



DEPARTAMENTO DE TAQUIGRAFIA, REVISÃO E REDAÇÃO

NÚCLEO DE REDAÇÃO FINAL EM COMISSÕES

TEXTO COM REDAÇÃO FINAL

*Versão para registro histórico*

*Não passível de alteração*

<b>COMISSÃO ESPECIAL - PEC 70/11 - PROCESSO DE APRECIÇÃO DE MPS</b>			
<b>EVENTO:</b> Audiência Pública	<b>REUNIÃO Nº:</b> 1499/13	<b>DATA:</b> 24/09/2013	
<b>LOCAL:</b> Plenário 14 das Comissões	<b>INÍCIO:</b> 16h35min	<b>TÉRMINO:</b> 17h58min	<b>PÁGINAS:</b> 29

**DEPOENTE/CONVIDADO - QUALIFICAÇÃO**

**MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO** - Presidente Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil.  
**CARLOS NEPOMUCENO** - Analista de pesquisa do Instituto FSB Pesquisa.

**SUMÁRIO**

Debate sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 70, de 2011, que altera o procedimento de apreciação das medidas provisórias pelo Congresso Nacional.

**OBSERVAÇÕES**

Houve exibição de imagens.



**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Arnaldo Faria de Sá) - Havendo número regimental, declaro aberta a presente reunião da Comissão Especial destinada a oferecer parecer à Proposta de Emenda Constitucional nº 70-A, de 2011, do Sr. José Sarney, que “*altera o procedimento de apreciação das medidas provisórias pelo Congresso Nacional*”.

Encontra-se à disposição dos Srs. Deputados cópia da ata da 3ª reunião, pergunto se há necessidade de leitura da referida ata.

**O SR. DEPUTADO ODAIR CUNHA** - Solicito dispensa.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Arnaldo Faria de Sá) - Pedido de dispensa conjunto com o Deputado Esperidião Amin.

Não havendo discordância, fica dispensada a leitura da ata.

Em discussão.

Não havendo quem queria discutir, os Deputados que aprovam permaneçam como se encontram.

*(Pausa.)*

Informo que os expedientes encontram-se sobre a bancada para conhecimento dos membros e que darei a lista como lida.

Informo ainda que o prazo para oferecer emendas foi encerrado no dia 19 de setembro e foram recebidas três emendas, de autoria dos Deputados Marcus Pestana, Onofre Santo Agostini, Junji Abe e Esperidião Amin, todas já encaminhadas ao Relator.

Informo também que foram apresentados requerimentos para serem apreciados na reunião de hoje.

Dessa forma, daremos início à audiência pública com os seguintes palestrantes, que convido para tomar lugar à mesa: Marcus Vinicius Furtado Coêlho, Presidente da OAB Nacional. Seja bem-vindo a esta Casa. Na qualidade de Parlamentar e Presidente da Frente Parlamentar dos Advogados da OAB Nacional, eu o convido para participar desta mesa. *(Palmas.)*

**O SR. DEPUTADO ESPERIDIÃO AMIN** - Presidente, pela ordem. Eu ouvi que V.Exa. anunciou as emendas apresentadas. Como sabe V.Exa., as emendas só poderiam ser apresentadas com quórum e assinaturas correspondentes a um terço.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Arnaldo Faria de Sá) - Exatamente.



---

**O SR. DEPUTADO ESPERIDIÃO AMIN** - Eu ouvi certo? São três?

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Arnaldo Faria de Sá) - São as emendas dos Deputados Marcos Pestana, Onofre Santo Agostini, Junji Abe e Espiridião Amin.

**O SR. DEPUTADO ESPERIDIÃO AMIN** - São quatro.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Arnaldo Faria de Sá) - São três. Deve ter sido conjunta. Suponho que os Deputados Junji e Onofre Santo Agostini devem ter feito uma emenda em sociedade.

**O SR. DEPUTADO ESPERIDIÃO AMIN** - Roma, Berlim, com Tóquio. *(Pausa.)* Sem Berlim.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Arnaldo Faria de Sá) - O Papa é V.Exa., de Santa Catarina.

Convido também para participar da mesa o Sr. Carlos Nepomuceno, pesquisador do Instituto FSB de Pesquisa. *(Palmas.)*

Convido o Deputado Odair Cunha, nosso Relator.

Solicito a gentileza e a compreensão de todos no tocante ao tempo de exposição dos debates, conforme as seguintes orientações: o tempo concedido a cada palestrante será de 20 minutos, prorrogados por mais 5 minutos.

Os Deputados interessados em interpelar os palestrantes deverão inscrever-se previamente. As perguntas serão feitas no final da última palestra.

Passo a palavra ao Dr. Marcus Vinicius Furtado Coêlho, Presidente Nacional da OAB, para proferir sua palestra.

**O SR. MARCUS VINICIUS FURTADO COÊLHO** - Presidente Deputado Arnaldo Faria de Sá, que também preside a Frente Parlamentar dos Advogados na Câmara dos Deputados, é uma honra muito grande para advocacia brasileira se encontrar presente nesta sessão de discussão de importante e agudo tema para o nosso País que diz respeito às medidas provisórias; Sr. Deputado Relator Odair Cunha e também Deputado Relator na Comissão de Constituição e Justiça Ricardo Berzoini, ambos com qualidades mais do que suficientes, com postura e com competência para bem relatar essa matéria, fica o aplauso e o abraço da advocacia brasileira a ambos. Saúdo também o Deputado Esperidião Amin, um emérito dirigente, não apenas Líder no Parlamento, mas dirigente, como foi, de um importante Estado, Santa Catarina.



Costumo sempre dizer que não há democracia sem política, não há política sem políticos, e a OAB deve ser sempre uma defensora da atividade pública como inerente à democracia. Qualquer ato de qualquer ditadura, Deputado Arnaldo, quer fechar o Congresso Nacional, porque é aqui, no Congresso, onde todas as forças da sociedade estão representadas. É, portanto, o poder mais democrático deste País, o mais aberto a todas as influências advindas da nossa sociedade.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Arnaldo Faria de Sá) - Presidente, quero destacar as palavras de V.Exa. quando ressalta a nossa democracia e a atuação do Congresso Nacional.

**O SR. MARCUS VINICIUS FURTADO COÊLHO** - Obrigado. Este é um tema que diz respeito justamente à relação entre Poder Executivo e Poder Legislativo, e a aplicação da medida provisória trata dessa relação.

Nós temos aqui, neste plenário, Presidente Arnaldo, um especialista em medida provisória, o Dr. Eduardo Pugliesi, que preside a Comissão de Legislação da OAB Nacional — tem, inclusive, um livro sobre o assunto.

Sabemos todos que a medida provisória tem origem no sistema parlamentarista italiano, e foi pensada no Brasil num sistema parlamentarista. Quer dizer, a nossa Constituinte encaminhava-se para o parlamentarismo; a Constituição foi pensada, portanto, nesse cenário.

Posteriormente, com a definição do presidencialismo, as medidas provisórias postas na Constituição Federal criaram certo desconforto nessa relação entre Executivo e Legislativo. E aí, à medida que temos necessidade, nesse presidencialismo de coalização que vivenciamos em nosso País, do não engessamento das atividades administrativas e das grandes definições governamentais, o uso das medidas provisórias verificou-se útil, mas seu abuso deve ser contido.

Assim, ao falar justamente da Constituição Federal, ainda mais uma vez, quero convidar todos os Srs. Deputados para um evento. No próximo 1º de outubro, terça-feira, a OAB irá homenagear os Constituintes responsáveis pela edição da Constituição Federal de 1988. Já temos confirmadas várias presenças ilustres: o Deputado Arnaldo Faria de Sá; o Presidente Luís Inácio Lula da Silva; o Vice-Presidente da República Michel Temer, além do ex-Deputado Bernardo Cabral. Será



um momento cívico bastante importante na OAB, na próxima terça-feira, para homenagear as pessoas que se dedicaram a elaborar a Constituição da República, um importante projeto desta Nação.

Mas nesse tema específico, o da medida provisória, com certeza, a Constituição mereceu ser reformada, como já o foi por uma ocasião. E está agora novamente prestes a ser reformada dentro do poder constituinte derivado do Congresso Nacional.

**O SR. DEPUTADO ESPERIDIÃO AMIN** - Setenta e nove vezes, não é?

**O SR. MARCUS VINICIUS FURTADO COÊLHO** - Setenta e nove vezes.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Arnaldo Faria de Sá) - Presidente, permita-me registrar a presença do Dr. Eduardo Pugliese, Presidente da Comissão Especial de Acompanhamento Legislativo do Conselho Federal da OAB.

**O SR. MARCUS VINICIUS FURTADO COÊLHO** - Pode compor esta Mesa?

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Arnaldo Faria de Sá) - Pode, lógico! Faça favor!

Dr. Eduardo Pugliese, o nosso Presidente está pedindo para V.Sa. participar da Mesa. É uma deferência especial ao Conselho Federal da OAB.

**O SR. MARCUS VINICIUS FURTADO COÊLHO** - Obrigado. Ele também tem um livro sobre medida provisória. É um especialista no assunto. Trata desse tema há muito tempo.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Arnaldo Faria de Sá) - Ele poderá inclusive participar do debate.

**O SR. MARCUS VINICIUS FURTADO COÊLHO** - Obrigado, Deputado. Com sua permissão, depois vou passar parte do meu tempo para o Dr. Pugliese.

Então, sendo objetivo, porque a Ordem não participa desta audiência pública como dona da verdade, muito menos querendo posicionar-se naquela situação de uma senhora sábia que quer ensinar a V.Exas. qualquer novidade, apenas como entidade que busca o diálogo e que acha importante trazer algumas ideias, gostaria, primeiro, elogiar de pronto o § 3º do art. 62 como proposto.

De fato, esta é a grande discussão hoje sobre as medidas provisórias, os efeitos das medidas provisórias quando rejeitadas. Editada a medida provisória, ela passa a ter força de lei durante determinado período de vigência. Posteriormente,



essa lei, essa medida provisória pode ser rejeitada pelo Parlamento. Então, como ficariam os efeitos havidos, os fatos ocorridos na vigência dessa medida provisória?

A boa equação da lei é justamente devolver ao Congresso Nacional a disciplina por decreto legislativo das relações jurídicas decorrentes quando inadmitida a medida provisória. De fato, se o Congresso Nacional é — como de fato assim o é — o poder responsável pela legislação, pela edição de atos normativos, e o Poder Executivo participa apenas secundariamente dessa matéria, em havendo a rejeição da medida provisória é bem mais adequado que o Congresso Nacional discipline sobre os efeitos jurídicos. Se o Congresso Nacional não disciplinar, essa matéria será judicializada. E, portanto, a rejeição dessa medida provisória será o início de questões judiciais.

Então, bem sábia é esta equação: o Congresso Nacional rejeita e edita um decreto, disciplinando os efeitos decorrentes. Quer dizer, as relações jurídicas decorrentes daquela medida provisória...

**O SR. DEPUTADO ESPERIDIÃO AMIN** - V.Exa. está se referindo ao texto atualmente em vigor, não é?

**O SR. MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO** - Ao texto atualmente em vigor.. É o § 3º do art. 62. É de sua autoria, Deputado?

**O SR. DEPUTADO ESPERIDIÃO AMIN** - Por isso que eu estou aqui para vigiar V.Exas.

**O SR. MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO** - Parabéns!

**O SR. DEPUTADO ESPERIDIÃO AMIN** - O proponente desta PEC que se transformou na Emenda Constitucional nº 32, promulgada no emblemático dia 11 de setembro de 2001...

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Arnaldo Faria de Sá) - Emblemático para os americanos, não é?

**O SR. DEPUTADO ESPERIDIÃO AMIN** - E dramático para o mundo.

O primeiro signatário foi o Senador Esperidião Amin, e eu quero destacar que o Senador Josaphat Marinho deu inestimável colaboração a esse texto final, porque eu não era mais Senador quando da promulgação.



**O SR. MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO** - Felizmente, eu não tinha conhecimento, daí que o elogio não foi de forma alguma influenciado pela sua presença...

**O SR. DEPUTADO ESPERIDIÃO AMIN** - E pouca gente sabe que esse modelo em vigor se baseia no modelo catarinense, onde há o instituto estadual da medida provisória, que tramita de maneira unicameral da mesma forma, e é respeitado lá.

**O SR. MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO** - Então, o elogio ao dispositivo tem uma sinceridade maior ainda, porque presente está o seu proponente...

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Arnaldo Faria de Sá) - Tocantins também tem o instituto da medida provisória.

**O SR. DEPUTADO ESPERIDIÃO AMIN** - Acho que dois ou três Estados adotam...

**O SR. MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO** - Presente o seu proponente, então a medida é bem adequada. E, de fato, com essa previsão se evitará que tenhamos justamente as demandas judiciais.

Mas o que eu gostaria de destacar, antes de passar a palavra ao Eduardo Pugliesi, é o § 13, o parágrafo a merecer a especial aprovação do Congresso Nacional. É o parágrafo da nova redação, que diz justamente:

*“Art. 62 .....*

*§ 13 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.”*

De fato, este é um dispositivo que traz uma melhor convivência na relação entre o Executivo e o Parlamento, traz uma transparência aos atos do Parlamento...

**O SR. DEPUTADO RICARDO BERZOINI** - Traz uma melhor convivência entre os Relatores e o Parlamento. *(Risos.)*

**O SR. MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO** - E também uma melhor convivência entre todos os Parlamentares. Eu não gosto de utilizar expressões que não sejam absolutamente técnicas, mas como verificamos que é preciso...



**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Arnaldo Faria de Sá) - Presidente, V.Sa. saiu melhor do que a encomenda, viu?

**O SR. MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO** - É? (*Pausa.*)

Na realidade, isso vai evitar os chamados enxertos jabutis, ou emendas jabutis, para não utilizar um termo técnico. O que acontece hoje? A medida provisória trata de um tema, mas diversas outras caronas vêm fazer parte desse tema. Inclusive, a Ordem dos Advogados do Brasil é vítima, infelizmente. Em toda medida provisória — e já são quantas? — há uma proposição para extinguir o Exame de Ordem.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Arnaldo Faria de Sá) - Não passará.

**O SR. MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO** - E eu vou trazer ao Congresso Nacional, a todos que estão nos assistindo, aos jornalistas que estão em número bem maior, o quanto e o porquê numericamente a Ordem defende o Exame de Ordem, apesar de ele financeiramente ser uma tragédia.

Eu explico: dizem que temos 1 milhão de bacharéis em Direito que não são advogados. Todo advogado paga uma anuidade de 600 reais à nossa instituição. Nós abrimos mão de 600 milhões de reais por ano de contribuição dos advogados. Por quê? Pela qualidade. Eu vejo os bacharéis alegando — e aproveito para trazer essa defesa ao Congresso — que a Ordem utiliza o seu Exame para captar recursos, mas nós não fazemos captação de recursos. Por quê? Porque o que se cobra de taxa para fazer o Exame de Ordem é para a Fundação Getúlio Vargas aplicar o Exame de Ordem. Ela faz o Exame de Ordem em cerca de 300 lugares, no Brasil, ao mesmo tempo. A FGV realiza o Exame. Então, bem mais adequado financeiramente para a Ordem seria tê-los. Além do que nós passaríamos a ter 1 milhão e 800 mil filiados. Seríamos uma entidade muito mais forte.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Arnaldo Faria de Sá) - Mas ela é forte.

**O SR. MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO** - Ocorre que a sociedade brasileira não pode conviver com uma situação com a de hoje em que temos 1.300 faculdades de Direito. Há 18 anos, Deputado Berzoini, saímos de uma situação de 200 faculdades para 1.300. Os Estados Unidos da América têm 220 faculdades de Direito, país com uma população bem maior do que a do Brasil.





Então, para não me alongar nessa tese, aqui vai uma divulgação: a OAB e o Ministério da Educação e Cultura firmaram um pacto para congelar a criação de novas vagas. Desde março, o Ministério da Educação congelou a criação de novas vagas no curso de Direito e estamos criando um novo marco regulatório para o curso de Direito.

Pois bem, esse dispositivo evitará, por exemplo, que nós tenhamos discussões alheias à matéria principal da medida provisória. Portanto, o § 13 é muito importante.

Para finalizar minha participação, e, no restante do tempo ouvir o Eduardo Pugliesi, quero trazer uma reflexão sobre o inciso V:

*“Art. 62.....*

*§ 5º.....*

*V - se a medida provisória não for admitida, será ela transformada em projeto de lei em regime de urgência, na forma do § 1º do art. 64, com tramitação iniciada na Câmara dos Deputados.”*

Este é um dispositivo, ao que me parece, sobre o qual o Congresso Nacional precisa refletir talvez de forma um pouco mais aprofundada. Obviamente, a deliberação política é um ato próprio dos representantes do povo, mas se o Congresso Nacional acabou de deliberar pela rejeição da medida provisória e se ele vai disciplinar os efeitos da medida provisória, qual o intuito...

**O SR. DEPUTADO RICARDO BERZOINI** - Permita-me só esclarecer.

**O SR. MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO** - Pois não.

**O SR. DEPUTADO RICARDO BERZOINI** - Na verdade, seria na fase da admissibilidade, ou seja, ela não preencherá os requisitos de urgência e relevância para ser medida provisória. Portanto, passa a ser projeto de lei. Ela não entra no mérito. A regulação dá-se somente no caso de não ser aprovada por não deliberação ou por rejeição. Aí, sim, há que haver a regulação.

**O SR. MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO** - Compreendi. Perfeitamente.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Arnaldo Faria de Sá) - Mas acho que o Presidente tem razão. Precisamos deixar mais claro esse texto.



**O SR. MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO** - Agora compreendi completamente. Nessa hipótese, tem inteira razão. A PEC...

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Arnaldo Faria de Sá) - O projeto de lei.

**O SR. MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO** - ...poderia, de fato, trazer essa disciplina de que quando rejeitada por ausência...

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Arnaldo Faria de Sá) - Urgência e relevância.

**O SR. MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO** - ... dos pressupostos de urgência e relevância se transforme em projeto de lei. É porque, de fato, como redigido, poderia talvez dar interpretação a outro dispositivo.

No mais, a Ordem dos Advogados do Brasil manifesta integral apoio a essa medida. Ela vem em favor do País, milita para melhorar as relações entre o Executivo e o Legislativo. dá mais altivez e importância ao Congresso Nacional, o que é muito relevante para o País.

Portanto, a Ordem é favorável à aprovação da medida provisória. Ressalta, apenas, constar melhor esclarecimento acerca da previsão do inciso V.

Nossos parabéns ao Congresso Nacional por se dirigir à aprovação desta importante matéria. E, com a permissão do Presidente, cedo meu tempo restante ao Dr. Eduardo Pugliesi.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Arnaldo Faria de Sá) - Pelo tempo restante do Presidente Marcus Vinicius Furtado, concedo a palavra ao Dr. Eduardo Pugliesi, Presidente da Comissão Especial de Acompanhamento Legislativo do Conselho Federal da OAB.

**O SR. CARLOS EDUARDO GOMES PUGLIESI** - Meu caro Presidente Marcus Vinicius, meu caro Presidente e testemunha ocular do nosso trabalho neste Congresso, todas as terças-feiras e quartas-feiras na CCJ, Deputado Arnaldo Faria de Sá, meu caro Prof. Carlos Nepomuceno, Relator Odair Cunha, Deputado Esperidião Amin, Deputado Ricardo Berzoini, no Vaticano se diz que *“depois que o Papa fala, o vigário tem que ficar calado”*, mas, como o Presidente autorizou, eu vou fazer, de forma breve, no tempo que resta, algumas ponderações a respeito da PEC 70 e também a respeito de alguns pontos que reputo interessantes, como eu já falava ao Deputado Odair Cunha, no que se refere ao processo de elaboração das medidas provisórias.



É fato que esta PEC trata específica e tão somente do processo de apreciação das medidas provisórias apresentadas ao Congresso Nacional, mas é fato também que não há como debater o processo de apreciação das medidas provisórias, sem antes analisar — e não podemos perder esta oportunidade — o processo de elaboração das medidas provisórias, até porque o Presidente Marcus Vinicius já se ocupou em dizer, com muita clareza, que a OAB concorda com o texto da PEC 70, sobretudo no que se refere à fixação dos efeitos, no caso de não admissão ou não aprovação, por força de decreto legislativo aprovado por esta Casa. Ele já se pronunciou também sobre o que se refere o § 13 da PEC 70, que diz respeito aos enxertos indevidos nos textos das medidas provisórias em curso nesta Casa, e tratou, ainda que de forma incidental, do § 5º, da figura da Comissão Mista, hoje tão debatida no Supremo Tribunal Federal.

Então, eu vou me ocupar, basicamente, no que se refere a esses três pontos, e trazer uma proposta para o Relator e para o Presidente Esperidião Amin, no que tange à elaboração das medidas provisórias. Hoje não há dúvida, é inegável — e o professor certamente enfrentará esse tema — que um país, sobretudo num regime presidencial, seja imperial ou não, tenha condições de governabilidade sem um instrumento normativo governamental. É impossível! Todos os estudos demonstram que há a necessidade de um instrumento reservado normativamente ao Poder Executivo.

Por outro lado, também ninguém tem dúvida de que esse instrumento tem que ter natureza excepcional. Esse instrumento não pode ter natureza ordinária, como me parece ser a atual medida provisória que temos prevista hoje na nossa Constituição Federal, é bem verdade que bastante melhorada após a Emenda Constitucional nº 32, mas ainda necessitando de algumas reformas, de algumas modificações. É por isso mesmo que estamos aqui discutindo a PEC 70.

Mas qual seria a sugestão a dar com o propósito de enriquecer este debate, no que se refere à manutenção da medida provisória e ao aperfeiçoamento do equilíbrio da separação dos Poderes? Permitir que o Governo continue com o seu instrumento normativo, mas impedir o Governo de diminuir a força do Parlamento na produção de sua atividade legislativa e, com isso, não respeitar o princípio da separação dos Poderes.



Hoje nós temos três dispositivos básicos que tratam da reserva normativa governamental na nossa Constituição. Nós temos o art. 62, que trata da medida provisória. Nós temos o art. 68, o belíssimo art. 68, que infelizmente é inutilizado desde 1992. Não se tem notícia de nenhuma lei delegada nova, desde 1992, e trata-se talvez da espécie normativa mais celebrada no mundo legislativo ocidental, embora nós não a utilizemos. E nós temos o art. 84, que trata dos nossos regulamentos autônomos e administrativos; o regulamento autônomo de constitucionalidade discutida e o autônomo, já conhecido de V.Exas., que cuida de regulamentar as leis de natureza geral.

O que eu penso? Já discuti isso com o nosso Presidente Marcus Vinicius, embora essa matéria — é bom deixar bem claro — ainda não tenha sido deliberada pelo Pleno da OAB e esteja em fase de estudos na nossa Comissão de Estudos Constitucionais.

Nós temos, Deputado Odair Cunha, neste momento em que estamos a discutir a forma de apreciação das medidas provisórias — e não podemos perder de vista este momento —, de analisar também a possibilidade, já que é pacífico termos que conviver com as medidas provisórias, de encontrar um instrumento normativo governamental que possa, aprimorando a figura da medida provisória, estabelecer de forma mais harmônica essa relação entre Executivo e Legislativo, permitindo, com isso, que o Executivo tenha a sua governabilidade assegurada, mas que também o Legislativo tenha a sua função típica de legislar respeitada.

O que nós sugerimos? O que eu sugiro? Eu sugiro, primeiro, que nós nos afastemos desse preconceito, Deputado Esperidião Amin, de repelir a figura do decreto-lei, originário da nossa Constituição de 1967, depois aperfeiçoado à época pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969. Embora o momento fosse inadequado, muito inadequado, era um instrumento normativo — atente para essa observação — que só era utilizado nas hipóteses previstas no art. 55 da Constituição de 1967, modificada pela emenda constitucional de 1969.

O constitucionalista Manoel Gonçalves Ferreira Filho diz que existe doutrinador que tem até medo de dizer isso, de elogiar o decreto-lei de 1967. Eu não estou fazendo isso, eu estou apenas fazendo uma observação e provocando o debate, porque aquele decreto-lei que poderia ser editado em três hipóteses —



segurança nacional, finanças públicas e cargo e remuneração de servidores públicos — tinha uma particularidade que a nossa medida provisória de hoje não tem: a reserva normativa era positiva; isto é, pela natureza da excepcionalidade do decreto-lei, a Constituição dizia sobre que matérias o decreto-lei poderia disciplinar.

O grande problema era o momento, o momento que permitia, do ponto de vista interpretativo, que tudo fosse considerado segurança nacional. Então, sobre tudo se legislava através de decreto-lei. Mas o modelo de reserva normativa positiva, se trazido para a nossa medida provisória, com ou sem esse nome — na Espanha é decreto-lei; na Itália, embora apelidado de providências provisórias também é decreto-lei, *decreto-legge*; em Portugal, muito homenageado, é também decreto-lei —, se nós trouxéssemos para cá essa figura, evidentemente que é um debate difícil, mas também oportuno, e estabelecêssemos uma reserva normativa positiva, e daqui a pouco explico como podemos fazer isso, talvez este Parlamento desse uma grande contribuição para o aperfeiçoamento da norma expedida pelo Executivo.

Além disso, resumindo este instrumento, nós poderíamos admitir três hipóteses para a sua edição. E aí é um misto do sistema italiano com o sistema português e com o sistema brasileiro. Que hipóteses seriam essas? Identifico isso na nossa própria Constituição.

Primeira, o decreto-lei excepcional — ou qualquer outra nomenclatura —, que seria adotado em situações de fato excepcionais: calamidade pública, graves crises financeiras, estados que justificassem o adjetivo “excepcional”. Então, seria o decreto-lei excepcional, instrumento normativo de natureza originário, assegurado na Constituição, editado pelo Chefe do Poder Executivo e, evidentemente, submetido depois, nas mesmas circunstâncias do art. 62, ao Congresso Nacional.

A segunda modalidade de decreto-lei, espécie de decreto-lei, seria o exclusivo, privativo, reservado, que trataria de matérias também especificadas — neste caso, sem autorização do Congresso Nacional, portanto, matérias específicas —, nos moldes do art. 84 da nossa atual Constituição, incisos IV e VI, e que substituiria nossos decretos regulamentares e nossos decretos autônomos, que servem para disciplinar normativamente a organização do nosso Estado brasileiro.



Terceira, o decreto-lei delegado, nos moldes do nosso art. 68. Com isso, nós ressuscitaríamos a figura da lei delegada, que V.Exas. já conhecem: o Congresso autoriza, após provocação do Chefe do Executivo, que ele legisle sobre matérias específicas, com as limitações formais e materiais previstas e disciplinadas na nossa Constituição.

Com isso, nós teríamos o decreto-lei delegado, o decreto-lei reservado, o decreto-lei excepcional e, assim, permitiríamos a governabilidade, concedendo ao Executivo a sua reserva normativa governamental, mas também preservaríamos a figura da separação dos Poderes, meu caro Deputado Odair Cunha.

Eu acho que este momento, quando se discute a forma de apreciação das MPs, não pode ser desperdiçado, para também discutirmos e debatermos esse tema. E não me refiro ao tema medida provisória, que hoje é um tema difícil de se debater, difícil de se discutir, mas ao tema governabilidade, ao tema afirmação do princípio da separação dos Poderes, ao tema harmonia e autonomia dos Poderes.

Para concluir, porque meu tempo já se foi, no que se refere à apreciação — e dando a contribuição no que se refere especificamente à PEC 70, como bem observou o Presidente Marcus Vinicius — do § 3º, que trata dos efeitos da medida provisória não admitida ou rejeitada, aqui há uma grande oportunidade para esta Casa se encontrar com a jurisprudência contemporânea do STF.

Tivemos recentemente o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.029, a famosa ADIN que discutiu a criação do Instituto Chico Mendes, uma ação direta de inconstitucionalidade promovida pela associação dos servidores do IBAMA que, numa tacada só, discutiu dois temas cruciais dessa PEC: a questão da existência da Comissão Mista e a questão dos efeitos decorrentes da medida provisória rejeitada ou inadmitida. Ela chamou a atenção para a necessidade constitucional da Comissão Mista e trouxe, para a questão dos efeitos das MPs, a modulação da Lei nº 9.868/99, que trata da forma de apreciação das ações diretas de inconstitucionalidade e declaratórias de constitucionalidade do Supremo Tribunal Federal. O Supremo entendeu pela improcedência dessa ADIN, embora tenha reconhecido que as Comissões Mistas são necessárias e que os pareceres elaborados e aprovados pelas Comissões Mistas são obrigatórios e, no caso de não existirem, as MPs aprovadas são consideradas inconstitucionais do ponto de vista



formal. É uma decisão recente do STF, que teve, inclusive, que modular os efeitos em função da segurança jurídica, uma vez que o Instituto Chico Mendes já existia desde 1997. É, inclusive, ele que administra, no meu Estado, Pernambuco, parte de Fernando de Noronha. Então, em função da segurança jurídica — a melhor parte, embora seja a menor —, invocando a segurança jurídica e o art. 27 da Lei nº 9.868, teve o cuidado de modular os efeitos e afastar os efeitos *ex tunc* e estabelecer os efeitos *ex nunc*, que não é, diga-se de passagem, o previsto no nosso art. 62 da Constituição Federal.

Então, esta Casa tem uma belíssima oportunidade para se encontrar com a jurisprudência contemporânea do STF e tentar, nesse § 3º, fazer um ajuste com a ADIN 4.029, muito bem discutida no Supremo e que cai como uma luva nessa PEC 70.

Com relação à Comissão Mista, nós conversávamos, eu e o Presidente Marcus Vinicius, com o Relator Odair Cunha, e é uma questão em que é preciso analisar se, de fato, ela deve permanecer. E, se permanecer, com a revogação do art. 9º, como prevê o art. 2º dessa PEC, tem que se tomar muito cuidado com essa redação do § 5º. Eu acho que tem que ficar mais clara. Observem o jeito que está:

*“Art. 62 .....*

*§ 5º Preliminarmente ao seu exame pelo Plenário, as medidas provisórias serão submetidas, para juízo sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais, à comissão competente para examinar a constitucionalidade das matérias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, observado o seguinte:  
(...)”*

Eu acho que precisa de mais clareza. Eu acho que o texto do § 9º, embora o conteúdo trate da mesma matéria, hoje é mais claro. Então, fica essa observação.

Com relação ao § 13, como bem acentuou o Presidente Marcus Vinicius, ele era esperado, já há muito, pela Ordem dos Advogados do Brasil, e eu acho que é um dispositivo que traz luz ao bom processo legislativo, respeita a Casa e, como disse o Deputado Berzoini, respeita sobretudo o trabalho daqueles que integram a Comissão que aprecia o parecer do Deputado Relator.



Eu acho que são essas as palavras. Coloco-me aqui, juntamente com o Presidente Marcus Vinicius, para o debate, chamando a atenção para a constitucionalidade do art. 5º e do art. 6º, para a Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional. Não há como discutir essa PEC 70 sem, evidentemente, observar a norma interna, o ato normativo que regula a tramitação das medidas provisórias aqui dentro da Casa, até porque é muito bem elaborada a Resolução, que já chega a 11 anos e com pouquíssimas críticas, embora o STF, incidentalmente, tenha declarado inconstitucionais o art. 5º e o art. 6º nesse julgamento, da ADIN 4.029. Mas nós nos colocamos à disposição para contribuir com relação a essa matéria, inclusive com falas um pouco mais profundas, pois o tempo só permitiu que nós fizéssemos essas observações.

Muito obrigado, Presidente Marcus Vinicius, pela oportunidade, Presidente Esperidião Amin e Deputado Odair Cunha.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Esperidião Amin) - Agradeço a intervenção binária da OAB, trabalhando em dupla. Cosme e Damião sempre foram mais eficazes na vigilância do Estado de Direito.

Concedo a palavra ao Dr. Carlos Nepomuceno, pesquisador do Instituto Francisco Soares Brandão de Pesquisa.

**O SR. CARLOS NEPOMUCENO** - Sr. Presidente Esperidião Amin, muito obrigado; Deputado Odair Cunha, muito obrigado pelo convite e pela confiança.

Entendo bastante bem a responsabilidade que é falar à frente desta Comissão para discutir esse assunto. Vou discutir mais especificamente um aspecto da proposta que se refere à inclusão de matérias estranhas ao conteúdo original e vou fazê-lo do ponto de vista político e não do ponto de vista constitucional ou do Direito, porque aqui estão os representantes da OAB, que já fizeram isso muito bem — muito me honra dividir essa banca com os senhores.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Esperidião Amin) - Consulto os nobres representantes da OAB sobre se não desejam engrandecer a presença da galeria.  
(Pausa.)

**O SR. CARLOS NEPOMUCENO** - Hoje vou apresentar especificamente os resultados da minha dissertação de mestrado.

*(Segue-se exibição de imagens.)*





Por que esse tema me chamou a atenção? Em primeiro lugar, comecei a perceber que ele começou a ganhar algum destaque na mídia. Tenho aqui alguns exemplos de manchetes, de lides do *Valor Econômico* juntados ao longo dos anos que chamam a atenção para a questão das medidas provisórias multitemáticas, medidas às quais eram adicionados temas estranhos ao conteúdo original.

Em seguida, também percebi que isso chamava a atenção do Congresso Nacional. Aqui, um exemplo de uma das várias questões de ordem protocoladas, problematizando a prática da inclusão de temas estranhos à matéria da proposição legislativa.

Mas, buscando estudos sobre o assunto, identifiquei que mais recentemente não havia nada específico em relação às matérias estranhas adicionadas, seja em medidas provisórias, seja em projetos de lei complementar, projetos de lei ordinária. O esforço aqui foi, basicamente, delimitar o problema, dar características a uma questão que vinha sendo debatida de maneira pontual na mídia e que já chamava a atenção do Congresso.

Algumas perguntas me chamaram a atenção: “*Desde quando isso ocorre?*”, “*Com que frequência?*”, “*Isso aumenta ou diminui ao longo do tempo?*”, “*Que temas são adicionados?*”, “*Que temas não são adicionados?*”. Enfim, tratava-se de identificar como esse procedimento vem ocorrendo ao longo do tempo.

Para fazer isso, eu busquei algum referencial teórico e percebi que não só no Brasil existia esse problema, mas também nos Estados Unidos, um referencial teórico específico sobre processo legislativo heterodoxo onde existe a figura das proposições legislativas com mais de um tema, as chamadas legislações *omnibus*, muito comuns, principalmente em questões orçamentárias, e também existem vários outros processos de flexibilização do processo legislativo, como despachar a proposição legislativa para múltiplas Comissões, quando no caso a regra é despachar apenas para uma; mudanças das regras de votação no plenário; reuniões de cúpula fora do Legislativo para fazer acordo sobre o texto legislativo, e requerimentos de urgência e ajustes pós-Comissões, não previstos no Regimento norte-americano.



No Brasil, alguns estudos se debruçam sobre o conteúdo legislativo no período pré 2001, apenas analisando grandes áreas: econômica, administrativa e social.

Então, resolvi propor um estudo de caso da situação brasileira e, nesse sentido, realizei um estudo de análise qualitativo, uma análise de conteúdo das medidas provisórias apresentadas e aprovadas entre 11 de setembro de 2001 e 31 de dezembro de 2011. Apenas as que foram convertidas em lei.

Por que esse espaço temporal? Porque a data de início é a da promulgação da Emenda Constitucional nº 32, levantada pelo Deputado Esperidião Amin, que mudou totalmente o rito de tramitação das medidas provisórias, colocando limites à possibilidade de reedição — apenas uma vez, até o limite de 120 dias — e ao escopo temático, e data de fim é o momento mais recente que eu poderia alcançar dentro do projeto.

Então, aqui vou demonstrar dados dos Governos FHC, Lula 1, Lula 2 e do primeiro ano da Presidente Dilma.

No meu estudo, eu delineei as 28 áreas temáticas das quais as MPs trataram ao longo desses 11 anos. Vou apresentar os meus principais resultados, que são três e vou sempre me dividir, falando sobre o texto original das medidas provisórias e sobre o texto final dos projetos de lei de conversão.

Eu li, de ponta a ponta, todos os textos que entraram e li, de ponta a ponta, todos os textos que saíram, comparei-os e marquei os trechos que foram vetados, para identificar as questões temáticas relacionadas a isso.

O primeiro resultado relevante que eu encontrei se refere à corresponsabilidade no processo de violação de normas procedimentais. Para os espectadores que porventura não tenham conhecimento, a inclusão de temas estranhos ao conteúdo original em legislação já é vedada em lei complementar e em resolução do Congresso Nacional.

Muito normalmente, nas matérias que nós vemos na mídia, somos induzidos ao erro de acreditar que a inclusão de temas se dá apenas no Congresso Nacional. Quando se verifica mais profundamente o texto iniciado em cada um dos seus anos, podemos verificar que cerca de um quarto dos textos propostos pelo Executivo ao longo desses 10 anos já começa com pelo menos dois ou mais temas e que 60%



dessas proposições são convertidas com o mesmo número de temas. Então, entram multitemáticas e saem multitemáticas, independentemente de o Congresso adicionar novos assuntos, novas matérias.

Quando analisamos as leis convertidas, esse número sobe para quase um terço: de 112 para 143 PLVs que saem do Congresso e são enviados à sanção com pelo menos dois ou mais temas. Cinquenta e dois por cento dos textos propostos pelo Executivo recebem novos temas no Congresso Nacional.

No próximo eslaide, eu vou demonstrar como se dá a distribuição de medidas provisórias multitemáticas ao longo dos quatro mandatos analisados. Aqui, podemos identificar uma tendência crescente, lembrando que no segundo mandato do Presidente Fernando Henrique — apenas de setembro de 2001 a dezembro de 2002 —, nos dois mandatos inteiros do Presidente Lula e apenas no ano de 2011 da Presidenta Dilma podemos ver nitidamente um aumento da proporção de MPs que tratam de mais de um assunto.

A primeira coisa que podemos dizer aqui é que elas ainda estão longe de dominar o processo legislativo. Elas se tornam mais comuns, mas não são a regra.

No próximo eslaide, eu vou mostrar a proporção de leis convertidas com dois ou mais temas a partir das MPs comparadas ao texto original. Também temos uma tendência crescente, ao longo dos mandatos presidenciais, de PLVs com dois ou mais temas, principalmente de 2007 para cá.

No próximo eslaide demonstro isso dividido por ano. Podemos ver que a proporção de MPs multitemáticas e PLVs multitemáticos oscila bastante ao longo do tempo. Vemos, em 2009, um pico de 70% dos PLVs multitemáticos. A hipótese que eu tenho defendido é a de que esteja relacionado à maturação das proposições referentes à crise financeira de 2008: muitas MPs editadas ao longo de 2008 maturaram em 2009 e acabaram recebendo outros temas que não haviam sido inicialmente previstos. Vemos também um repique em 2011, mas com bastante variação.

Os senhores poderão dizer que apenas a proporção de MPs e PLVs multitemáticos não é suficiente para compreendermos esse fenômeno. Precisamos saber como esses temas estão distribuídos dentro das MPs e dos PLVs. Aqui eu trago a distribuição média de temas em MPs e PLVs, por ano.



Se os senhores conseguirem ler mais detidamente, vão perceber que o Executivo vai editar MPs com o mesmo número de temas sempre. Esse número de temas não vai variar significativamente ao longo dos anos. Mas, quando se analisa o resultado final das resoluções, percebe-se que os temas incluídos no Congresso vão variar bastante, atingindo um primeiro pico em 2005 e, depois, em 2009, 2010 e 2011.

Nós podemos também separar essas proposições e excluir as MPs que entram com um tema e excluir as PLVs que saem com um tema, para ficar apenas com as proposições multitemáticas e novamente avaliar a média que se atinge. Novamente, a variação do número de temas nas MPs editadas pelos Presidentes é pequena, e se acentua ainda mais o número de temas incluídos pelo Congresso Nacional.

Esse é um panorama quantitativo das questões. Em resumo, Congresso e Executivo partilham responsabilidade no processo de edição de MPs multitemáticas e de inclusão de “jabutis” e “contrabandos”, como se convencionou chamar.

Vamos à segunda conclusão encontrada no trabalho, a respeito da semelhança temática. Para uma medida provisória ser editada com mais de um tema, ou para outro tema pegar carona em um PLV, não se segue necessariamente uma lógica temática. O que isso quer dizer? Não apenas temas econômicos pegam carona em MPs de temas econômicos e não apenas medidas sociais pegam carona em MPs de medidas sociais. A rigor, todos os temas podem ir com qualquer tema. Como disse, não existe uma lógica temática nesse assunto.

Dado que 468 textos foram analisados, ao fazermos um extrato sobre MPs, emendas e os PLVs resultantes, se a regra da lei complementar e da resolução tivesse sido seguida, nós deveríamos ter a frequência de 468 temas observados. Não é o que acontece. Quando se soma, no banco de dados, a quantidade de temas encontrados nas MPs, nós encontramos 666 ocorrências temáticas nos textos que vem do Executivo. Ao final da tramitação, se contarmos novamente a quantidade de temas categorizados nesses textos, vamos encontrar o total de 827 frequências temáticas. Ou seja, além das 666 originais, 161 regulações foram adicionadas no Congresso. Então, do número inicial de 468 temas que deveriam existir, acabamos com 827 regulações, isto é, com um pouquinho mais de 350 regulações a mais do



que realmente deveriam haver, caso a lei complementar e a Resolução nº 1, de 2002, fossem seguidas à risca.

Os senhores poderiam me perguntar quais são os temas mais frequentes, já que falei ter estudado 28 temas, mas até agora não demonstrei quais eram.

Vejamos os temas mais frequentes.

As temáticas orçamentárias lideram: das 468 medidas editadas pelo Executivo, um quarto delas se refere a crédito extraordinário. Mais à frente nós vamos ver que as medidas orçamentárias são imunes à inclusão de novos temas e também nunca pegam carona em outros temas. Elas passam por um processo distinto, elas passam pela CMO e ficam imunes a essas questões.

Todos os demais temas os senhores vão poder verificar que são de natureza econômica e administrativa.

Em segundo lugar, com 81 ocorrências em 468 textos, está a regulação sobre servidores públicos: criação de carreira, regulamentação de carreira, alterações no pagamento de carreira, criação de cargos, contratos temporários, etc.

Em terceiro lugar, regulações tributárias — aparecem em 54 textos. O tema tributário é um mais complexo, dada a transversalidade que ele trabalha. Foram contabilizadas nessa categoria quase todas as questões tributárias. Questões de contribuições previdenciárias vão para a categoria previdência e questões de regimes tributários especiais ou questões diretas de legislação tributária, como benefício ou incentivo, são categorizadas nas respectivas áreas temáticas. Dou um exemplo: a MP que cria regime tributário especial para investimento em portos não é categorizada em impostos, taxas e contribuições, mas na categoria transporte.

Em seguida, vêm as regulações sobre comércio e indústria. Aqui entram algumas medidas tributárias de incentivo, como a MP do Bem, leis de incentivo à inovação, benefícios tributários específicos categorizados como benefícios ou incentivos para essas áreas.

Em seguida, organização do Estado e patrimônio da União, que trata de imóveis da União, a não ser quando é para caso de habitação de interesse social. Aqui se trata, principalmente, da criação de órgãos: ministérios, secretarias, autarquias. Empresas públicas são tratadas nas respectivas áreas afins. A MP que cria a EBC, por exemplo, é tratada na temática de comunicação social.



---

E, finalmente, a categoria de mercado financeiro, que trata da regulação de fundos de investimento e toda a regulação do nosso financeiro nacional.

Esses seis temas juntos representam quase 60% das temáticas que foram tratadas em MPs ao longo dos 10 anos analisados.

E quais são os temas mais incluídos no Congresso Nacional? São outros seis temas também de natureza econômica e administrativa.

O mais comumente adicionado, com 21 de 161 inclusões, é agropecuária e pesca. E, neste caso, podemos praticamente ignorar a categoria pesca: tudo isso aqui é praticamente crédito rural, renegociação de dívida de crédito rural, criação de linhas de crédito rural — o que demonstra a força da bancada suprapartidária que trata desse tema e que tem sucesso na inclusão dessa temática.

Vejam que aqui estou tratando apenas de assuntos incluídos, que não constavam do conteúdo original das MPs.

Em seguida, regulações sobre finanças públicas que tratam de transferência de recursos da União, Lei de Responsabilidade Fiscal e emissões do Tesouro Nacional — regulações envolvendo o Tesouro Nacional —, seguidas de comércio e indústria, previdência, organização do Estado e questões tributárias.

Aqui cabe um parêntese para dizer que alguns dos estudos realizados sobre conteúdo legislativo de proposições apresentadas por Parlamentares concluem que a maioria das proposições apresentadas e aprovadas por Deputados são de natureza social. Pelo processo legislativo ordinário, segundo os estudos realizados, os Parlamentares não têm conseguido legislar majoritariamente sobre questões econômicas e administrativas.

Então, quando verificamos que essa agenda domina o conteúdo adicionado no Congresso, eu enxergo isso como uma manifestação do Parlamento para legislar, por meio de instrumento extraordinário, sobre questões de cuja discussão ele tem sido alijado, não conseguindo produzir textos ou, enfim, regulações que sejam do seu interesse. Podemos encerrar isso como um artifício que o Congresso estabelece para conseguir legislar de maneira plena e cumprir todas as suas funções. Esses seis temas representam metade dos tipos de conteúdos, das modalidades temáticas que são adicionadas pelo Congresso Nacional.



A terceira conclusão que eu trago neste estudo é: o número de temas afeta a probabilidade de veto dos PLVs. Quanto mais temas os PLVs têm, maior vai ser a probabilidade de eles sofrerem algum tipo de veto do Presidente. Os PLVs com apenas um tema são vetados em 14% das vezes. Nos 468 textos que eu analisei, apenas um foi vetado integralmente e, curiosamente, ele tratava de apenas um assunto, que era a transferência de malha rodoviária federal para os Estados e Municípios, e foi vetado nos anos do Presidente FHC. Quando analisamos os PLVs com dois ou mais temas, essa proporção quase quintuplica. Mais da metade dos PLVs multitemáticos sofrem vetos do Presidente.

Em seguida eu analisei quais temas foram vetados, mas qual era a proporção de veto sobre os temas adicionados pelos Parlamentares. Por quê? Para analisar o grau de convergência entre a agenda do Executivo e do Legislativo, o quanto o Presidente resiste à agenda incluída pelo Congresso Nacional ou a endossa. Neste eslaide podemos ver que a maioria dos assuntos que os Parlamentares mais adicionam também estão entre os mais vetados pelo Presidente.

Então, fazendo toda a linha de raciocínio, no processo legislativo ordinário, os Parlamentares têm dificuldade para legislar sobre questões econômicas e administrativas, tentam fazê-lo por vias extraordinárias e são muitas vezes barrados pelo Executivo nessa tentativa. O tema previdenciário lidera os vetos do Executivo ao conteúdo adicionado pelos Parlamentares, seguido por questões tributárias, de trabalho e emprego, sobre servidores públicos, sobre assistência social, comércio e indústria, finanças públicas e política urbana e habitação. Isso se refere aos 161 temas que são adicionados pelo Congresso Nacional.

Finalmente, eu fiz um modelo estatístico para prever a probabilidade de veto de acordo com o número de temas de uma proposição. E os senhores podem ver o quanto sobe a cada tema a mais com que o PLV sai do Congresso. Praticamente duplica de um para dois temas, quase duplica novamente de dois para três temas, para atingir quase 80% a partir de cinco temas. Então, é uma problemática bastante importante essa questão da convergência entre Executivo e Legislativo no que se refere a conteúdo temático.

Para recapitular, as três conclusões: Presidentes e Parlamentares são corresponsáveis no processo de multiplicação de temas; a afinidade temática não



define quais temas vão entrar ou não em uma medida provisória, com exceção das questões de crédito extraordinário, e os textos com mais temas são mais vetados.

E aí os senhores me perguntam: *“Tudo bem. E daí? O que isso tudo significa?”* A rigor, do ponto de vista político, a flexibilidade de algumas normas regimentais é fundamental para a aprovação de medidas importantes para o nosso País, não só no Brasil, mas em qualquer sistema que trabalhe com um Legislativo livre e democrático.

Para citar alguns exemplos: a própria MP do Bem, de há alguns anos, caducou e depois ela foi transplantada para uma MP sobre outro assunto, para poder viabilizar essa questão. Mais recentemente tivemos a questão da desoneração da cesta básica e a questão da desoneração da conta de luz, que também caducaram e depois foram transplantadas para outras medidas provisórias, e o próprio Regime Diferenciado de Contratação é um exemplo de legislação significativa que entra como uma matéria estranha ao conteúdo original.

Esse tipo de flexibilidade é importante para se conseguir aprovar matérias que dificilmente conseguiriam passar pelo processo legislativo ordinário, sejam de interesse ou de iniciativa parlamentar, sejam de interesse ou iniciativa do Executivo.

Qual é o problema? O problema existe quando essa questão, essa flexibilidade deixa de ser exceção e passa a ser regra, uma prática constante que domina o processo legislativo. Quais são os reveses desse tipo de prática exacerbada? Primeiro, a exclusão das minorias legislativas da efetiva participação no Congresso Nacional e o dificultar a ação da sociedade sobre as decisões que o Congresso toma. Como as medidas que são adicionadas como caronas nessas proposições legislativas passam muito rápido, dificulta-se o trabalho das partes interessadas em realizar, em contribuir e em participar democraticamente da decisão.

Agora eu peço licença para trazer algumas proposições sobre essa questão. A primeira é a seguinte: toda essa discussão sobre medidas provisórias e sobre seu caráter multitemático ou não tem um contexto, ela é sintomática de um contexto maior, que é a adequação do processo legislativo como um todo. O nosso processo legislativo é uma construção histórica, mas a sedimentação das principais





características dele pré-dada uma série de questões que o mundo moderno nos impõe.

O processo legislativo foi criado numa época em que não existia celular, não existia Internet, não existia uma série de demandas que aumentam a complexidade do trabalho do Legislativo. O Legislativo hoje é chamado a legislar sobre uma gama muito maior de questões, muito mais complexas, muito mais transversais. As medidas provisórias são apenas a ponta do *iceberg*. Provavelmente — e eu sei que não é o caso aqui — não se possa falar sobre tramitação ou rito de tramitação de medidas provisórias sem levarmos em consideração também o contexto do processo legislativo como um todo, que precisa ser mais ágil e mais eficiente, senão nós estaríamos aqui apenas tentando enxugar gelo, atacando exclusivamente a questão das medidas provisórias.

Peço licença para trazer três sugestões, que os senhores poderão apreciar ao longo desta Comissão. Primeiro, a definição do problema da relevância e urgência. Na minha perspectiva política ou técnica, essa questão é fundamental para se definirem, no debate como um todo, as medidas provisórias.

Concordo totalmente com o Dr. Pugliesi, quando coloca a questão do ponto de vista positivo: definir o que é excepcional e em que caso isso se enquadra é totalmente relevante. Assino embaixo do que ele falou. Não tenho o que adicionar sobre isso.

O primeiro ponto puxa um segundo, que são os temas que podem ser matérias de MPs. Os senhores viram que eu categorizei 28 temas sobre os quais as MPs trataram ao longo dos últimos 10 anos. Se o Congresso, se o Parlamento está preocupado com a quantidade de MPs, com a proliferação temática, uma saída é bastante simples: reduzir ainda mais, como a EC 32 fez, os temas sobre os quais as MPs podem tratar. Se reduzirmos esse escopo, podemos também diminuir a quantidade de medidas provisórias e de temas que são adicionados ao longo do processo.

Mas acredito que seja fundamental que o Congresso mantenha mecanismos de curto-circuito. O que eu quero dizer com isso? Mecanismos que possibilitem a flexibilização de algumas regras. A rigor, a questão de adicionar novos temas, temas estranhos, não me parece problemática. Como eu disse, ela me parece problemática



quando se torna uma regra e domina o processo, mas, havendo a possibilidade de se fazer isso em situações excepcionais muito bem definidas, e definidas positivamente, acredito que seja uma possibilidade importante que o Congresso deva ter como recurso e ferramenta na mão. Uma maneira de se fazer isso é o estabelecimento de um quórum qualificado para apreciação de MPs acima do que há hoje. Ou seja, para adição de novos temas, precisaria haver um consenso, um nível de concordância e convergência muito maior dentro do Legislativo. Isso aumentaria a barreira para inclusão de novos temas.

Finalmente, adicionar a vedação do que já é vedado em lei complementar, em resolução do Congresso Nacional parece-me uma redundância, porque seria legislar sobre uma questão, constitucionalizar uma questão que já está definida em lei complementar e na Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional. A meu ver, não vejo a necessidade de constitucionalizar essa questão. Talvez seja o caso de recepcionar essa possibilidade de novos temas, mas com barreiras bastante elevadas para isso. Que isso só ocorra em situações de grande convergência no Legislativo.

Para finalizar, eu sei que o desafio é grande e o processo vai ser difícil, mas esta é a missão desta Casa. Tenho certeza de que V.Exas. não fugirão deste debate e que estão à altura para equacionar esta questão, que trará consequências muito importantes para este Congresso Nacional e para o nosso País.

Muito obrigado a todos. (*Palmas.*)

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Esperidião Amin) - Quero cumprimentar o Dr. Carlos Nepomuceno.

Convido o Dr. Eduardo Pugliese.

Antes de passar a Presidência, como é do meu dever, ao Deputado Picciani, quero registrar a presença do nosso queridíssimo Deputado “laubo”, Giacobbo — é assim que se fala nos dois lados do Rio Jordão: laubo e Jacó.

Eu queria fazer um brevíssimo comentário, até para atualizar o Presidente, a quem eu o convido para assumir a Presidência. Eu só fico na condição de transição. Primeiro, acho que todos nós agradecemos ao Dr. Marcus Vinicius Furtado, assim como ao Dr. Eduardo Pugliese, pelas suas observações. Eu quero cumprimentá-lo especialmente por ter feito uma corajosa abordagem do conteúdo do decreto-lei,



instituído pela Constituição de 1967. É muito difícil, hoje, uma pessoa falar de alguma coisa boa, de decreto-lei e de uma Constituição, como a de 1967, e falar em Emenda Constitucional nº 1, de 1969. Eu acho que nós temos que cumprir o dever quanto ao conteúdo, não é quanto ao que era à época. Naquela época, fazer um texto inteligente sobre o decreto-lei era mais difícil do que hoje. Quero, por isso, registrar, como já o fiz, dizendo ao Dr. Marcus Vinicius Furtado, que não se deixe de homenagear, nessa homenagem aos Constituintes de 1988, o Relator Adjunto da Constituinte de 1988, que foi o Dr. Antônio Carlos Konder Reis, do meu Estado, Relator da Constituição de 1967. S.Exa. foi o Relator-Geral da Constituição de 1967. Foi Governador de Santa Catarina e foi o Relator Adjunto da Constituição de 1988, trabalhando junto com o Senador Bernardo Cabral.

Era só esse registro que eu quero lhe fazer, agradecendo.

Ao Dr. Carlos Nepomuceno, eu quero dizer que V.Sa. prestou uma inestimável colaboração a esta Casa com esta combinação estatística. Dizem alguns que estatística é a arte de mentir com números. Se isto é verdade, mentiu com muita competência e com muita credibilidade. *(Risos.)*

Eu só queria fazer uma pergunta, objetivamente. Quantas leis resultaram das medidas provisórias? Oitocentas e sessenta e uma?

**O SR. CARLOS NEPOMUCENO** - Oitocentas e sessenta e sete.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Esperidião Amin) - Oitocentas e sessenta e sete. Está certo.

**O SR. CARLOS NEPOMUCENO** - Conteúdos, mas 468 textos.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Esperidião Amin) - Pois é. Então, vejam bem que dá uma média de dois conteúdos por...

**O SR. CARLOS NEPOMUCENO** - Por texto.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Esperidião Amin) - E como tem aumentado essa média. Estou falando que a média era baixa, porque não dava dois. E aí o Relator tem que saber o quanto esta média... Nós tivemos, outro dia, uma medida provisória que tinha catorze artigos originais e recebeu trinta e cinco novos, cada um com um tema.

**O SR. DEPUTADO LEONARDO PICCIANI** - A emenda tinha duas partes.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Esperidião Amin) - Não, assuntos gerais.



**O SR. DEPUTADO LEONARDO PICCIANI** - A emenda tinha duas fases.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Esperidião Amin) - Sem falar na celeridade com que esses assuntos são urdidos e implantados.

Então, com essas observações, que eu acho que são do meu dever, é lógico que eu passo a Presidência ao Deputado Leonardo Picciani, agradeço, mais uma vez, pela contribuição dos que aqui falaram.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Leonardo Picciani) - Boa tarde. Eu quero inicialmente agradecer ao Deputado Esperidião Amin pela gentileza da condução da sessão. Agradeço aos nossos convidados, registro aqui os meus pedidos de desculpa, pois eu estava absorvido. A gente, aqui, às vezes, tem uma sobreposição de tarefas. Eu fiquei absorvido por uma reunião da Comissão Executiva Nacional do meu partido, o PMDB, do qual eu sou membro. Certamente tivemos uma contribuição maior aqui com a condução do nosso experiente Governador Esperidião Amin.

Uma coincidência: quando eu assumi o meu mandato aqui, em fevereiro de 2003, pela primeira vez, fui sorteado para o gabinete 325, recebido justamente do então Deputado, que estava deixando o mandato, Konder Reis, Ex-Governador de Santa Catarina, ex-Parlamentar desta Casa e citado pelo Deputado Amin.

**O SR. DEPUTADO ESPERIDIÃO AMIN** - Certamente, a trajetória será a melhor.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Leonardo Picciani) - Vamos dar sequência aos trabalhos.

Passo a palavra ao Relator, o Deputado Odair Cunha, para as suas considerações.

Com a palavra V.Exa., Deputado Odair Cunha.

**O SR. DEPUTADO ODAIR CUNHA** - Presidente, quero cumprimentar V.Exa., cumprimentar os demais pares e, de maneira especial, o Professor Carlos Nepomuceno e o Dr. Eduardo pela exposição, assim como o Dr. Marcus Vinícius, que também nos ajudou aqui hoje nas nossas reflexões.

A grande questão que está colocada, Presidente, é que nós buscamos, com esta nossa Comissão aqui, na linha do que falou o Dr. Carlos Nepomuceno, aperfeiçoar o processo legislativo. Entendo que seria este o nosso grande desafio.



Vendo a exposição do Professor Carlos Nepomuceno, fica mais do que evidente a necessidade de aperfeiçoarmos este processo, garantindo-lhe maior transparência e maior celeridade nos debates que temos aqui hoje na Casa.

Eu saio daqui hoje ainda mais convencido de que esta reserva positiva que o Dr. Eduardo levantou talvez seja uma das questões sobre a qual devamos nos debruçar. Compreendendo e dialogando com a exposição do Professor Carlos Nepomuceno, entendo que a grande questão que está colocada hoje seria, primeiro, que nós não podemos impor ao Poder Legislativo uma obrigação que não está imposta ao Poder Executivo, por uma questão de harmonia entre os poderes. Se há edição de MPs com mais de um tema, nós não podemos impor ao Poder Legislativo uma obrigação que o proponente da MP não previu originalmente.

Agora, é claro que, a partir das nossas reflexões — eu tenho pensado muito —, o grande problema do rito de medidas provisórias, que é a questão da multiplicidade de temas numa MP, não está necessariamente no rito das medidas provisórias, vou dizer assim, não está no rito do processo legislativo extraordinário, está no rito do processo legislativo ordinário.

Se nós queremos aumentar a relevância do Poder Legislativo, aliás, nem é aumentar a relevância, é dar condições plenas de o Poder Legislativo atuar de maneira segura, permanente, guardando as suas prerrogativas constitucionais, nós devemos atacar, por excelência, o rito ordinário de tramitação de propostas legislativas, não o rito extraordinário, que nós estamos discutindo aqui necessariamente.

Num primeiro momento, eu já vi alguns Parlamentares tanto na Câmara quanto no Senado levantando a discussão: *“Não, mas é a forma que o legislador encontrou — eu acho que o Professor Carlos Nepomuceno não detectou isso bem — de ver temas que ele julga importante transformarem-se em leis”*. E aí se apelidou a famosa “carona” para discutir temas específicos.

Talvez devamos nós alterar o sistema do processo legislativo ordinário para garantir que temas que são... Se para a inclusão de temas extravagantes numa medida provisória necessitar-se-ia, como disse o Professor Carlos, de um quórum mais qualificado, nós deveríamos talvez diminuir o quórum necessário para a



---

tramitação de temas que os legisladores entendessem por bem que tivessem algum tipo de celeridade no seu processo de tramitação aqui na Casa.

Dessa forma, eu fico feliz com as exposições que foram aqui levantadas. Não teria nenhuma pergunta a fazer, Presidente, apenas agradecer pela contribuição do Dr Eduardo e do Dr. Carlos Nepomuceno.

Muito obrigado.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Leonardo Picciani) - Antes de encerrar a presente sessão, eu agradeço novamente aos nossos palestrantes, aos nossos convidados pela contribuição dada a esta Comissão, dada a S.Exa. o Relator.

Informo à Comissão que teremos reunião de audiência pública no próximo dia 1º de outubro, terça-feira, às 15 horas, com o plenário ainda a ser definido posteriormente, com a presença do Ex-Ministro e Ex-Parlamentar Constituinte Nelson Jobim.

Nada mais havendo a tratar, está encerrada a presente reunião.