pertinência temática em sede de medida provisória. Por se tratar de um

protótipo teórico, não se afigura possível antever o comportamento dos diferentes atores e instituições envolvidos e conseqüentemente os possíveis cenários e desdobramentos decorrentes destas escolhas jurídico-políticas. De qualquer forma, entende-se que a estrutura esboçada apresenta interessante potencial de aprimoramento se comparada aos atuais mecanismos de controle e fiscalização.

Em que pese o fato do objeto de pesquisa desta dissertação centrar-se na investigação de parâmetros de admissibilidade a emendas apresentadas por Deputados e Senadores, a atuação do Presidente da República tem o condão de conformar as subseqüentes ações parlamentares, tendo em vista a competência privativa de edição das medidas provisórias. Logo, afigura-se inevitável a análise de questões correlatas afetas ao Chefe do Executivo que impactam de forma decisiva no processo de conversão do instrumento em lei, como os limites e contornos dos poderes presidenciais de edição.

Assim, em perspectiva quantitativa, sustenta-se a definição de um número padronizado máximo anual de instrumentos passíveis de publicação pelo Presidente, de modo a arrefecer a profusão de novas medidas caoticamente inseridas no ordenamento jurídico. Ademais, sob a ótica qualitativa, propugna-se a delimitação de um rol taxativo de matérias sujeitas ao regramento por meio de medida provisória, subvertendo a lógica vigente de assuntos vedados. Ao invés de pontuar os temas não podem ser versados, deve-se delimitar expressa e inequivocamente quais tópicos podem ser veiculados sob a chancela da urgência e relevância. Sustenta-se definir em termos claros a regra, não a exceção. Assim, permite-se que a subsunção da medida concreta à hipótese prevista seja processada de forma mais translúcida e objetivamente fundamentada, uma vez que a regra está positivada.

Logo, o Presidente da República poderia editar um quantitativo limitado de medidas provisórias por ano sobre temas previamente estabelecidos em *numerus clausus*. Quanto menos medidas provisórias, menos emendas jabutis. Conseqüentemente, se a quantidade e o conteúdo material primário da norma subsistirem restritos, as proposições secundárias de alteração do texto devem seguir o mesmo padrão de estreitamento numérico e temático. Frise-se que, em razão do recorte adotado, a definição específica do montante e tópicos extrapola a delimitação metodológica convencional.

Ao ser publicada e remetida ao Congresso Nacional, propõe-se a substituição do atual modelo de comissão mista única mediante desmembramento em duas comissões especiais vinculadas a cada uma das Casas Legislativas. Importante consignar que a nova disposição não consubstancia funções estanques de relatoria e revisão, de forma a evitar interpretação equivocada de que a comissão que dá seguimento ao processo legislativo de conversão se restringe apenas à mera revisão das alterações perpetradas pela comissão que iniciou os trabalhos de controle parlamentar. Dessa forma, entende-se que a referência correta deve se ater apenas à identificação da respectiva Casa Congressual à qual pertence, de modo a instituir a Comissão Especial de Deputados (CED) e a Comissão Especial de Senadores (CES) para Conversão.

A partir desse esboço de nova formatação institucional, dois requisitos intrínsecos à proposta exigem breves considerações. Em primeiro lugar, de forma a garantir a atuação harmonicamente complementar entre as duas comissões, afigura-se imprescindível a alternância quanto à comissão iniciadora do processo de conversão da medida provisória em lei, de forma a evitar a prevalência de uma sobre a outra. Nessa esteira, ao ser editada uma medida provisória e submetida à apreciação do Congresso Nacional, o texto deve ser alternadamente distribuído entre a Comissão de Deputados e a Comissão de Senadores, de forma intercalada, para que ambas as Casas tenham as mesmas possibilidades de inaugurar o procedimento de conversão e conformá-lo nos moldes pretendidos por seus respectivos integrantes.

Em segundo lugar, como consequência direta da condição supracitada, faz-se mister a divisão equânime do número de emendas a serem ofertadas à medida provisória em tramitação. Isso porque sedimentou-se a proposta de definir um percentual máximo na taxa de trinta por cento (30%) referente ao acréscimo quantitativo de dispositivos novos, mediante estrita correlação proporcional com as emendas parlamentares apresentadas. Em termos práticos, esta proposição determina um teto limite de emendas passíveis de serem ofertadas. Sendo assim, deve ser ofertada paridade de condições entre as duas comissões, oportunizando que ambas apresentem o mesmo número de sugestões de alteração do texto em análise. Nesse sentido, a comissão que iniciar o procedimento de conversão da medida provisória somente poderá oferecer a metade do número máximo total de

emendas ao texto, de forma a disponibilizar a outra metade aos integrantes da comissão subsequente. Esta repartição igualitária garante uma atuação coordenadamente equilibrada entre Deputados e Senadores, de modo a impedir a proeminência de uma em relação à outra.

Durante os trabalhos das comissões, os parlamentares devem observar parâmetros legislativo-constitucionais mínimos relativos à apresentação de propostas tendentes a modificar o texto original da medida provisória proveniente do Poder Executivo Federal. Em primeiro lugar, repise-se a necessidade de estabelecer nexos lógico-normativo entre os motivos que embasam a proposta original e as razões que sustentam sua modificação, de modo que a coerência interna do ordenamento jurídico permaneça intacta. Logo, uma medida relevante e urgente só pode ser alterada mediante proposta que preencha os mesmos requisitos, por se tratar de veículo excepcional e restrito. Torna-se indissociável a vinculação entre os requisitos constitucionais para edição e os contornos materiais das propostas parlamentares para alteração. Logo, assim como a medida provisória em si, as emendas apresentadas também devem se mostrar urgentes e relevantes.

Ademais, o parlamentar deve basear sua proposição na ementa da MPV, uma vez que esta fornece preciosas informações acerca do conteúdo tratado e o âmbito de abrangência, com redação objetivamente simples e concisa. Dessa forma, a identificação de temas sem pertinência torna-se tarefa balizada em termos resumidos e claramente identificáveis. Logo, as emendas não podem extrapolar os contornos delineados na proposta original e expandir o âmbito de incidência dos efeitos pretendidos, devendo modificar apenas os estritos dispositivos enunciados no cabeçalho da norma.

Por fim, conclui-se que não se justifica apresentar emenda a medida provisória que verse sobre matéria em tramitação no Congresso Nacional, uma vez que a recorrência do tema na pauta do Poder Legislativo indica ausência dos requisitos de urgência e relevância. O fato de haver propostas sob análise congressual indica que estas carecem de amadurecimento colegiado em tempo hábil, incompatível com a celeridade inerente às medidas provisórias, conclusão que extirpa o caráter inadiável e impreterível de sua aprovação. Logo, emenda com conteúdo similar a projeto de lei sob trâmite deve ser indeferida, de modo a não ser incorporada a projeto que converterá medida provisória em lei.

Caso verifique-se o descumprimento dos parâmetros delineados, os presidentes das respectivas comissões especiais têm o dever funcional de indeferir liminarmente as emendas jabutis. Desta decisão monocrática, cabe recurso ao colegiado da comissão, que deve formar quórum qualificado por maioria absoluta para reverter a decisão denegatória proferida. Persistindo a manutenção de emenda sem vinculação temática ao texto do projeto de lei de conversão quando da análise em Plenário, deve o Presidente da Casa proceder ao indeferimento, decisão que pode ser revertida por maioria simples em votação nominal.

A persistência dos jabutis em se multiplicar é um indicativo de que o meio para sua reprodução ainda se mostra plenamente favorável. As condições do ambiente no qual transitam tem se mantido inalteradas, sem intervenções significativas capazes de assustar ou afastar sua presença. Não são raras as notícias de criadouros ilegais onde são gestados, procriados e simplesmente soltos para, então, serem inseridos em habitats claramente inapropriados para sua vivência e sobrevivência. Afinal, eles não sobem em árvores. Somente a completa extinção ou mesmo uma redução quantitativa drástica desse espécime pode ser considerada fonte segura de que os instrumentos de controle são verdadeiramente eficientes. A caça constitucional de jabutis está apenas começando.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Rio de Janeiro: Revista Brasileira de Ciências Sociais vol. 31, n. 1, 1988.

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de Coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

AMARAL JUNIOR, José Levi Mello do. **Medida Provisória e sua conversão em lei: a emenda constitucional nº 32 e o papel do Congresso Nacional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

AMES, B. **Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Congress**. The journal of politics, v. 57, n. 2, p. 324-343, 1995.

AMORIM NETO, O. **Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil**. Dados, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 479-517, 2000.

AMORIM NETO, O. **Algumas consequências políticas de Lula: novos padrões de formação e recrutamento ministerial, controle de agenda e produção legislativa**. In: NICOLAU, J.; POWER, T. J. (Org.). **Instituições representativas no Brasil: balanço e reformas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

AMORIM NETO, O.; COX, G. W.; McCUBBINS, M. D. **Agenda power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-1998**. World politics, v. 55, p. 550-578, 2003.

AMORIM NETO, O.; TAFNER, P. **Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias**. Dados, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 5-38, 2002.

AMORIM NETO, O. **Presidencialismo e Governabilidade nas Américas**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.

ÁVILA, Humberto Bergmann. **Medida Provisória na Constituição de 1988**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997.

BARRETO, Paulo Ayres. **Contribuições: Regime Jurídico, Destinação e Controle**. São Paulo: Noeses, 2006.

BARROSO, Luís Roberto. **Contramajoritário, representativo e iluminista: os papéis da Suprema Corte e Tribunais Constitucionais nas democracias contemporâneas**. Rio de

Janeiro: Revista Direito e Práxis, 2017, p. 2200. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/30806>>. Acesso em: 01 mar. 2020

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa nº 11, de 25 de março de 2015**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2015/atodamesa-11-25-marco-2015-780406-publicacaooriginal-146549-cd-mesa.html>. Acesso em: 19 fev. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa nº 13, de 26 de março de 2015**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2015/atodamesa-13-26-marco-2015-780417-publicacaooriginal-146559-cd-mesa.html>. Acesso em: 19 fev. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato do Presidente Rodrigo Maia, de 23 de agosto de 2019**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Congresso/ato-23-08-2019-mpv-879.htm. Acesso em: 15 mar. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Aviso de Manifestação de Interesse nº 1/2015**. A Mesa da Câmara dos Deputados, torna público Procedimento de Manifestação de Interesse, conforme previsto no art. 3º do Ato da Mesa n. 11/2015. Diário Oficial da União: seção 3, Brasília, DF, ano 152, nº 59, p. 167, 27 de março de 2015. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=27/03/2015&jornal=3&pagina=167&totalArquivos=268>. Acesso em: 19 fev. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decisão do Presidente Eduardo Cunha proferida em 19 de maio de 2015**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1336685&filenome=Tramitacao-MPV+668/2015. Acesso em: 27 fev. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **EMA 1/2019 PEC07011**. Emenda Aglutinativa Global ao texto da PEC nº 70/2011 apresentada no Plenário da Câmara dos Deputados em 05 de junho de 2019. Autoria do Deputado Federal Baleia Rossi (MDB/SP). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2206643>. Acesso em: 25 fev. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **EMC 2/2013 PEC07011**. Emenda ao texto da PEC nº 70/2011 apresentada em Comissão Especial em 19 de setembro de 2013. Autoria dos Deputados Federais Onofre Agostini (PSD/SC) e Junji Abe (PSD/SP). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=592869>. Acesso em: 25 fev. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **EMC 3/2013 PEC07011**. Emenda ao texto da PEC nº 70/2011 apresentada em Comissão Especial em 19 de setembro de 2013. Autoria do Deputado Federal Esperidião Amin Helou Filho (PP/SC). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=592879>. Acesso em: 25 fev. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **EMC 15/2008 PEC51106**. Emenda na Comissão nº 15, de 28 de fevereiro de 2008. Autoria do Deputado Flávio Dino (PCdoB/MA). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=384949>. Acesso em: 07 mar. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Declaração do Deputado Eduardo Cunha em sessão deliberativa extraordinária realizada no dia 09 de outubro de 2013**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=313.3.54.O&nuQuarto=1&nuOrador=2&nuInsercao=47&dtHorarioQuarto=18:50&sgFaseSessao=OD&Data=09/10/2013&txApelido=EDUARDO%20CUNHA,%20PMDB-RJ&txFaseSessao=Ordem%20do%20Dia&txTipoSessao=Deliberativa%20Extraordin%C3%A1ria%20-%20CD&dtHoraQuarto=18:50&txEtapa=>. Acesso em: 21 fev. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. **Requerimento de Destaque nº 20 apresentado pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL)**. Plenário Principal da Câmara dos Deputados. Sessão Deliberativa Extraordinária 117.1.55, realizada em 20 de maio de 2015, página 16. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/plenario/notas/extraord/2015/5/EV2005151705.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Objeto de Deliberação nº 1 de 2015 (OBJ 1/2015)**, apreciado durante a 2ª Sessão Preparatória destinada à eleição dos membros da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados para o biênio 2015/2016, realizada no dia 1º de fevereiro de 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/935954>. Acesso em: 19 fev. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Portal de Notícias. **Com discurso de independência, Eduardo Cunha lança candidatura a presidente da Câmara**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/446495-com-discurso-de-independencia-eduardo-cunha-lanca-candidatura-a-presidente-da-camara/>. Acesso em: 19 fev. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Portal de Notícias. **PPP para obras da Câmara e do Senado domina debate de MP**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/459321-ppp-para-obras-da-camara-e-do-senado-domina-debate-de-mp/>. Acesso em: 21 fev. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PRL 4 PEC07011**. Parecer pela aprovação desta, com substitutivo; pela admissibilidade e, no mérito, pela rejeição das Emendas 1, 2 e 3/2013 da PEC07011 em 21 de outubro de 2015. Relatoria do Deputado Federal Walter Alves (PMDB/RN). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2024219>. Acesso em: 25 fev. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de emenda 021 da MPV 621/2013**, de autoria do Deputado Federal Eduardo Cunha (MDB/RJ), apresentada no dia 11 de julho de 2013 à Comissão Mista instalada para conversão da Medida Provisória em Lei. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4629001&disposition=inline>. Acesso em: 21 fev. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de emenda 020 da MPV 668/2015**, de autoria do Deputado Federal José Mendonça Bezerra Filho (DEM/PE), apresentada no dia 04 de fevereiro de 2015 à Comissão Mista instalada para conversão da Medida Provisória em Lei. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4779922&disposition=inline>. Acesso em: 17 fev. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de emenda 021 da MPV 668/2015**, de autoria do Deputado Federal José Mendonça Bezerra Filho (DEM/PE), apresentada no dia 04 de fevereiro de 2015 à Comissão Mista instalada para conversão da Medida Provisória em Lei. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4779826&disposition=inline>. Acesso em: 17 fev. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de emenda 024 da MPV 668/2015**, de autoria do Deputado Federal José Mendonça Bezerra Filho (DEM/PE), apresentada no dia 04 de fevereiro de 2015 à Comissão Mista instalada para conversão da Medida Provisória em Lei. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4779890&disposition=inline>. Acesso em: 17 fev. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de emenda 025 da MPV 668/2015**, de autoria do Deputado Federal José Mendonça Bezerra Filho (DEM/PE), apresentada no dia 04 de fevereiro de 2015 à Comissão Mista instalada para conversão da Medida Provisória em Lei. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4779906&disposition=inline>. Acesso em: 17 fev. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de emenda 026 da MPV 668/2015**, de autoria do Deputado Federal José Mendonça Bezerra Filho (DEM/PE), apresentada no dia 04 de fevereiro de 2015 à Comissão Mista instalada para conversão da Medida Provisória em Lei. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4779874&disposition=inline>. Acesso em: 17 fev. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de emenda 031 da MPV 668/2015**, de autoria do Deputado Federal José Mendonça Bezerra Filho (DEM/PE), apresentada no dia 04 de fevereiro de 2015 à Comissão Mista instalada para conversão da Medida Provisória em Lei. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4780002&disposition=inline>. Acesso em: 17 fev. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de emenda 032 da MPV 668/2015**, de autoria do Deputado Federal José Mendonça Bezerra Filho (DEM/PE), apresentada no dia 04 de fevereiro de 2015 à Comissão Mista instalada para conversão da Medida Provisória em Lei. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4779954&disposition=inline>. Acesso em: 17 fev. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de emenda 043 da MPV 668/2015**, de autoria do Senador Romero Jucá (MDB/RR), apresentada no dia 04 de fevereiro de 2015 à Comissão Mista instalada para conversão da Medida Provisória em Lei. Disponível em:

<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4780274&disposition=inline>. Acesso em: 15 fev. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de emenda 045 da MPV 668/2015**, de autoria do Senador Romero Jucá (MDB/RR), apresentada no dia 04 de fevereiro de 2015 à Comissão Mista instalada para conversão da Medida Provisória em Lei. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4780114&disposition=inline>. Acesso em: 12 fev. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de emenda 066 da MPV 668/2015**, de autoria do Senador Romero Jucá (MDB/RR), apresentada no dia 05 de fevereiro de 2015 à Comissão Mista instalada para conversão da Medida Provisória em Lei. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4780628&disposition=inline>. Acesso em: 12 fev. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de emenda 094 da MPV 668/2015**, de autoria do Deputado Federal Manoel Alves da Silva Júnior (MDB/PB), apresentada no dia 09 de fevereiro de 2015 à Comissão Mista instalada para conversão da Medida Provisória em Lei. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4781108&disposition=inline>. Acesso em: 17 fev. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de emenda 096 da MPV 668/2015**, de autoria do Deputado Federal Manoel Alves da Silva Júnior (MDB/PB), apresentada no dia 09 de fevereiro de 2015 à Comissão Mista instalada para conversão da Medida Provisória em Lei. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4781060&disposition=inline>. Acesso em: 17 fev. 2020

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de emenda 097 da MPV 668/2015**, de autoria do Deputado Federal Manoel Alves da Silva Júnior (MDB/PB), apresentada no dia 09 de fevereiro de 2015 à Comissão Mista instalada para conversão da Medida Provisória em Lei. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4781092&disposition=inline>. Acesso em: 18 fev. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de emenda 098 da MPV 668/2015**, de autoria do Deputado Federal Manoel Alves da Silva Júnior (MDB/PB), apresentada no dia 09 de fevereiro de 2015 à Comissão Mista instalada para conversão da Medida Provisória em Lei. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4781044&disposition=inline>. Acesso em: 17 fev. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Questão de Ordem nº 478, de 2009**. Decisão proferida pelo Deputado Federal Michel Temer (MDB/SP). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=143.3.5.3.O&nuQuarto=76&nuOrador=2&nuInsercao=3&dtHorarioQuarto=16:30&sgFaseSessao=OD&Data=09/06/2009>. Acesso em: 27 fev. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Questão de Ordem nº 480, de 2009**. Decisão proferida pelo Deputado Federal Michel Temer (MDB/SP). Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=143.3.53.O&nuQuarto=76&nuOrador=2&nuInsercao=3&dtHorarioQuarto=16:30&sgFaseSessao=OD&Data=09/06/2009>>. Acesso em: 27 fev. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Questão de Ordem nº 697, de 2010**. Decisão proferida pelo Deputado Federal Michel Temer (MDB/SP). Disponível em: [https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=169.4.53.O&nuQuarto=84&nuOrador=2&nuInsercao=8&dtHorarioQuarto=16:46&sgFaseSessao=OD&Data=04/08/2010&txApelido=MICHEL%20TEMER%20\(PRESIDENTE\),%20PMDB-SP&txFaseSessao=Ordem%20do%20Dia&txTipoSessao=Ordin%C3%A1ria%20-%20CD&dtHoraQuarto=16:46&txEtapa=](https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=169.4.53.O&nuQuarto=84&nuOrador=2&nuInsercao=8&dtHorarioQuarto=16:46&sgFaseSessao=OD&Data=04/08/2010&txApelido=MICHEL%20TEMER%20(PRESIDENTE),%20PMDB-SP&txFaseSessao=Ordem%20do%20Dia&txTipoSessao=Ordin%C3%A1ria%20-%20CD&dtHoraQuarto=16:46&txEtapa=). Acesso em: 27 fev. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Questão de Ordem nº 352, de 2013**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=267.3.54.O&nuQuarto=46&nuOrador=2&nuInsercao=40&dtHorarioQuarto=20:42&sgFaseSessao=OD&Data=09/09/2013>. Acesso em: 27 fev. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Questão de Ordem nº 393, de 2014**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=071.4.54.O&nuQuarto=110&nuOrador=3&nuInsercao=10&dtHorarioQuarto=17:38&sgFaseSessao=OD&Data=01/04/2014&txApelido=AFONSO%20FLORENCE,%20PT-BA&txFaseSessao=Ordem%20do%20Dia&txTipoSessao=Deliberativa%20Ordin%C3%A1ria%20-%20CD&dtHoraQuarto=17:38&txEtapa=>. Acesso em: 27 fev. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **RDF 1 PEC07011**. Redação Final da PEC nº 70/2011 apresentada no Plenário da Câmara dos Deputados em 05 de junho de 2019. Relatoria do Deputado Federal Walter Alves (MDB/RN). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2206777>. Acesso em: 25 fev. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Requerimento de retirada das emendas 094, 095, 096, 097 e 098**, de autoria do Deputado Federal Manoel Júnior (MDB/PB), apresentadas à Medida Provisória 668/2015. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4781313&ts=1567534881316&disposition=inline>. Acesso em: 17 fev. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução da Câmara dos Deputados nº 17, de 1989. (Regimento Interno)**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>. Acesso em: 27 fev. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resultado da votação da proposição MPV Nº 621/2013 - DVS - PMDB - Emenda nº 21 - Nominal Eletrônica**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/votacao/chamadaExterna.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/votacao/default.asp?datDia=09/10/2013&numSessao=313>. Acesso em: 21 fev. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resultado da votação da proposição MPV Nº 668/2015** - Redação Final - Art. 3º - Nominal Eletrônica. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/votacao/mostraVotacao.asp?ideVotacao=6346&numLegislatura=55&codCasa=1&numSessaoLegislativa=1&indTipoSessaoLegislativa=O&numSessao=117&indTipoSessao=E&tipo=partido>. Acesso em: 21 fev. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **VTS 1 PEC51106**. Voto em Separado nº 1 referente ao 1º turno de votação do texto final da PEC nº 511/2006 na Câmara dos Deputados, apresentado em de 07 de abril de 2008. Autoria do Deputado Flávio Dino (PCdoB/MA). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=389472>. Acesso em: 07 mar. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **Glossário de termos legislativos**. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario/-/definicoes/termo/medida_provisoria_mpv. Acesso em: 24 fev. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **Parecer nº 9/2015-CN**, de relatoria do Deputado Federal Manoel Alves da Silva Júnior (MDB/PB), apresentado no dia 06 de maio de 2015, após conclusão dos trabalhos pela Comissão Mista destinada a apreciar a Medida Provisória nº 668, de 2015. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4781394&ts=1567534881912&disposition=inline>. Acesso em: 18 fev. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **Parecer nº 1/2019-CN**, de relatoria do Deputado Federal Jerônimo Goergen (PP/RS), apresentado no dia 11 de julho de 2019, após conclusão dos trabalhos pela Comissão Mista destinada a apreciar a Medida Provisória nº 881, de 2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7979613&ts=1594031008274&disposition=inline>. Acesso em: 21 fev. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **PRN 6/2015**. Projeto de Resolução do Congresso Nacional nº 6, apresentado no 08 de julho de 2015. Autoria do Senador Walter Pinheiro (PT/BA). Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/122215>. Acesso em: 26 fev. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 1, de 2002-CN**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/561120/publicacao/15678176>. Acesso em: 26 fev. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Promulgada em 24 de janeiro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm#art189. Acesso em: 06 mar. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 06 mar. 2020.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE)**. Disponível em: <https://cnae.ibge.gov.br/concla.html>. Acesso em: 18 fev. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp95.htm. Acesso em: 25 fev. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 472, de 15 de dezembro de 2009**. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/95089>. Acesso em: 03 mar. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 621, de 08 de julho de 2013**. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/113591>. Acesso em: 21 fev. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 668, de 30 de janeiro de 2015**. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/119575>. Acesso em: 11 fev. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 881, de 30 de abril de 2019 (Liberdade Econômica)**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7946806&ts=1594031017353&disposition=inline>. Acesso em: 21 fev. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Comércio Exterior (SECEX). **Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM)**. Disponível em: <https://portalunico.siscomex.gov.br/classif/#/sumario?perfil=publico>. Acesso em: 18 fev. 2020.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 72, de 06 de dezembro de 2005**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/76077>. Acesso em: 07 mar. 2020.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 511, de 09 de fevereiro de 2006**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=313951>. Acesso em: 07 mar. 2020.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 11, de 18 de março de 2011.** Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/99477>. Acesso em: 25 fev. 2020.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 70, de 17 de agosto de 2011.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=516111>. Acesso em: 25 fev. 2020.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 91, de 06 de junho de 2019.** Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137178>. Acesso em: 25 fev. 2020.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 43, de 03 de abril de 2019.** Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136167>. Acesso em: 11 mar. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 8.428, de 2 de abril de 2015.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8428.htm. Acesso em: 06 mar. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto do Executivo nº 4.176, expedido em 28 de março de 2002.** Autoria do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4176.htm. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto do Executivo nº 9.191, expedido em 1º de novembro de 2017.** Autoria do Presidente da República Michel Temer. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9191.htm#art59. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Medidas Provisórias.** Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/medidas-provisorias>. Acesso em: 06 mar. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Medida Provisória nº 296, de 29 de maio de 1991.** Autoria do Presidente Fernando Collor de Mello. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/1990-1995/296.htm. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Projeto de Lei nº 910, de 09 de maio de 1991.** Autoria do Presidente Fernando Collor de Mello. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=184346>. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Parecer nº 171/2019-SF**, de relatoria do Senador Antonio Anastasia (PSDB/MG) sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 91, de 2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7965912&ts=1571776597588&disposition=inline>. Acesso em: 25 fev. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Parecer nº 172, de 2019-PLEN/SF**, da PEC nº 91/2019, apresentado no Plenário do Senado Federal em 12 de junho de 2019. Relatoria do Senador Antonio Anastasia (PSDB/MG). Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7965921&ts=1571776601922&disposition=inline>. Acesso em: 25 fev. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Parecer final sobre o PLV nº 1, de 2010**. Relatoria do Senador Romero Jucá (MDB/RR), apresentado em 30 de abril de 2010. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3748793&ts=1567521349449&disposition=inline>. Acesso em: 03 mar. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **PLS nº 287 – Complementar**, Projeto de Lei do Senado apresentado em 25 de maio de 2011. Autoria da Senadora Gleisi Hoffmann (PT/PR). Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/100402?o=d>. Acesso em: 26 fev. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução do Senado Federal nº 93, de 1970 (Regimento Interno)**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno>. Acesso em: 27 fev. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 5.127/DF**. Relator: Min. Rosa Weber. Brasília, 15 de outubro de 2015. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10931367>. Acesso em: 22 fev. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Informativo nº 30**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo30.htm#Compet%C3%Aancia%20Legislativa>. Acesso em: 03 mar. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 32.033/DF**. Relator: Min. Teori Zavascki. Brasília, 20 de fevereiro de 2013. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5290006>. Acesso em: 03 mar. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 526-0-DF**. Tribunal Pleno. Reqte: FENASTRA. Reqdo: Presidente da República. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Julgamento: 12 de dezembro de 1991. Diário de Justiça, Brasília, DF, 05 mar. 1993.

CAREY, J. M.; SHUGART, M. S. **Executive decree authority**. New York: Cambridge University Press, 1998.

CARTA CAPITAL. Portal de Notícias. **Idealizado por Cunha, bilionário plano de 'shopping' na Câmara avança**. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/idealizado-por-cunha-bilionario-plano-de-shopping-na-camara-avanca-6877/>. Acesso em: 21 fev. 2020.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Técnica Legislativa**. 4ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

CASTRO, Carlos Roberto de Siqueira. **O congresso e as delegações legislativas: limites do poder normativo do executivo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

CASAGRANDE, Cássio Luis. **Jabuti contrabandeia mini reforma trabalhista na MP da liberdade econômica**. Coluna "O mundo fora dos autos" do portal jurídico Jota. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/o-mundo-fora-dos-autos/jabuti-contrabandeia-mini-reforma-trabalhista-na-mp-da-liberdade-economica-22072019>. Acesso em: 21 fev. 2020.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Atividade Legislativa do Poder Executivo**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Medidas provisórias**. 3.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

CHEMERINSKY, Erwin. **Constitutional law: principles and policies**. New York: Wolters Kluwer Law & Business, 2011, p. 630-645.

COSTA, Silvio. [Pronunciamento proferido no Plenário da Câmara dos Deputados, no Pequeno Expediente da Sessão Deliberativa Ordinária de 19/05/2015, a respeito da votação do parecer de conversão da Medida Provisória nº 668/2015 em lei]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2015, página 201. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/plenario/notas/ordinari/2015/5/V1905151400.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2020.

COX, G. W.; MORGENSTERN, S. Epilogue: **Latin America's reactive assemblies and proactive presidents**. In: MORGENSTERN, S.; NACIF, B. (Ed.). *Legislative politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2002.

DAMOUS, Wadih; DINO, Flávio. **Medidas Provisórias no Brasil: origem, evolução e o Novo Regime Constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris, França, em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em: 01 mar. 2020.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 40. ed., rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2015.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. **Government coalitions in Brazilian democracy**. Brazilian political science review, v. 1, n. 2, p. 182-216, 2007.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Pior a emenda fixa do que o remendo provisório. Insight inteligência, n. 41, p. 40-46, 2008.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária**. Dados, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 303-344, 2002.

GRIMM, Dieter. **Constituição e Política**. Tradução de Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

HELENA, Eber Zoehler Santa. **Caudas, rabilongos e o princípio da pureza ou exclusividade da lei orçamentária**. Revista de informação legislativa, v. 40, n. 159, p. 37-45, jul./set. 2003. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/873>. Acesso em: 24 fev. 2020.

LAAN, C.R. v.d. **Um Panorama Recente da Apresentação de Emendas sem Pertinência Temática a Medidas Provisórias Pós-ADI 5.127**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Fevereiro/2018 (Texto para discussão nº 244). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em: 15 mar. 2020.

MAGALHÃES, José Vieira Couto de. **O Selvagem**: curso da língua geral segundo Ollendorf; origens, costumes, região selvagem. Rio de Janeiro: Tipografia da Reforma, 1876. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/182909>>. Acesso em: 19 jul. 2019.

MARQUES, Wilson. **Arte e Manhas do Jabuti**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2017.

MENDES, Conrado Hübner. **17 crimes de responsabilidade**. Coluna no portal de notícias Época. Disponível em: <https://epoca.globo.com/conrado-hubner-mendes/17-crimes-de-responsabilidade-23894352>. Acesso em: 15 mar. 2020

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

MONTEIRO, Jorge Vianna. **O poder de propor: ou, a economia das medidas provisórias**. Revista de Administração Pública, v. 29, n. 3, p. 59-72, 1995.

MORAES, Guilherme Peña de. **Protagonismo institucional do Poder Judiciário no Estado contemporâneo**: reflexões sobre a judicialização, o ativismo judicial e a autonomia processual da justiça constitucional. In: RÊGO, Werson (coord.). Segurança Jurídica e Protagonismo Judicial: desafios em tempos de incertezas. Rio de Janeiro: Editora GZ, 2017.

NEGRETTO, G. L. **Government capacities and policy making by decree in Latin America**: the cases of Brazil and Argentina. Comparative political studies, v. 37, n. 5, p. 531-562, 2004.

NEGRETTO, G. L. **Political parties and institutional design**: explaining constitutional choice in Latin America. British journal of political studies, v. 39, p. 117-139, 2009.

NOBRE, Marcos. **Imobilismo em Movimento**: da abertura democrática ao governo Dilma. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

O'DONNELL, G. **Delegative democracy**. Journal of democracy, v. 5, n. 1, p. 55-69, 1994.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. **Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão**: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento. Dados, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

PEREIRA, C.; POWER, T. J.; RENNÓ, L. **Opinião pública, estratégia presidencial e ação do Congresso no Brasil**: "quem manda?". Opinião pública, v. 11, n. 2, p. 401-421, 2005a.

PEREIRA, C.; POWER, T. J.; RENNÓ, L. **Under what conditions do presidents resort to decree power?** Theory and evidence from the Brazilian case. The journal of politics, v. 67, n. 1, p. 178-200, 2005b.

PEREIRA, C.; POWER, T. J.; RENNÓ, L. **Agenda power, executive decree authority, and the mixed results of reform in the Brazilian Congress**. Legislative studies quarterly, v. 33, n. 1, p. 5-33, 2008.

PESSANHA, Charles. **A delegação legislativa no Brasil**: o decreto-lei e a medida provisória, 1965- 1998. In: WAIZBORT, L. (Org.). A ousadia crítica: ensaios para Gabriel Cohn. Londrina: Editora UEL, 1998.

PESSANHA, Charles. **Notas sobre as relações entre o Executivo e o Legislativo no Brasil: 1964-1992**. In: Boas, Gláucia Villas; Gonçalves, Marco Antonio (Org.) O Brasil na virada do século: o debate dos cientistas sociais. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995. p. 284-299.

POWER, T. J. **The pen is mightier than the Congress: presidential decree power in Brazil**. In: CAREY, J. M.; SHUGART, M. S. (Ed.). Executive decree authority. New York: Cambridge University Press, 1998.

RENNÓ, L. **Executive-legislative relations in Brazil: is 2009 the first year of the rest of our lives?** Revista de ciência política, v. 30, n. 2, p. 213-230, 2010.

ROMERO, Silvio. **Contos Populares do Brazil**. Lisboa: Nova Livraria Internacional, 1885. Disponível em: <<http://bibdig.biblioteca.unesp.br/handle/10/6852>>. Acesso em: 19 jul. 2019.

SANTOS, F.; ALMEIDA, A. **Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão**. Curitiba: Appris, 2011.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 41. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2018.

SILVA, José Afonso da. **Processo Constitucional de Formação das Leis**. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2017.

SUNSTEIN, Cass R.; VERMEULE, Adrian. Interpretation and Institutions. Michigan Law Review, Vol. 101, 4, 2003. Disponível em: <https://repository.law.umich.edu/mlr/vol101/iss4/2/>. Acesso em: 01 mar. 2020.

TÁCITO, Caio. **As medidas provisórias na Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo FGV-Rio, v. 176, 1989, p. 3 e 4. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46083>. Acesso em: 06 mar. 2020.

VIEIRA, José Ribas; CAMARGO, Margarida Mana Lacombe; SILVA, Alexandre Garrido. **O Supremo Tribunal Federal como arquiteto institucional: a judicialização da política e o ativismo judicial**. In: Anais do 1º Fórum de Grupos de Pesquisa em Direito Constitucional e Teoria dos direitos, 2009.

ANEXOS

Anexo A – Tabela 1: emendas parlamentares da Medida Provisória nº 668/2015

Emenda	Natureza	Autor	Tema	Pertinência	Admitida
001	Modificativa	Deputado Federal Nelson Marquezelli (PTB/SP)	Construção judicial por decisão de órgão colegiado judicial	Sem pertinência	Não
002	Aditiva	Senador Paulo Bauer (PSDB/SC)	Quitação de débitos tributários de empresas mediante a utilização de créditos de prejuízo fiscal e de base de cálculo negativa da CSLL	Sem pertinência	Não
003	Aditiva	Deputado Federal Osmar Serraglio (MDB/PR)	Isenção de taxas e tarifas nos serviços prestados por bancos oficiais às Companhia de Habitação Popular	Sem pertinência	Não
004	Aditiva	Deputado Federal Osmar Serraglio (MDB/PR)	Companhias de habitação popular	Sem pertinência	Não
005	Aditiva	Deputado Federal Alex Canziani (PTB/PR)	Compensação e transferência dos créditos do PIS/Pasep e da COFINS a empresas integrantes do mesmo grupo econômico.	Conexa	Sim
006	Aditiva	Deputado Federal Laercio Oliveira (SOLIDARIEDADE/SE)	Exclusão das empresas de fomento comercial do regime “não-cumulativo” PIS e COFINS.	Conexa	Não
007	Aditiva	Deputado Federal Laercio Oliveira (SOLIDARIEDADE/SE)	Exclusão das empresas de fomento comercial do regime “não-cumulativo” PIS e COFINS.	Conexa	Não
008	Aditiva	Deputado Federal Laercio	Alíquota zero da contribuição para o PIS/PASEP e da	Conexa	Não

		Oliveira (SOLIDARIEDADE/SE)	COFINS incidentes sobre a receita bruta decorrente da atividade de impressão de livros		
009	Aditiva	Deputado Federal Laercio Oliveira (SOLIDARIEDADE/SE)	Desoneração da PIS e COFINS para empresas prestadoras de serviços terceirizados	Sem pertinência	Não
010	Aditiva	Deputado Federal Hugo Leal (PROS/RJ)	Geração Distribuída a gás natural	Sem pertinência	Não
011	Aditiva	Deputado Federal Hugo Leal (PROS/RJ)	Isenção de IPI, PIS/PASEP e da COFINS os sistemas de adaptação e conversão de veículos pesados (ônibus e caminhões) para tecnologia bicombustível (diesel/gás natural)	Sem pertinência	Não
012	Aditiva	Deputado Federal Hugo Leal (PROS/RJ)	Alíquota zero da contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS incidentes na importação e sobre a receita bruta da venda no mercado interno de gás natural, liquefeito ou em estado gasoso	Pertinente	Não
013	Aditiva	Deputado Federal Hugo Leal (PROS/RJ)	Alíquota zero da contribuição para o PIS/PASEP, da COFINS e IPI incidentes sobre equipamentos para cogeração de energia de origem nacional ou importada que utilizam gás natural como fonte primária	Pertinente	Não
014	Aditiva	Deputado Federal Marcos Montes (PSD/MG)	Isenção tributária dos títulos do agronegócio para equiparação com os títulos imobiliários	Sem pertinência	Não
015	Aditiva	Deputado Federal Marcos	Alteração dos requisitos para benefício de alíquota	Sem pertinência	Não

		Montes (PSD/MG)	zero em investimento por não-residente no agronegócio		
016	Aditiva	Deputado Federal Marcos Montes (PSD/MG)	Redução de alíquota atribuída aos beneficiários residentes ou domiciliados no exterior dos fundos soberanos de qualquer país	Sem pertinência	Não
017	Aditiva	Deputado Federal Mendonça Filho (DEM/PE)	Irredutibilidade do repasse pela União aos Municípios relativos à arrecadação do IPI e do IR	Sem pertinência	Não
018	Aditiva	Deputado Federal Mendonça Filho (DEM/PE)	Benefício fiscal para empresas que comercializam Gás Liquefeito de Petróleo	Sem pertinência	Não
019	Aditiva	Deputado Federal Mendonça Filho (DEM/PE)	Regularização das dívidas previdenciárias de associações desportivas ou clubes que mantêm equipe de futebol profissional	Sem pertinência	Não
020	Aditiva	Deputado Federal Mendonça Filho (DEM/PE)	Alíquota zero da PIS/PASEP e COFINS incidentes sobre a receita decorrente da venda de energia elétrica das distribuidoras	Sem pertinência	Não
021	Aditiva	Deputado Federal Mendonça Filho (DEM/PE)	Alíquota zero da PIS/PASEP e COFINS incidentes sobre a receita decorrente da venda de energia elétrica das distribuidoras	Sem pertinência	Não
022	Aditiva	Deputado Federal Rodrigo Garcia (DEM/SP)	Retenção de recursos direcionados às cooperativas de trabalho	Sem pertinência	Não
023	Aditiva	Deputado Federal Rodrigo Garcia (DEM/SP)	Exclusão da base de cálculo da contribuição para o PIS/Pasep e da COFINS das cooperativas de trabalho que a	Sem pertinência	Não

			legislação em vigor reserva às cooperativas de radiotáxi e às que desempenham atividades culturais		
024	Aditiva	Deputado Federal Mendonça Filho (DEM/PE)	Alíquota zero da PIS/PASEP e COFINS incidentes sobre a receita decorrente da venda de energia elétrica das distribuidoras	Sem pertinência	Não
025	Aditiva	Deputado Federal Mendonça Filho (DEM/PE)	Alíquota zero da PIS/PASEP e COFINS incidentes sobre a receita decorrente da venda de energia elétrica das distribuidoras	Sem pertinência	Não
026	Aditiva	Deputado Federal Mendonça Filho (DEM/PE)	Alíquota zero da PIS/PASEP e COFINS incidentes sobre a receita bruta decorrente da prestação de serviço público de saneamento básico.	Sem pertinência	Não
027	Aditiva	Deputado Federal Mendonça Filho (DEM/PE)	Correção dos valores da tabela do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF) e das deduções com dependentes e educação, da isenção para maiores de 65 anos e do limite de desconto simplificado	Sem pertinência	Não
028	Aditiva	Deputado Federal Mendonça Filho (DEM/PE)	Declaração de IRPF de proprietário de um único imóvel residencial que seja inquilino em outro imóvel	Sem pertinência	Não
029	Aditiva	Deputado Federal Mendonça Filho (DEM/PE)	Dedução da base de cálculo do IRPF das despesas com a aquisição de material escolar para uso próprio e dependentes	Sem pertinência	Não
030	Aditiva	Deputado	Recomposição do	Sem	

		Federal Mendonça Filho (DEM/PE)	limite de dedução do IRPF relacionado às despesas com educação	pertinência	Não
031	Aditiva	Deputado Federal Mendonça Filho (DEM/PE)	Atualização dos valores/faixas da tabela do IRPF	Sem pertinência	Não
032	Aditiva	Deputado Federal Mendonça Filho (DEM/PE)	Utilização do teto da meta de inflação para atualizar a tabela do IRPF	Sem pertinência	Não
033	Aditiva	Deputado Federal Weliton Prado (PT/MG)	Alíquota zero da PIS/PASEP e COFINS incidentes sobre equipamentos da indústria sucroenergética	Sem pertinência	Não
034	Aditiva	Senador Romero Jucá (MDB/RR)	Concessão de crédito presumido de CIDE sobre a venda de nafta petroquímica no mercado brasileiro	Sem pertinência	Não
035	Aditiva	Senador Romero Jucá (MDB/RR)	Concessão de crédito presumido de PIS/Cofins sobre a venda de nafta petroquímica no mercado brasileiro	Sem pertinência	Não
036	Aditiva	Senador Romero Jucá (MDB/RR)	Critérios na utilização de créditos de prejuízos fiscais próprios ou de terceiros para pagamento de débitos parcelados	Sem pertinência	Não
037	Aditiva	Senador Romero Jucá (MDB/RR)	Tributação das Centrais Petroquímicas de química verde	Sem pertinência	Não
038	Aditiva	Senador Romero Jucá (MDB/RR)	Concessão de crédito presumido de PIS/COFINS sobre as aquisições de etanol por centrais petroquímicas	Sem pertinência	Não
039	Aditiva	Senador Romero Jucá (MDB/RR)	Utilização do ágio interno decorrente de operações entre partes relacionadas/dependen	Sem pertinência	Não

			tes nos casos de incorporação, fusão ou cisão de organizações societárias		
040	Aditiva	Senador Romero Jucá (MDB/RR)	Cessão de servidores públicos a entidades do Serviço Social Autônomo	Sem pertinência	Sim
041	Aditiva	Senador Romero Jucá (MDB/RR)	Inexistência de efeitos tributários para fins de IRPF e CSLL e quando da cessão e a utilização de prejuízos fiscais e de base negativa da CSLL entre empresas controladoras e controladas	Sem pertinência	Não
042	Aditiva	Senador Romero Jucá (MDB/RR)	Subvenção econômica para empresas industriais exportadoras brasileiras	Sem pertinência	Sim
043	Aditiva	Senador Romero Jucá (MDB/RR)	Margem de preferência para os produtores nacionais nas licitações públicas	Sem pertinência	Não
044	Aditiva	Senador Romero Jucá (MDB/RR)	Concessão de imissão na posse do bem desapropriado em favor do ente público diretamente pela lei e independentemente de ordem judicial	Sem pertinência	Não
045	Aditiva	Senador Romero Jucá (MDB/RR)	Alongamento dos prazos do refinanciamento de débitos tributários de empresas em recuperação judicial	Sem pertinência	Sim
046	Aditiva	Senador Romero Jucá (MDB/RR)	Alíquota zero da contribuição para o PIS/PASEP, da COFINS e IPI incidentes sobre equipamentos para cogeração de energia de origem nacional ou importada que utilizam gás natural como fonte primária	Sem pertinência	Não

047	Aditiva	Senador Romero Jucá (MDB/RR)	Contratos de fornecimento de energia elétrica celebrados entre concessionárias geradoras de serviço público e consumidores finais	Sem pertinência	Não
048	Aditiva	Senador Romero Jucá (MDB/RR)	Créditos do PIS e da COFINS sobre os bens classificados no ativo intangível	Sem pertinência	Não
049	Aditiva	Senador Romero Jucá (MDB/RR)	Extensão do Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infra-Estrutura (REIDI) até a data de conclusão da sua participação no projeto aprovado	Sem pertinência	Não
050	Aditiva	Deputado Federal Padre João (PT/MG)	Isenção do PIS e da COFINS sobre as vendas de produtos resultantes de agricultura familiar	Sem pertinência	Não
051	Aditiva	Deputado Federal Mendonça Filho (DEM/PE)	Correção dos valores da tabela do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF) e das deduções com dependentes e educação, da isenção para maiores de 65 anos e do limite de desconto simplificado	Sem pertinência	Não
052	Aditiva	Deputado Federal Pauderney Avelino (DEM/AM)	Alíquota zero do PIS e da COFINS quando as mercadorias importadas forem utilizadas em processo de fabricação de matérias-primas, produtos industrializados finais, por estabelecimentos situados na Zona Franca de Manaus	Pertinente	Não
053	Aditiva	Deputado Federal Pauderney	Alíquota zero do PIS e da COFINS sobre produtos provenientes	Pertinente	Não

		Avelino (DEM/AM)	da borracha, como pneus e câmaras de ar, produzidos na Zona Franca de Manaus		
054	Aditiva	Deputado Federal Mendonça Filho (DEM/PE)	Utilização do teto da meta de inflação para atualizar a tabela do IRPF	Sem pertinência	Não
055	Aditiva	Senador Otto Alencar (PSD/BA)	Redução de alíquota de importação para produtos essenciais como os farmacêuticos que não possuam similar nacional	Pertinente	Não
056	Aditiva	Deputado Federal Osmar Serraglio (MDB/PR)	Redução das tarifas pagas pelas companhias de habitação popular	Sem pertinência	Não
057	Aditiva	Deputado Federal Antonio Carlos Mendes Thame (PSDB/SP)	Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (Reintegra)	Sem pertinência	Não
058	Modificativa	Deputado Federal Antonio Carlos Mendes Thame (PSDB/SP)	Alteração da alíquota do PIS-Importação e do COFINS-Importação na importação de álcool	Pertinente	Sim
059	Aditiva	Deputado Federal Luis Carlos Heinze (PP/RS)	Operações de crédito fundiário contratadas ao amparo do Fundo de Terras e da Reforma Agrária (FTRA)	Sem pertinência	Não
060	Aditiva	Deputado Federal Luis Carlos Heinze (PP/RS)	Alteração das alíquotas do PIS/PASEP-Importação e da COFINS-Importação para cereais in natura utilizados como matéria-prima nas indústrias nacionais	Pertinente	Retirada pelo autor
061	Aditiva	Deputado Federal Luis Carlos Heinze	Alteração das alíquotas do PIS/PASEP-Importação e da COFINS-Importação	Pertinente	Retirada pelo autor

		(PP/RS)	para cereais in natura utilizados como matéria-prima nas indústrias nacionais		
062	Aditiva	Deputado Federal Luis Carlos Heinze (PP/RS)	Alteração das alíquotas do PIS/PASEP-Importação e da COFINS-Importação para cereais in natura utilizados como matéria-prima nas indústrias nacionais	Pertinente	Retirada pelo autor
063	Aditiva	Deputado Federal Luis Carlos Heinze (PP/RS)	Alteração das alíquotas do PIS/PASEP-Importação e da COFINS-Importação para cereais in natura utilizados como matéria-prima nas indústrias nacionais	Pertinente	Retirada pelo autor
064	Aditiva	Deputado Federal Luis Carlos Heinze (PP/RS)	Compensação dos créditos presumidos de PIS e COFINS decorrentes da aquisição de arroz em casca em face de débitos relativos a qualquer tributo federal	Conexa	Não
065	Aditiva	Senador Romero Jucá (MDB/RR)	Apuração do ganho de capital de pessoa física nas hipóteses de reorganizações societárias, especialmente nas incorporações de empresas	Sem pertinência	Retirada pelo autor
066	Aditiva	Senador Romero Jucá (MDB/RR)	Substituição de participações societárias em decorrência de operações de reorganizações societárias, como cisão, fusão, incorporação de ações ou quotas não implica apuração de ganho de capital	Sem pertinência	Não
067	Aditiva	Senadora Ana Amélia (PP/RS)	Dispensa da retenção da contribuição para PIS/Pasep e da Cofins sobre os valores pagos	Sem pertinência	Não

			ou repassados às cooperativas de rádiotaxi		
068	Aditiva	Senadora Ana Amélia (PP/RS)	Dispensa da retenção da contribuição para PIS/Pasep e da Cofins sobre os valores pagos ou repassados às cooperativas de rádiotaxi	Sem pertinência	Não
069	Aditiva	Senadora Ana Amélia (PP/RS)	Dedução dos repasses às pessoas jurídicas cooperadas pelas cooperativas de trabalho na determinação da base de cálculo da contribuição para o PIS/PASEP e COFINS	Sem pertinência	Não
070	Aditiva	Senadora Ana Amélia (PP/RS)	Desoneração da contribuição para a Seguridade Social recolhida por cooperativas	Sem pertinência	Não
071	Aditiva	Deputada Federal Gorete Pereira (PL/CE)	Certificado de Empreendimento Implantado (CEI) de empresas com recursos provenientes do Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR) ou do Fundo de Investimento da Amazônia (FINAM)	Sem pertinência	Não
072	Aditiva	Deputado Federal Renato Molling (PP/RS)	Recolhimento das contribuições ao PIS/Pasep-Importação e Cofins-Importação de empresas de construção de obras de infraestrutura	Pertinente	Não
073	Aditiva	Deputado Federal Renato Molling (PP/RS)	Desoneração dos contribuintes sujeitos ao regime cumulativo das contribuições para o PIS/Pasep-Importação e Cofins-Importação	Pertinente	Não
074	Aditiva	Deputado Federal	Redução das alíquotas de IPI sobre artigos	Sem pertinência	Não

		Renato Molling (PP/RS)	para cultura física, ginástica ou atletismo		
075	Aditiva	Deputado Federal Renato Molling (PP/RS)	Alíquota zero de IPI sobre produtos de couro, artigos de correeiro ou de seleiro, artigos de viagem, bolsas e artefatos semelhantes	Sem pertinência	Não
076	Aditiva	Deputado Federal Arthur Oliveira Maia (SOLIDARIEDADE/BA)	Utilização do teto da meta de inflação para atualizar a tabela do IRPF	Sem pertinência	Não
077	Aditiva	Deputado Federal Raimundo Gomes de Matos (PSDB/CE)	Acumulação dos créditos presumidos em relação aos produtos lácteos com alíquota "zero" do PIS/COFINS, suspensão ou não incidência, para cooperativas que atuam no setor lácteo	Sem pertinência	Não
078	Aditiva	Deputado Federal Raimundo Gomes de Matos (PSDB/CE)	Desoneração da contribuição para a Seguridade Social recolhida por cooperativas	Sem pertinência	Não
079	Aditiva	Deputado Federal Walter Ihoshi (PSD/SP)	Possibilidade de utilização de créditos de prejuízo fiscal e de base de cálculo negativas da CSLL para pagamento de multas, juros moratórios e até 30% do principal dos débitos para com a Fazenda Nacional	Sem pertinência	Não
080	Supressiva	Deputado Federal Walter Ihoshi (PSD/SP)	Supressão dos dispositivos que veiculam as majorações de alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP-Importação e da COFINS-	Pertinente	Não

			Importação incidentes na importação de produtos farmacêuticos, de perfumaria e de toucador ou de higiene pessoal		
081	Aditiva	Deputado Federal Luis Carlos Heinze (PP/RS)	Desoneração do PIS e da Cofins incidentes sobre a lã ovina	Conexa	Não
082	Aditiva	Deputado Federal Jorge Côrte Real (PTB/PE)	Retenção das contribuições sociais CSLL, PIS e COFINS sobre todos os pagamentos cujo valor acarrete a geração de Documento de Arrecadação de Receitas Federais (DARF) superior a R\$ 10,00	Conexa	Sim
083	Aditiva	Deputado Federal Arthur Oliveira Maia (SOLIDARIEDADE/BA)	Apuração do ganho de capital na alienação de imóveis por pessoa física, para fins de incidência do IR	Sem pertinência	Não
084	Aditiva	Senador Romero Jucá (MDB/RR)	Substituição de participações societárias em decorrência de operações de reorganizações societárias, como cisão, fusão, incorporação de ações ou quotas não implica apuração de ganho de capital	Sem pertinência	Sim
085	Aditiva	Senador Romero Jucá (MDB/RR)	Interpretação de que verbas pagas e/ou recebidas a título de incentivo à admissão ou contratação não integram o salário de contribuição para fins de apuração da contribuição previdenciária devida pelo	Sem pertinência	Não

			empregador/empregado		
086	Aditiva	Deputado Federal Rogério Rosso (PSD/DF)	Atualização da tabela progressiva mensal do IRPF	Sem pertinência	Não
087	Aditiva	Deputado Federal Darcísio Perondi (MDB/RS)	Substituição dos bens e direitos arrolados por outros de valor igual ou superior ao dos respectivos créditos tributários	Sem pertinência	Não
088	Aditiva	Deputado Federal Darcísio Perondi (MDB/RS)	Substituição dos bens e direitos arrolados por outros de valor igual ou superior ao dos respectivos créditos tributários	Sem pertinência	Não
089	Aditiva	Deputado Federal Darcísio Perondi (MDB/RS)	Prorrogação da suspensão dos tributos importados pelos regimes especiais de drawback	Sem pertinência	Não
090	Aditiva	Deputado Federal Lelo Coimbra (MDB/ES)	Dedução dos repasses às pessoas jurídicas cooperadas pelas cooperativas de trabalho na determinação da base de cálculo da contribuição para o PIS/PASEP e COFINS	Sem pertinência	Não
091	Aditiva	Deputado Federal Lelo Coimbra (MDB/ES)	Exclusão da base de cálculo da contribuição para o PIS/Pasep e da COFINS dos os valores repassados aos associados pessoas físicas e jurídicas decorrentes de serviços por eles prestados em nome da cooperativa de trabalho de radiotáxi	Sem pertinência	Não
092	Aditiva	Deputado Federal Lelo Coimbra (MDB/ES)	Desoneração da contribuição para a Seguridade Social recolhida por cooperativas	Sem pertinência	Não
093		Deputado	Dispensa da retenção		

	Aditiva	Federal Lelo Coimbra (MDB/ES)	da contribuição para PIS/Pasep e da Cofins sobre os valores pagos ou repassados às cooperativas de rádiotaxi	Sem pertinência	Não
094	Aditiva	Deputado Federal Manoel Junior (MDB/PB)	Indução dos importadores a darem destinação ambientalmente adequada aos pneus que importam	Conexa	Retirada pelo autor
095	Aditiva	Deputado Federal Manoel Junior (MDB/PB)	Alíquota zero da PIS/PASEP e COFINS devidas pelas empresas que prestam serviços de reforma de pneumáticos usados	Sem pertinência	Retirada pelo autor
096	Aditiva	Deputado Federal Manoel Junior (MDB/PB)	Indução dos importadores a darem destinação ambientalmente adequada aos pneus que importam	Conexa	Retirada pelo autor
097	Aditiva	Deputado Federal Manoel Junior (MDB/PB)	Não se considera como remuneração direta ou indireta, para os efeitos desta Lei, os valores despendidos pelas entidades religiosas e instituições de ensino vocacional com ministro de confissão religiosa, membros de instituto de vida consagrada, de congregação ou de ordem religiosa em face do seu mister religioso ou para sua subsistência desde que fornecidos em condições que independam da natureza e da quantidade do trabalho executado	Sem pertinência	Retirada pelo autor
098	Aditiva	Deputado Federal Manoel Junior (MDB/PB)	Indução dos importadores a darem destinação ambientalmente adequada aos pneus	Conexa	Retirada pelo autor

			que importam		
099	Aditiva	Deputado Federal Jerônimo Goergen (PP/RS)	Inclusão dos pequenos produtores de bebidas alcoólicas no benefício do sistema simplificado de recolhimento de impostos	Sem pertinência	Não
100	Aditiva	Deputado Federal Jerônimo Goergen (PP/RS)	Concessão de crédito presumido do PIS e da COFINS de 80% para as aquisições de frutas dos produtores rurais	Sem pertinência	Não
101	Aditiva	Deputado Federal Jerônimo Goergen (PP/RS)	Desonerar da cadeia produtiva de ruminantes da tributação do PIS/COFINS	Conexa	Não
102	Aditiva	Deputado Federal Jerônimo Goergen (PP/RS)	Emplacamento especial de aparelhos automotores destinados a puxar ou arrastar maquinaria de qualquer natureza ou a executar trabalhos de construção ou de pavimentação	Sem pertinência	Não
103	Aditiva	Deputado Federal Jerônimo Goergen (PP/RS)	Suspensão da incidência da PIS/PASEP e da COFINS sobre a Erva Mate	Sem pertinência	Não
104	Aditiva	Deputado Federal Jerônimo Goergen (PP/RS)	Interpretação de que verbas pagas e/ou recebidas a título de incentivo à admissão ou contratação não integram o salário de contribuição para fins de apuração da contribuição previdenciária devida pelo empregador/empregado	Sem pertinência	Não
105	Aditiva	Deputado Federal Jerônimo Goergen (PP/RS)	Substituição do instituto do arrolamento pelo acompanhamento da situação patrimonial do contribuinte através do Sistema Público de Escrituração Digital	Sem pertinência	Não

			(SPED) pela Receita Federal		
106	Aditiva	Deputado Federal Danrlei de Deus Hinterholz (PSD/RS)	Isenção da PIS/PASEP e da COFINS incidentes sobre as receitas decorrentes da prestação de serviços com o fim específico de exportação a empresas brasileiras	Sem pertinência	Não
107	Aditiva	Deputado Federal Arthur Oliveira Maia (SOLIDARIEDADE/BA)	Realocação de valores eventualmente recolhidos a maior pelos contribuintes em programas de parcelamentos de débitos junto à RFB ou PGFN	Sem pertinência	Não

Anexo B – Tabela 4

Tabela 4. Decretos presidenciais nos primeiros 14 meses de governo

Presidente	Decretos
José Sarney	1844
Fernando Collor	974
Itamar Franco	341
Fernando Henrique Cardoso (1º mandato)	473
Fernando Henrique Cardoso (2º mandato)	456
Luiz Inácio Lula da Silva (1º mandato)	447
Luiz Inácio Lula da Silva (2º mandato)	382
Dilma Rousseff (1º mandato)	275
Dilma Rousseff (2º mandato)	319
Michel Temer	323
Jair Bolsonaro	611

Fonte: elaboração própria¹²²

¹²² Dados consolidados pelo autor a partir da consulta a informações da Presidência da República. Para efeitos de delimitação de intervalo de tempo no cargo de Chefe do Executivo, considerou-se o mês com trinta dias. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/decretos1>>. Acesso em: 13 mar. 2020.