RESPOSTA A QUESTÃO DE ORDEM SOBRE A INCLUSÃO DE MATÉRIA ESTRANHA À MEDIDA PROVISÓRIA EM PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO ENVIADO À APRECIAÇÃO DO SENADO

Em resposta à questão de ordem apresentada pelo Senador Ronaldo Caiado na sessão de 2 de junho de 2015, acerca da "*possibilidade de rejeição das emendas/modificações realizadas pela Comissão Mista e pela Câmara dos Deputados a Medida Provisória que não guardem afinidade com o tema originário da medida ou que provoquem aumento da despesa pública inicialmente prevista*", entendo que tem razão Sua Excelência, pelas razões que passo a expor.

Em face da natureza urgente e relevante de que se revestem as matérias nelas veiculadas, as Medidas Provisórias se sujeitam a procedimentos especiais de tramitação e apreciação pelas Casas Legislativas.

Considerando a raiz constitucional desse regramento, destaco o § 5º do artigo 62 da Constituição Federal, que assim dispõe:

> *§ 5º A deliberação de* ***cada uma das Casas do Congresso Nacional*** *sobre o mérito das medidas provisórias* ***dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais****.*

Portanto, compete constitucionalmente ao Senado Federal, antes da apreciação do mérito da matéria que lhe seja submetida pela Câmara dos Deputados, avaliar os pressupostos constitucionais do texto que lhe for encaminhado.

Não se trata de avaliar exclusivamente o texto originário da Medida Provisória editada pelo Presidente da República, **mas também a adequação de eventuais alterações inseridas pela Comissão Mista ou pela Câmara dos Deputados** aos pressupostos constitucionais de admissibilidade.

Ao decidir, o Senado poderá conhecer **integral ou parcialmente** do texto recebido da Câmara dos Deputados, caso entenda que independentemente da origem do texto – se constante da medida provisória ou do projeto de lei de conversão – houver conteúdo impróprio ao rito das medidas provisórias ou da legítima formação do ato legislativo.

O juízo de admissibilidade da medida provisória em seu texto originário ou do projeto de lei de conversão alcança, portanto, **todos** os aspectos do devido processo constitucional legislativo, como condição de validade do próprio ato.

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

Indubitável, portanto, a natureza constitucional do pressuposto de pertinência temática das emendas, a merecer abrigo no juízo prévio das Casas Legislativas, conforme descrito no § 5º do artigo 62 da Constituição Federal.

Também a Lei Complementar nº 95, de 1998, aplicável às medidas provisórias conforme estabelecido no parágrafo único do art. 1º,

impõe a **observância da pertinência temática no exercício do poder de emenda**, consoante se verifica do seu art. 7º, notadamente o inciso II, que dispõe:

> *Art. 7º [...]*
>
> *II - a lei não conterá matéria estranha ao seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão".*

Da mesma maneira, a Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, em seu art. 4º, que dispõe sobre a apreciação das medidas provisórias, estatui quanto às emendas:

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

Vê-se, assim, que a norma de ritos da apreciação de medida provisória estabelece a **obrigatoriedade** de pertinência temática das emendas, que só poderão ser oferecidas perante a comissão mista, e **atribui ao Presidente da Comissão prerrogativa de indeferir liminarmente aquelas que versem sobre matéria estranha**.

Ademais, como visto, **a observância do devido processo legislativo é matéria que se insere na análise dos pressupostos de admissibilidade do texto enviado ao Senado Federal**.

Trago à colação precedente da Câmara dos Deputados na apreciação da Medida Provisória nº 627, de 2013. Naquela ocasião, o Presidente Henrique Eduardo Alves entendeu que:

> ***Quando for possível identificar e escoimar os dispositivos e emendas portadores de matéria estranha, de maneira a restabelecer as condições para que a deliberação do texto ocorra sem ofensa ao disposto no art. 7º, inciso II, da Lei Complementar nº 95, de 1998, entendo ser melhor para o processo legislativo submeter à apreciação do Plenário o projeto de lei de conversão da medida provisória.***
>
> *[...] Desse modo, [...]* ***resolvo <u>considerar como não escrita a parte do parecer</u> exarado pela Comissão Mista à Medida Provisória nº 627, de 2013, <u>correspondente ao texto dos arts. 95 e 96 do PLV nº 2, de 2014</u>, submetendo <u>o restante da proposição</u> à deliberação do Plenário.***

Talvez não fosse o caso, no entanto, de deixar a critério exclusivo do Presidente a exclusão do texto impropriamente acrescido, já na fase de Plenário. Isto porque, passada a fase da Comissão Especial, **é do Plenário** a competência para decidir sobre o atendimento dos pressupostos de admissibilidade, conforme expresso no art. 8º da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002.

Portanto, compete ao Plenário de cada Casa, preliminarmente ao mérito da proposição que lhe for submetida (medida provisória ou o projeto de lei de conversão) emitir juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais.

Ao fazê-lo, poderá **<u>deixar de conhecer, considerando não escrita,</u> de matéria estranha à medida provisória originária ou que aumente a despesa prevista**, seja porque o **<u>novo conteúdo</u>** não atende aos pressupostos específicos da urgência, relevância e limitações materiais, **<u>seja ainda porque desborda dos limites</u>**

constitucionais do poder de emendar atribuído aos parlamentares, por não guardar pertinência temática.

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

1) se o restante do texto apreciado após a supressão for aprovado como veio da Câmara, a Medida Provisória é promulgada ou o PLV respectivo segue para sanção presidencial sem o texto suprimido pelo Senado Federal;

2) se além da supressão por ausência dos pressupostos constitucionais ou por violação ao devido processo legislativo houver **emenda de mérito** à matéria conhecida, voltará à Câmara dos Deputados.

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

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

Com estes fundamentos, **ACOLHO A QUESTÃO DE ORDEM** formulada pelo eminente Senador Ronaldo Caiado para estabelecer que o Senado, no exercício da competência instituída no § 5º do art. 62 da Constituição Federal, pode recusar no todo ou em parte admissibilidade de matéria constante de Medida Provisória ou Projeto de Lei de Conversão.

A inadmissibilidade pode fundamentar-se na ausência dos pressupostos constitucionais da edição de medida provisória ou na violação do devido processo constitucional legislativo.

Para tanto, passaremos a submeter à deliberação do Plenário, previamente ao exame do mérito, o exame da pertinência temática, ocasião em que qualquer senador poderá oferecer destaques para supressão de texto que não guarde conexão com o restante do Projeto.

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

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

Com esse procedimento, acredito estar preservando o poder de emenda do Congresso Nacional, ao mesmo tempo em que se respeita a Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, que regula a tramitação de medidas provisórias, a Lei Complementar 95, de 1998, que regula a edição de atos normativos e a própria Constituição Federal, na forma da interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal na mais recente decisão sobre o tema específico de emendas parlamentares às medidas provisórias.