



SENADO FEDERAL

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 21, DE 2004

Altera o art. 62 da Constituição Federal para estabelecer nova sistemática de edição de medidas provisórias pelo Presidente da República, com concessão de eficácia e força de lei pela Mesa do Congresso Nacional.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 62 da Constituição passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

§ 1º A Mesa do Congresso Nacional, em até cinco dias úteis da data de edição da medida provisória, decidirá por sua eficácia e força de lei, durante sua tramitação.

§ 2º Nos períodos de recesso, a Mesa do Congresso Nacional poderá delegar à comissão representativa de que trata o § 4º do art. 58 a atribuição conferida pelo § 1º deste artigo.

§ 3º Concedida eficácia e força de lei à medida provisória, aplicam-se à sua tramitação, com precedência, os procedimentos e prazos relativos aos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República em regime de urgência.

§ 4º As medidas provisórias não convertidas em lei perderão eficácia desde a edição, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por

decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.

§ 5º Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 4º, até sessenta dias após a perda de eficácia da medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas.

§ 6º É vedada a concessão de medidas provisórias sobre matéria:

I – relativa a:

a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;

b) direito penal, processual penal e processual civil;

c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;

II – que vise à detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;

III – que vise à regulamentação de artigo desta Constituição;

IV – reservada a lei complementar;

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

§ 7º Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, só

produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada.

§ 8º Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto. (NR).

Art. 2º A tramitação das medidas provisórias adotadas entre 11 de setembro de 2001 e a data de publicação desta Emenda Constitucional obedecerão ao procedimento vigente na data de sua edição.

Art. 3º Revogam-se os §§ 9º a 12 do art. 62 e o art. 246 da Constituição Federal.

Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Justificação

A Constituição Federal visando, sobretudo, a evitar o arbítrio e o desrespeito aos direitos fundamentais do homem, previu a existência dos Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, que repartem as funções estatais, com mecanismos de controles recíprocos, sempre como garantia da perpetuidade do Estado democrático de Direito.

Essa divisão segundo o critério funcional é a clássica separação de Poderes, que consiste em distinguir três funções estatais, quais sejam, legislação, administração e jurisdição, que são atribuídas a órgãos autônomos, que devem cooperar entre si, na medida necessária, para realizar os objetivos constitucionais e permitir o funcionamento do sistema de governo com o mínimo de atritos possível.

Essa cooperação somente se faz possível caso haja respeito institucional mútuo, abstendo-se um órgão de abusar de seu poder ou invadir a competência de outro.

É sabido que as funções precípuas do Poder Legislativo são as de fiscalizar e legislar. Se a primeira função tem sido continuamente aperfeiçoada pelo Parlamento, a função de legislar tem sofrido, nos últimos tempos, graves reveses em seu desenvolvimento, principalmente em função da desmedida utilização do instrumento da medida provisória pelo Poder Executivo.

A Constituição Federal de 1988 inspirou-se no modelo da Constituição da República Italiana, de 1947, que possibilita ao Governo, em caso extraordinário de necessidade e urgência, a adoção de providências necessárias com força de lei, devendo apresentá-las à Câmara, para conversão no prazo de 60 dias. Se isso não ocorrer, a medida perde sua eficácia retroativamente-

te, desde sua edição, devendo a Câmara regulamentar as relações jurídicas daí resultantes.

Historicamente, contudo, o antecedente imediato das medidas provisórias, no sistema brasileiro, é o decreto-lei, previsto na ordem constitucional anterior e que foi larga e abusivamente utilizado pelo Presidente da República, que detinha a competência para sua edição.

Procurando dotar o Executivo de ato normativo excepcional e célere, para as situações de relevância e urgência, o legislador constituinte de 1988 previu as medidas provisórias, com prazo de conversão de trinta dias.

Ocorre, porém, que o que era para ser a exceção, tornou-se a regra, com sucessivas edições e reedições de medidas provisórias, que permitiam ao Poder Executivo legislar, em evidente afronta e desprestígio às competências do Poder Legislativo.

Veio, então, a Emenda Constitucional (EC) nº 32, de 11 de setembro de 2001, que procurou diminuir a discricionariedade na edição das medidas provisórias e traçar regras de processo legislativo, evitando sobretudo as sucessivas reedições.

Não se pode olvidar o aperfeiçoamento trazido pela mencionada emenda, mas é inegável também que a sistemática por ela implantada vem praticamente paralisando o Congresso Nacional, tomando-o mero ratificador das medidas provisórias editadas pelo Presidente da República.

O fato é que, ao contrário do esperado, cresceu, a partir da EC nº 32/2001, a edição de novas medidas provisórias. Assim, por exemplo, conforme informações do site da Presidência da República, antes da referida emenda, o Presidente Fernando Henrique teve média mensal, em seu primeiro governo, de 3,33 medidas provisórias originárias por mês, entre 1995 e 1998. No segundo governo, a média mensal foi de 3,12 medidas provisórias originárias, de 1999 a setembro de 2001. Ressalte-se que não estão computadas as reedições, o que multiplicaria em muito os números.

A partir da EC nº 32/2001, o governo Fernando Henrique passou a atingir média mensal de 6,73 medidas provisórias. Por sua vez, até a presente data, o Governo Luiz Inácio Lula da Silva chegou à média de 5,6 medidas provisórias por mês.

A edição indiscriminada de medidas provisórias tem provocado o inconformismo generalizado da sociedade e dos parlamentares, causando reiterados sobrestamentos de pauta das Casas do Congresso Nacional, em virtude do decurso de prazo na tramitação dessas proposições, conforme imposição da EC nº 32/2001.

Urge, portanto, modificar o sistema. Para tanto, submetemos à consideração de nossos Pares a presente proposta, que visa, em primeiro lugar, extinguir o verdadeiro monopólio legislativo conferido ao Poder Executivo, por meio da utilização da medida provisória.

Para tanto, nos casos de relevância e urgência, o Presidente da República poderá editar medidas provisórias, mas o instituto só ganhará eficácia e força de lei com a manifestação favorável da Mesa do Congresso Nacional, que concederá vigência a essa norma legal, após a verificação dos pressupostos constitucionais.

Sugere a proposta que sejam aplicados à tramitação das medidas provisórias os procedimentos e prazos utilizados nos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República em regime de urgência. Ou seja, pretende-se conferir à Câmara e ao Senado o prazo sucessivo de 45 dias, para cada, a partir do qual ficam sustadas as demais deliberações da Casa até que se ultime a sua votação.

Com isso, também se extingue a sistemática de oportunidade única para emendas, bem como o exame de mérito da matéria por uma comissão mista de Deputados e Senadores. Essa comissão, embora constituída, nunca chega a se instalar e tem sido freqüente o Senado alterar a matéria, até mesmo com inovações, após sua aprovação pela Câmara dos Deputados.

Caso seja extinta a medida provisória, o Congresso Nacional deverá disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas dela decorrentes. Se isso não ocorrer em até 60 dias, as relações jurídicas constituídas e decorrentes dos atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas.

O novo modelo de medida provisória, escopo da presente proposta de emenda constitucional, de modo algum suprirá do Poder Executivo o instrumento que terá por objeto resguardar, através de uma resposta imediata, um direito ou atender a uma necessidade relevante e inadiável, enquanto se tramita o projeto de lei.

Com as mudanças sugeridas, pretendemos conferir nova disciplina ao instituto da medida provisória, de forma a garantir esse instrumento ao Poder Executivo e, sobretudo, reservar ao Congresso Nacional o exercício da função de legislar, resgatando-lhe o respeito e o prestígio necessários para o desempenho de suas mais altas competências constitucionais.

Por tal razão, confiamos no apoio dos Senhores Parlamentares para aprovação desta proposta.

Sala das Sessões, 27 de abril de 2004. – **Hélio Costa.**

LEGISLAÇÃO CITADA

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

TÍTULO III

Da Organização do Estado

CAPÍTULO III

Dos Estados Federados

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

§ 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação.

§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

TÍTULO IV

Da Organização dos Poderes

CAPÍTULO I

Do Poder Legislativo

SEÇÃO VI

Das Reuniões

Art. 57. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 15 de fevereiro a 30 de junho e de 1º de agosto a 15 de dezembro.

§ 1º As reuniões marcadas para essas datas serão transferidas para o primeiro dia útil subsequente, quando recaírem em sábados, domingos ou feriados.

§ 2º A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

§ 3º Além de outros casos previstos nesta Constituição, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal reunir-se-ão em sessão conjunta para:

I – inaugurar a sessão legislativa;

II – elaborar o regimento comum e regular a criação de serviços comuns às duas Casas;

III – receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República;

IV – conhecer do veto e sobre ele deliberar.

§ 4º Cada uma das Casas reunir-se-á em sessões preparatórias, a partir de 1º de fevereiro, no primeiro ano da legislatura, para a posse de seus membros e eleição das respectivas Mesas, para mandato de dois

anos, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente.

§ 5º A Mesa do Congresso Nacional será presidida pelo Presidente do Senado Federal, e os demais cargos serão exercidos, alternadamente, pelos ocupantes de cargos equivalentes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

§ 6º A convocação extraordinária do Congresso Nacional far-se-á:

I – pelo Presidente do Senado Federal, em caso de decretação de estado de defesa ou de intervenção federal, de pedido de autorização para a decretação de estado de sítio e para o compromisso e a posse do Presidente e do Vice-Presidente da República;

II – pelo Presidente da República, pelos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ou a requerimento da maioria dos membros de ambas as Casas, em caso de urgência ou interesse público relevante.

§ 7º Na sessão legislativa extraordinária, o Congresso Nacional somente deliberará sobre a matéria para a qual foi convocado, ressalvada a hipótese do § 5º, vedado o pagamento de parcela indenizatória em valor superior ao subsídio mensal.

§ 8º Havendo medidas provisórias em vigor na data de convocação extraordinária do Congresso Nacional, serão elas automaticamente incluídas na pauta da convocação.

TÍTULO IV

Da Organização dos Poderes

CAPÍTULO I

Do Poder Legislativo

SEÇÃO VIII

Do Processo Legislativo

SUBSEÇÃO III

Das Leis

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I – relativa a:

a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;

b) direito penal, processual penal e processual civil;

c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;

II – que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;

III – reservada a lei complementar;

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

§ 2º Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada.

§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.

§ 4º O prazo a que se refere o § 3º contar-se-á da publicação da medida provisória, suspendendo-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional.

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

§ 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando.

§ 7º Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional.

§ 8º As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados.

§ 9º Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

§ 10. É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo.

§ 11. Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas.

§ 12. Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto.

TÍTULO IV

Da Organização dos Poderes

CAPÍTULO II

Do Poder Executivo

SEÇÃO II

Das Atribuições do Presidente da República

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

- I – nomear e exonerar os Ministros de Estado;
- II – exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;
- III – iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;
- IV – sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua execução;
- V – vetar projetos de lei, total ou parcialmente;
- VI – dispor, mediante decreto, sobre:
 - a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;
 - b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;
- VII – manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos;
- VIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;
- IX – decretar o estado de defesa e o estado de sítio;
- X – decretar e executar a intervenção federal;
- XI – remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias;
- XII – conceder indulto e comutar penas, com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei;
- XIII – exercer o comando supremo das Forças Armadas, nomear os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, promover seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos;

XIV – nomear, após aprovação pelo Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, os Governadores de Territórios, o Procurador-Geral da República, o presidente e os diretores do Banco Central e outros servidores, quando determinado em lei;

XV – nomear, observado o disposto no art. 73, os Ministros do Tribunal de Contas da União;

XVI – nomear os magistrados, nos casos previstos nesta Constituição, e o Advogado-Geral da União;

XVII – nomear membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII;

XVIII – convocar e presidir o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional;

XIX – declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional;

XX – celebrar a paz, autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional;

XXI – conferir condecorações e distinções honoríficas;

XXIII – permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;

XXIII – enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstas nesta Constituição;

XXIV – prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior;

XXV – prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei;

XXVI – editar medidas provisórias com força de lei, nos termos do art. 62;

XXVII – exercer outras atribuições previstas nesta Constituição.

Parágrafo único. O Presidente da República poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos VI, XII e XXV, primeira parte, aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações.

TÍTULO IX

Das Disposições Constitucionais Gerais

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

mulgada entre 1º de janeiro de 1995 até a promulgação desta emenda, inclusive.

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO
Nº . DE 2004.**

Altera o art. 62 da Constituição Federal para estabelecer sistemática de concessão de medidas provisórias ao Presidente da República, nos projetos de leis de sua iniciativa.

Hélio Costa – Demóstenes Torres – Gerson Camata – Leonel Pavan – Papaléo Paes – João Ca-

piberibe – Almeida Lima – José Maranhão – Jonas Pinheiro – Osmar Dias – Valdir Raupp – Mão Santa – Zambiasi – Álvaro Dias – João Tenório – Gilberto Mestrinho – João Ribeiro – Pedro Simon – Patrícia Saboya Gomes – Fernando Bezerra – Saturnino Braga – Garibaldi Alves Filho – João Alberto Sousa – José Agripino – Lúcia Vânia – Sibá Machado – Ney Suassuna – César Borges.

(À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.)

Publicado no Diário do Senado Federal de 27 - 04 - 2004