

16/12/2009

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 27.931 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. CELSO DE MELLO**
IMPTE.(S) : CARLOS FERNANDO CORUJA AGUSTINI
IMPTE.(S) : RONALDO RAMOS CAIADO
IMPTE.(S) : JOSÉ ANÍBAL PERES DE PONTES
ADV.(A/S) : CESAR SILVESTRI FILHO
IMPDO.(A/S) : PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
LITISC.(S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - (Relator): Trata-se de mandado de segurança preventivo, com pedido de liminar, impetrado por ilustres membros do Congresso Nacional **contra** decisão do Senhor Presidente da Câmara dos Deputados **que** "(...) **formalizou**, perante o Plenário da Câmara dos Deputados, **seu entendimento** no sentido de **que o sobrestamento** das deliberações legislativas - **previsto** no § 6º do art. 62 da Constituição Federal - **só se aplicaria**, supostamente, aos projetos de lei ordinária" (fls. 03/04 - grifei).

Busca-se, agora, com o presente mandado de segurança, o deferimento de ordem judicial que determine, "(...) ao Presidente da Câmara dos Deputados, **que se abstenha** de colocar em deliberação **qualquer** espécie de proposição legislativa, **até que se ultime** a votação **de todas** as medidas provisórias **que**, eventualmente,

MS 27.931 / DF

estiverem sobrestando a pauta, nos termos do § 6º do art. 62 da Constituição (...)" (fls. 15 - grifei).

Os ora impetrantes **requerem**, ainda, "(...) **em sede de controle incidental, a declaração de inconstitucionalidade** da interpretação dada pela autoridade coatora ao § 6º do art. 62 da Carta Política da República" (fls. 16 - grifei).

O **eminente** Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, autoridade apontada como coatora, **antecipando-se** ao próprio momento de prestação das informações, **postulou a denegação** da medida liminar (fls. 36/41).

Indeferi o pedido de medida cautelar, **por entender ausentes** os requisitos necessários à concessão do provimento liminar (fls. 56/69).

O **eminente** Senhor Presidente da Câmara dos Deputados **prestou** as informações que lhe foram solicitadas, **sustentando a plena legitimidade constitucional** da interpretação jurídica **que deu ao § 6º** do art. 62 da Constituição da República (fls. 75/99).

Por entender que a pretensão mandamental ora em exame, se denegada, confirmaria a interpretação que o Senhor Presidente da Câmara dos Deputados conferiu ao § 6º do art. 62 da Constituição, na redação dada pela EC nº 32/2001, em exegese aparentemente vulneradora da esfera jurídica do Senhor Presidente da República, a quem interessaria a apreciação prioritária das medidas provisórias por ele editadas, com precedência sobre as demais deliberações legislativas, determinei fosse ele citado, na condição de litisconsorte necessário (fls. 113/114).

O Senhor Presidente da República, em peça processual elaborada e subscrita pelo ilustre Senhor Advogado-Geral da União, Ministro DIAS TOFFOLI, hoje nosso eminente colega nesta Suprema Corte, contestou a pretensão mandamental dos ora impetrantes, postulando, expressamente, "(...) a denegação da segurança, por ausência de direito líquido e certo" (fls. 138/145 - grifei), em ordem a fazer prevalecer a interpretação dada, ao § 6º do art. 62 da Constituição, pelo eminente Senhor Presidente da Câmara dos Deputados.

O Ministério Público Federal, por sua vez, em fundamentado pronunciamento da lavra do eminente Senhor Procurador-Geral da República, Dr. ROBERTO MONTEIRO GURGEL SANTOS (fls. 150/160), opinou

MS 27.931 / DF

pela denegação do presente mandado de segurança, fazendo-o em parecer assim ementado (fls. 150):

"Mandado de Segurança. Ato do Presidente da Câmara dos Deputados. Limitação do sobrestamento da pauta da Casa, no caso de determinada medida provisória não ser apreciada em até 45 dias, aos projetos de lei ordinária. Interpretação sistemática do art. 62, § 6º, da Constituição da República, inserido pela Emenda Constitucional nº 32/2001. Respeito à separação de poderes. Prestígio ao sistema de freios e contrapesos. Parecer pela denegação da segurança." (grifei)

É o relatório.

V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - (Relator): Trata-se, como já referido, de mandado de segurança preventivo, que, impetrado por ilustres membros do Congresso Nacional, insurge-se contra decisão do Senhor Presidente da Câmara dos Deputados que, em resposta a uma questão de ordem suscitada pelo ilustre Deputado Federal Regis Fernandes de Oliveira, "(...) formalizou, perante o Plenário da Câmara dos Deputados, seu entendimento no sentido de que o sobrestamento das deliberações legislativas - previsto no § 6º do art. 62 da Constituição Federal - só se aplicaria, supostamente, aos projetos de lei ordinária" (fls. 03/04 - grifei).

A decisão ora questionada nesta sede mandamental, proferida pelo eminente Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, está assim ementada (fls. 53):

"Responde à questão de ordem do Deputado Regis de Oliveira com uma reformulação e ampliação da interpretação sobre quais são as matérias abrangidas pela expressão 'deliberações legislativas' para os fins de sobrestamento da pauta por medida provisória nos termos da Constituição; entende que, sendo a medida provisória um instrumento que só pode dispor sobre temas atinentes a leis ordinárias, apenas os projetos de lei ordinária que tenham por objeto matéria passível de edição de medida provisória estariam por ela sobrestados; desta forma, considera não estarem sujeitas às regras de sobrestamento, além das propostas

de emenda à Constituição, dos projetos de lei complementar, dos decretos legislativos e das resoluções - estas objeto inicial da questão de ordem - as matérias elencadas no inciso I do art. 62 da Constituição Federal, as quais tampouco podem ser objeto de medidas provisórias; decide, ainda, que as medidas provisórias continuarão sobrestando as sessões deliberativas ordinárias da Câmara dos Deputados, mas não trancarão a pauta das sessões extraordinárias." (grifei)

Busca-se, agora, com o presente mandado de segurança, a concessão de ordem judicial que determine, "(...) ao Presidente da Câmara dos Deputados, que se abstenha de colocar em deliberação qualquer espécie de proposição legislativa, até que se ultime a votação de todas as medidas provisórias que, eventualmente, estiverem sobrestando a pauta, nos termos do § 6º do art. 62 da Constituição (...)" (fls. 15 - grifei).

Os ora impetrantes requerem, ainda, "(...) em sede de controle incidental, a declaração de inconstitucionalidade da interpretação dada pela autoridade coatora ao § 6º do art. 62 da Carta Política da República" (fls. 16 - grifei).

O Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, ao proferir a decisão em referência, assim fundamentou, em seus aspectos essenciais, o entendimento ora questionado (fls. 46/48):

"(...) quero dizer - já faço uma síntese preliminar - que, além das resoluções, que podem ser votadas apesar

do trancamento da pauta por uma medida provisória, **também assim pode ocorrer** com as emendas à Constituição, com a lei complementar, com os decretos legislativos e, naturalmente, com as resoluções.

Dou um fundamento para esta minha posição.

O **primeiro** fundamento é de natureza meramente política. Os senhores sabem o quanto esta Casa tem sido criticada, **porque praticamente paralisamos** as votações **em face** das medidas provisórias. **Basta registrar** que temos hoje 10 medidas provisórias e uma décima primeira que voltou do Senado Federal, porque lá houve emenda, **que trancam a pauta dos nossos trabalhos**. Num **critério temporal** bastante otimista, **essa pauta só será destrancada** no meio ou no final de maio, isso se ainda não voltarem para **cã outras** medidas provisórias do Senado Federal, **com eventuais emendas, ou**, ainda, **outras vierem a ser editadas** de modo a trancar a pauta.

Portanto, se não encontrarmos uma solução, no caso, interpretativa do texto constitucional **que nos permita o destrancamento** da pauta, **nós vamos passar**, Deputadas e Deputados, praticamente **esse ano sem** conseguir levar adiante as propostas **que tramitam por esta Casa que não sejam** as medidas provisórias. **Aqui**, estou me cingindo a colocações de natureza política. **Eu quero**, portanto, **dar uma resposta** à sociedade brasileira, **dizendo que nós encontramos**, aqui, **uma solução que vai nos permitir legislar**.

.....
Fechada a explicação de natureza política, **eu quero dar uma explicação de natureza jurídica** que me leva a esse destrancamento. A **primeira** afirmação que quero fazer, agora sob o foco jurídico, é uma afirmação de natureza genérica. (...).

Uma primeira é que esta Constituição - sabemos todos - **inaugurou**, política e juridicamente, **um estado democrático de direito**. **Não precisamos ressaltar** que nasceu como fruto do combate ao autoritarismo. **Não precisamos ressaltar** que surgiu para debelar o centralismo. **Não precisamos repisar** que surgiu para igualar os poderes **e**, portanto, **para impedir** que um dos poderes tivesse uma atuação política e juridicamente superior à de outro poder, **o que ocorria** no período anterior à Constituinte de 1988.

E, na seqüência, **estabeleceu uma igualdade absoluta entre os poderes do Estado, ou seja, eliminou aquela ordem jurídica anterior que dava prevalência ao Poder Executivo e, no particular, ao Presidente da República.**

.....
Ao distribuir essas funções, **a soberania popular**, expressada na Constituinte, **estabeleceu** funções distintas para órgãos distintos. **Para dizer uma obviedade**, Executivo executa, **Legislativo legisla** e Judiciário julga.

Portanto, a função primacial, primeira, típica, identificadora de cada um dos poderes é esta: execução, **legislação** e jurisdição.

.....
No caso do Legislativo, **essa atividade** foi entregue ao órgão do poder **chamado** Poder Legislativo.

Pode haver exceção a esse princípio? **Digo eu: pode e há**. Tanto que, **em matéria legislativa**, o Poder Executivo, **por meio** do Presidente da República, **pode editar** medidas provisórias **com força de lei**, na expressão constitucional.

É uma exceção ao princípio segundo o qual **ao Legislativo incumbe legislar**.

.....
Então, volto a dizer: **toda vez que há uma exceção**, esta interpretação **não pode ser** ampliativa. **Ao contrário**. **A interpretação é restritiva**. **Toda e qualquer exceção retirante de uma parcela** de poder **de um** dos órgãos de Governo, **de um** dos órgãos de poder, **para outro** órgão de Governo, **só pode ser** interpretada **restritivamente**.

Muito bem. Então, **registrado que há uma exceção**, nós vamos ao art. 62 **e lá verificamos** o seguinte: que a medida provisória, **se não examinada** no prazo de 45 dias, **sobresta** todas as **demais** deliberações legislativas na Casa em que estiver tramitando a medida provisória. **Mas, aí, surge uma pergunta: de que deliberação legislativa** está tratando o texto constitucional? **E eu**, aqui, **faço mais uma consideração genérica**.

A interpretação mais prestante na ordem jurídica do texto constitucional **é a interpretação sistêmica**. Quer dizer, eu só consigo desvendar os segredos de um dispositivo constitucional se eu encaixá-lo no sistema. **É o sistema** que me permite a interpretação correta do

texto. A interpretação literal - para usar um vocábulo mais forte - é a mais pedestre das interpretações.

Então, se eu ficar na interpretação literal, 'todas as deliberações legislativas', eu digo, nenhuma delas pode ser objeto de apreciação. Mas não é isso o que diz o texto. Eu pergunto, e a pergunta é importante: uma medida provisória pode versar sobre matéria de lei complementar? Não pode. Há uma vedação expressa no texto constitucional. A medida provisória pode modificar a Constituição? Não pode. Só a emenda constitucional pode fazê-lo. A medida provisória pode tratar de uma matéria referente a decreto legislativo, por exemplo, declarar a guerra ou fazer a paz, que é objeto de decreto legislativo? Não pode. A medida provisória pode editar uma resolução sobre o Regimento Interno da Câmara ou do Senado? Não pode. Isto é matéria de decreto legislativo e de resolução. Aliás, aqui faço um parêntese: imaginem os senhores o que significa o trancamento da pauta. Se hoje estourasse um conflito entre o Brasil e um outro país, e o Presidente mandasse uma mensagem para declarar a guerra, nós não poderíamos expedir o decreto legislativo, porque a pauta está trancada até maio. Então, nós mandaríamos avisar: só a partir do dia 15 ou 20 de maio nós vamos poder apreciar esse decreto legislativo. Não é?

Então, em face dessas circunstâncias, a interpretação que se dá a essa expressão 'todas as deliberações legislativas' são todas as deliberações legislativas ordinárias. Apenas as leis ordinárias é que não podem trancar a pauta. E ademais disso, mesmo no tocante às leis ordinárias, algumas delas estão excepcionadas. O art. 62, no inciso I, ao tratar das leis ordinárias que não podem ser objeto de medida provisória, estabelece as leis ordinárias sobre nacionalidade, cidadania e outros tantos temas que estão elencados no art. 62, inciso I. Então, nestas matérias também, digo eu, não há trancamento da pauta.

Esta interpretação, como V. Exas. percebem, é uma interpretação do sistema constitucional. O sistema constitucional nos indica isso, sob pena de termos que dizer o seguinte: (...) a Constituinte de 1988 não produziu o Estado Democrático de Direito; a Constituinte de 1988 não produziu a igualdade entre os órgãos do Poder. A Constituinte de 1988 produziu um sistema de separação de Poderes, em que o Poder

Executivo é mais relevante, é maior, politicamente, do que o Legislativo, tanto é maior que basta um gesto excepcional de natureza legislativa para paralisar as atividades do Poder Legislativo. Poderíamos até exagerar e dizer: na verdade o que se quis foi apenas o Poder Legislativo. Ou seja, se o Legislativo não examinou essa medida provisória, que nasceu do sacrossanto Poder Executivo, o Legislativo paralisa as suas atividades e passa naturalmente a ser chicoteado pela opinião pública.

Por isso que, ao dar esta interpretação, o que quero significar é que as medidas provisórias evidentemente continuarão na pauta das sessões ordinárias, e continuarão trancando a pauta das sessões ordinárias, não trancarão a pauta das sessões extraordinárias (...)." (grifei)

A LEGITIMIDADE ATIVA DOS IMPETRANTES EM FACE DE SUA CONDIÇÃO DE MEMBROS DO CONGRESSO NACIONAL.

Sendo esse o contexto, examino, inicialmente, questão pertinente à legitimidade ativa dos ilustres Deputados Federais impetrantes do presente mandado de segurança.

E, ao fazê-lo, reconheço, na linha do magistério jurisprudencial desta Suprema Corte (MS 23.334/RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.), que os membros do Congresso Nacional dispõem de legitimidade ativa "ad causam" para provocar a instauração do controle jurisdicional sobre o processo de formação das leis e das emendas à Constituição, assistindo-lhes, sob tal perspectiva,

irrecusável direito subjetivo de impedir que a elaboração dos atos normativos, pelo Poder Legislativo, incida em desvios inconstitucionais, podendo insurgir-se, por tal razão, até mesmo contra decisões que, emanadas da Presidência da Casa legislativa, hajam resolvido questões de ordem pertinentes ao "iter" procedimental concernente à atividade legislativa do Parlamento.

É por esse motivo que o Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente proclamado, em favor dos congressistas - e apenas destes -, o reconhecimento desse direito público subjetivo à correta elaboração das emendas à Constituição, das leis e das demais espécies normativas referidas no art. 59 da Constituição, valendo destacar que a solução das questões de ordem também compõe o processo legislativo, inclusive para efeito de seu controle pelo Poder Judiciário:

"(...) O processo de formação das leis ou de elaboração de emendas à Constituição revela-se suscetível de controle incidental ou difuso pelo Poder Judiciário, sempre que, havendo possibilidade de lesão à ordem jurídico-constitucional, a impugnação vier a ser suscitada por membro do próprio Congresso Nacional, pois, nesse domínio, somente ao parlamentar - que dispõe do direito público subjetivo à correta observância das cláusulas que compõem o devido processo legislativo - assiste legitimidade ativa ad causam para provocar a fiscalização jurisdicional. (...)." (MS 23.565/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Não se pode ignorar que a estrita observância das normas constitucionais condiciona a própria validade dos atos normativos editados e/ou examinados pelo Poder Legislativo (CARL SCHMITT, "Teoria de La Constitución", p. 166, 1934; PAOLO BISCARETTI DI RUFFIA, "Diritto Costituzionale", vol. I/433-434, 1949; JULIEN LAFERRIÈRE, "Manuel de Droit Constitutionnel", p. 330, 1947; A. ESMEIN, "Éléments de Droit Constitutionnel Français et Comparé", vol. I/643, 1927; SERIO GALEOTTI, "Contributo alla Teoria del Procedimento Legislativo", p. 241). Desse modo, torna-se possível, em princípio, a fiscalização jurisdicional do processo de criação e de formação dos atos normativos, desde que - instaurada para viabilizar, "*incidenter tantum*", o exame da compatibilidade das proposições (e respectiva disciplina ritual) com o texto da Constituição da República - venha a ser iniciada por provocação formal de qualquer dos integrantes das Casas legislativas.

Bem por isso, o Supremo Tribunal Federal, na análise dessa específica questão, consagrou orientação que reconhece a possibilidade de controle incidental de constitucionalidade das proposições legislativas, desde que provocado por iniciativa de membros do órgão parlamentar perante o qual se achem em curso os projetos de lei, as propostas de emenda à Constituição ou as medidas provisórias, p. ex..

A possibilidade extraordinária dessa intervenção jurisdicional, ainda que no próprio momento de produção das normas pelo Congresso Nacional, tem por finalidade assegurar, ao parlamentar (e a este, apenas), o direito público subjetivo - que lhe é inerente (RTJ 139/783) - de ver elaborados, pelo Legislativo, atos estatais compatíveis, material e formalmente, com o texto constitucional, garantindo-se, desse modo, àqueles que participam do processo legislativo (mas sempre no âmbito da Casa legislativa a que pertence o congressista impetrante), a certeza de observância da efetiva supremacia da Constituição, respeitados, necessariamente, no que se refere à extensão do controle judicial, os fatores limitativos concernentes aos aspectos discricionários subjacentes às questões políticas e aos atos "*interna corporis*" (RTJ 102/27 - RTJ 112/598 - RTJ 112/1023).

Titulares do poder de agir em sede jurisdicional, portanto, tratando-se de controvérsia constitucional instaurada ainda no momento formativo do projeto de lei (inclusive do projeto de lei de conversão) ou da proposta de emenda à Constituição, hão de ser os próprios membros do Congresso Nacional, a quem se reconhece, como líquido e certo, o direito público subjetivo à correta observância da disciplina jurídica imposta pela Carta Política em

sede de elaboração das espécies normativas. O parlamentar, fundado na sua condição de co-partícipe do procedimento de formação das normas estatais, dispõe, por tal razão, da prerrogativa irrecusável de impugnar, em juízo, o eventual descumprimento, pela Casa legislativa, das cláusulas constitucionais que lhe condicionam, no domínio material ou no plano formal, a atividade de positivação dos atos normativos.

POSSIBILIDADE DE CONTROLE JURISDICIONAL DA DELIBERAÇÃO PARLAMENTAR ORA QUESTIONADA, POR OCORRENTE, NA ESPÉCIE, SITUAÇÃO CONFIGURADORA DE LITÍGIO CONSTITUCIONAL.

Reconhecida, assim, a legitimidade dos ora impetrantes para agir na presente sede mandamental, passo a examinar a admissibilidade, no caso, desta ação de mandado de segurança, por entender que a decisão ora impugnada não se qualifica como ato "*interna corporis*".

Tenho para mim que este litígio revela-se suscetível de conhecimento por esta Suprema Corte, em face da existência, na presente causa, de conflito de índole constitucional - instaurado entre os ora impetrantes, em sua condição de membros do Congresso

MS 27.931 / DF

Nacional, e o Senhor Presidente da Câmara dos Deputados - referente à interpretação do § 6º do art. 62 da Constituição Federal, acrescido pela EC nº 32/2001.

Esse particular aspecto da controvérsia afasta o caráter "*interna corporis*" do procedimento em questão, legitimando-se, desse modo, tal como tem sido reconhecido pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (RTJ 173/805-810, 806 - RTJ 175/253 - RTJ 176/718, v.g.), o exercício, por esta Suprema Corte, da jurisdição que lhe é inerente, em razão da natureza jurídico-constitucional do litígio em causa.

Vê-se, portanto, que a existência de controvérsia jurídica impregnada de relevo constitucional legitima o exercício, por esta Suprema Corte, de sua atividade de controle, que se revela insita ao âmbito de competência que a própria Carta Política lhe outorgou.

Isso significa reconhecer, considerados os fundamentos que dão suporte a esta impetração, que a prática do "*judicial review*" - ao contrário do que muitos erroneamente supõem e afirmam - não pode ser considerada um gesto de indevida interferência jurisdicional na esfera orgânica do Poder Legislativo.

É que a jurisdição constitucional qualifica-se como importante fator de contenção de eventuais excessos, abusos ou omissões alegadamente transgressores do texto da Constituição da República, não importando a condição institucional que ostente o órgão estatal de que emanem tais condutas, por mais elevada que seja sua posição na estrutura institucional do Estado.

Não custa rememorar, neste ponto, que tal entendimento - plenamente legitimado pelos princípios que informam o Estado Democrático de Direito e que regem, em nosso sistema institucional, as relações entre os Poderes da República - nada mais representa senão um expressivo reflexo histórico da prática jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal (RTJ 142/88-89 - RTJ 167/792-793 - RTJ 175/253 - RTJ 176/718, v.g.).

Essa visão é também compartilhada pelo magistério da doutrina (PEDRO LESSA, "Do Poder Judiciário", p. 65/66, 1915, Livraria Francisco Alves; RUI BARBOSA, "Obras Completas de Rui Barbosa", vol. XLI, tomo III, p. 255/261, Fundação Casa de Rui Barbosa; CASTRO NUNES, "Do Mandado de Segurança", p. 223, item n. 103, 5ª ed., 1956, Forense; PONTES DE MIRANDA, "Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1, de 1969", tomo III/644,

MS 27.931 / DF

3ª ed., 1987, Forense; JOSÉ ELAERES MARQUES TEIXEIRA, "A Doutrina das Questões Políticas no Supremo Tribunal Federal", 2005, Fabris Editor; DERLY BARRETO E SILVA FILHO, "Controle dos Atos Parlamentares pelo Poder Judiciário", 2003, Malheiros; OSCAR VILHENA VIEIRA, "Supremo Tribunal Federal: Jurisprudência Política", 2ª ed., 2002, Malheiros, v.g.), cuja orientação, no tema, tem sempre ressaltado, na linha de diversas decisões desta Corte, que "O Poder Judiciário, quando intervém para assegurar as franquias constitucionais e para garantir a integridade e a supremacia da Constituição, desempenha, de maneira plenamente legítima, as atribuições que lhe conferiu a própria Carta da República" (RTJ 173/806, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

É imperioso assinalar, aqui e agora, em face da alta missão de que se acha investido o Supremo Tribunal Federal, que os desvios jurídico-constitucionais eventualmente praticados pelas Casas legislativas - mesmo quando surgidos no contexto de processos políticos - não se mostram imunes à fiscalização judicial desta Suprema Corte, como se a autoridade e a força normativa da Constituição e das leis da República pudessem, absurdamente, ser neutralizadas por estatutos meramente regimentais ou pelo suposto caráter "interna corporis" do ato transgressor de direitos e garantias assegurados pela própria Lei Fundamental do Estado.

Cumpre ter presente, por tal razão, ante a impressionante atualidade de sua observação, a advertência de RUI BARBOSA, em discurso parlamentar que proferiu, como Senador da República, em 29 de dezembro de 1914, em resposta ao Senador gaúcho Pinheiro Machado, em que bem definiu (e justificou), já sob a égide da Constituição republicana de 1891, a plena sujeição dos atos do Congresso Nacional (e, também, do Poder Executivo) ao controle jurisdicional do Supremo Tribunal Federal ("Obras Completas de Rui Barbosa", vol. XLI, tomo III, p. 255/261, Fundação Casa de Rui Barbosa):

"A Justiça, como a nossa Constituição a criou no art. 59, é quem traça definitivamente aos dois poderes políticos as suas órbitas respectivas. (...).

No art. 59, é categórica a letra constitucional, estatuinto de acôrdo com a praxe geral (...), que o Supremo Tribunal conhecerá, em última instância, das causas em que se contestar a validade, assim dos atos do Poder Executivo, como do Poder Legislativo perante a Constituição. Por esta disposição constitucional, a nossa justiça suprema é quem define quando os atos do Poder Legislativo estão dentro ou fora da Constituição, isto é, quando os atos de cada um desses dois poderes se acham dentro da órbita que a cada um desses dois poderes a Constituição traçou.

Êle é o poder regulador, não conhecendo do assunto por medida geral, por deliberação ampla, resolvendo apenas dos casos submetidos ao seu julgamento, mediante a ação regular; mas quando aí decide, julgando em última instância, não há, sob qualquer pretexto deste mundo, recurso para outro qualquer poder constituído.

.....

Bem conheço o pretexto. **A evasiva das causas políticas é um princípio verdadeiro, quando entendido como se deve entender.** Indubitavelmente a justiça não pode conhecer dos casos que forem exclusivos e absolutamente políticos, mas a autoridade competente para definir quais são os casos políticos e casos não políticos é justamente essa justiça suprema, cujas sentenças agora se contestam. (...).

.....
Em tôdas as organizações políticas ou judiciais há sempre uma autoridade extrema para errar em último lugar.

.....
Acaso V. Ex.^{as} poderiam convir nessa infalibilidade que agora se arroga de poder qualquer dêesses ramos da administração pública, **o Legislativo ou o Executivo, dizer** quando erra e quando acerta o Supremo Tribunal Federal?

O Supremo Tribunal Federal, Senhores, não sendo infalível, pode errar, mas a alguém deve ficar o direito de errar por último, de decidir por último, de dizer alguma coisa que deva ser considerada como erro ou como verdade." (grifei)

Essa compreensão do tema, que se tem refletido, historicamente, na prática jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, ao longo do período republicano, em torno da cognoscibilidade das denominadas "questões políticas", encontra perfeita tradução em douto voto proferido, em 1922, pelo saudoso e eminente Ministro GUIMARÃES NATAL, quando do julgamento do HC 8.584/DF, Rel. Min. Muniz Barreto ("Revista do Supremo Tribunal Federal", volume 42/135-221, 192-194):

"Nunca professei a doutrina que considera as questões políticas como absolutamente impenetráveis aos olhos investigadores da Justiça, que deverá ter sempre

por **impecáveis**, na sua constitucionalidade e na sua conformidade á Lei, as soluções que lhe houverem dado os poderes políticos a cuja competência constitucional pertencerem. Nos **regimes**, como o nosso, de constituição escrita, os poderes **são limitados**, e as limitações excluem a discricção e o arbítrio. Se, no exercício de suas funções, **qualquer dos poderes políticos exorbita**, lesando um direito, o direito lesado pela exorbitância **poderá reclamar** a sua reintegração ao judiciário, o poder especialmente preposto pela Constituição a tais reintegrações. E a ação do judiciário **não se poderá deter diante de uma questão política**, sob o pretexto de que é ela atribuída privativamente a um poder político, porque privativa do Congresso Nacional é a decretação das leis e o judiciário declara-as inaplicáveis, quando contrárias á Constituição; privativos do executivo são atos que o judiciário anula, quando, contrariando a Constituição e as leis, lesam um direito.

.....
Nos regimes de Constituição escrita, de poderes limitados, a Lei Fundamental é, na frase de 'Cooley', a regra absoluta de ação e decisão para todos os poderes públicos e para o povo, e tudo quanto em oposição a ela se faz é substancialmente nulo.

Mas para que a Constituição mantivesse esta preeminência de regra absoluta de ação e decisão, que lhe dera o povo, decretando-a, era necessário criar um órgão que fosse dela a encarnação viva, que a interpretasse soberanamente, irrecorrivelmente, que com ela confrontasse as Leis e os atos dos Poderes Públicos e até do próprio povo e que tivesse o poder de declarar tais Leis e tais atos insubsistentes quando desconformes aos princípios nela consagrados. **Esse órgão no nosso regime, como nos semelhantes ao nosso, é o Poder Judiciário Federal (...).**

.....
Dada uma violação da Constituição, **parta** de quem partir, **verse** sobre que matéria versar, **desde** que contra ela **se insurja** um direito individual lesado e **invoque**, em processo regular, o **amparo** e **proteção** do Judiciário, **é este**, sob pena de incorrer em denegação de Justiça, **obrigado** a conhecer do caso e julgá-lo. (...)." (grifei)

Esses precedentes históricos do Supremo Tribunal Federal situam-se na linha dos grandes julgamentos desta Suprema Corte, cujas decisões assinalam e acentuam que os direitos e garantias constitucionais, bem assim as limitações impostas pela própria Constituição, só se afirmam, quando passíveis de eficácia prática e suscetíveis de efetiva concretização, pois tais prerrogativas, asseguradas pela Lei Fundamental (inclusive aquelas restrições delineadas na Carta Política), de nada valerão e nenhum significado terão, se não forem observadas e plenamente respeitadas, impondo-se, até mesmo, se necessário for, a intervenção moderadora desta Suprema Corte, tal como observou, em voto vencedor, o eminente Ministro GUIMARÃES NATAL, Relator do HC 8.800/RJ ("Revista do Supremo Tribunal Federal", vol. 47/172-193, 179, 1922):

"Quanto à competência do Tribunal para conhecer das questões suscitadas no processo e decidi-las nada posso acrescentar ao já tantas vezes dito e redito pelos eminentes colegas em grande cópia de Acórdãos que ilustram a nossa jurisprudência. De três dos julgados que os pacientes invocam fui o Relator em espécies idênticas.

Tenho sempre sustentado que, nos regimes como o nosso, de poderes limitados, era necessária a existência de um poder que fizesse respeitadas, pelos outros poderes, as limitações constitucionais, contendo-os dentro da órbita de suas atribuições um em relação ao outro e ambos em relação aos Estados e esse poder é o Judiciário, por ser o que, para impor obediência às suas decisões, só tem o prestígio moral e jurídico que os revestir.

No exercício desta alta função, tem, o Tribunal, mais de uma vez, amparado o regime contra os ataques das ambições partidárias incontidas." (grifei)

EPITÁCIO PESSOA - que foi Ministro do Supremo Tribunal Federal por 10 anos (1902/1912) e Presidente da República (1919/1922) -, pronunciando-se, certa vez, como Senador da República, da tribuna daquela Alta Casa do Congresso Nacional, sobre decisão proferida por esta Corte Suprema a propósito do conhecimento de determinada causa alegadamente revestida de índole exclusivamente política, expendeu considerações que conservam impressionante atualidade em face do quadro atual.

Disse, então, EPITÁCIO PESSOA, em tal oportunidade, em pronunciamento parlamentar com que justificou a plena legitimidade da intervenção desta Suprema Corte na resolução de litígio, que, embora impregnado de componente político, apresentava-se revestido de qualificação constitucional ("Revista do Supremo Tribunal Federal", vol. I - Segunda Parte, agosto a dezembro/1914, p. 387/390):

"Diz-se, Sr. presidente, que se trata de casos políticos e que o Supremo Tribunal não pode conhecer de questões políticas.

.....
(...) Para mim, e nisto nada mais faço do que seguir a opinião dos competentes, o Poder Judiciário

tem jurisdição para conhecer de todas as questões políticas, desde que a solução delas seja indispensável à garantia de um direito consagrado em lei ou na Constituição (...)." (grifei)

Em uma palavra, Senhor Presidente: a índole política dos atos e procedimentos parlamentares não basta, só por si, para subtraí-los à esfera de controle jurisdicional, eis que sempre caberá, a esta Suprema Corte, mediante formal provocação da parte lesada, o exercício da jurisdição constitucional - que lhe é inerente -, nos casos em que se alegue ofensa, atual ou iminente, a direitos individuais ou a cláusulas constitucionais em geral, pois nenhum Poder da República tem legitimidade para desrespeitar a Constituição ou para ferir direitos públicos e privados de seus cidadãos ou de membros integrantes de qualquer dos Poderes do Estado.

Isso significa, na fórmula política do regime democrático, que nenhum dos Poderes da República está acima da Constituição e das leis. Nenhum órgão do Estado - situe-se ele no Poder Judiciário, no Poder Executivo ou no Poder Legislativo - é imune ao império das leis e à força hierárquico-normativa da Constituição.

Entendo cognoscível, desse modo, o presente mandado de segurança, eis que configurada a existência, na espécie, de litígio de índole eminentemente constitucional.

Passo a apreciar, desse modo, superadas as questões prévias que venho de referir, o fundo da controvérsia delineada nesta ação de mandado de segurança.

A COMPETÊNCIA EXTRAORDINÁRIA DE EDITAR MEDIDAS PROVISÓRIAS NÃO PODE LEGITIMAR PRÁTICAS DE CESARISMO GOVERNAMENTAL NEM INIBIR O EXERCÍCIO, PELO CONGRESSO NACIONAL, DE SUA FUNÇÃO PRIMÁRIA DE LEGISLAR.

Quero registrar, desde logo, uma vez mais, a minha extrema preocupação - que já externara, em 1990, quando do julgamento da ADI 293-MC/DF, de que fui Relator - com o excesso de medidas provisórias que os sucessivos Presidentes da República têm editado, transformando a prática extraordinária dessa competência normativa primária em exercício ordinário do poder de legislar, com grave comprometimento do postulado constitucional da separação de poderes.

O exame da presente controvérsia mandamental suscita reflexão em torno de matéria impregnada do mais alto relevo jurídico, pois está em debate, neste processo, para além da definição do alcance de uma regra de caráter procedimental (CF, art. 62, § 6º), a própria integridade do sistema de poderes, notadamente o exercício, pelo Congresso Nacional, da função primária que lhe foi constitucionalmente atribuída: a função de legislar.

É natural - considerando-se a crescente complexidade que qualifica as atribuições do Estado contemporâneo - que se lhe concedam meios institucionais destinados a viabilizar produção normativa ágil que permita, ao Poder Público, em casos de efetiva necessidade e de real urgência, neutralizar situações de grave risco para a ordem pública e para o interesse social.

Reconheço, por isso mesmo, que a outorga de competência normativa primária, ao Poder Executivo (ou ao Governo), traduz, ainda que excepcionalmente, medida incorporada ao processo legislativo contemporâneo e adotada, no plano do direito constitucional comparado, por diversos sistemas políticos, em ordem a legitimar respostas normativas imediatas em face de situações de crise que possam afetar a ordem estatal ou o interesse social.

Desse modo, e mesmo que o exercício (sempre excepcional) da atividade normativa primária pelo Poder Executivo possa justificar-se em situações absolutamente emergenciais, abrandando, em tais hipóteses, "o monopólio legislativo dos Parlamentos" (RAUL MACHADO HORTA, "Medidas Provisórias", "in" "Revista de Informação Legislativa", vol. 107/5), ainda assim revelar-se-á profundamente inquietante - na perspectiva da experiência institucional brasileira - o progressivo controle hegemônico do aparelho de Estado, decorrente da superposição da vontade unipessoal do Presidente da República, em função do exercício imoderado da competência extraordinária que lhe conferiu o art. 62 da Constituição.

Cumpre ter presente, bem por isso, no que se refere ao poder de editar medidas provisórias, a advertência exposta por MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO ("Do Processo Legislativo", p. 235, item n. 152, 3ª ed., 1995, Saraiva):

"Trata-se de um grave abuso. Ele importa no mesmo mal que se condenava no decreto-lei, isto é, importa em concentração do poder de administrar com o poder de legislar, uma violação frontal à separação dos poderes." (grifei)

Esse comportamento governamental faz instaurar, no plano do sistema político-institucional brasileiro, uma perigosa

práxis descaracterizadora da natureza mesma do regime de governo **consagrado** na Constituição da República, **como pude enfatizar**, em voto **vencido**, no Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento, **em 1997**, da ADI 1.687/DF.

Eventuais dificuldades de ordem política - **exceto** quando **verdadeiramente** presentes **razões constitucionais** de urgência, necessidade **e** relevância material - **não podem justificar** a utilização de medidas provisórias, **sob pena** de o Executivo, **além de apropriar-se**, ilegitimamente, **da mais relevante** função institucional **que pertence** ao Congresso Nacional, **converter-se em instância hegemônica de poder** no âmbito da comunidade estatal, **afetando**, desse modo, **com grave prejuízo** para o regime das liberdades públicas **e** sérios reflexos sobre o sistema de **checks and balances**, **a relação de equilíbrio** que **necessariamente** deve existir entre os Poderes da República.

Ao julgar a ADI 2.213-MC/DF, de que sou Relator, **salientei**, então, a propósito da **anômala** situação institucional que resulta **do exercício compulsivo** do poder (**extraordinário**) de editar medidas provisórias, **que o postulado da separação de poderes** - que impõe o **convívio harmonioso** entre os órgãos da soberania nacional - **atua**, no contexto da organização estatal, **como um expressivo meio de**

contenção dos excessos, que, praticados por qualquer dos poderes, culminam por submeter os demais à vontade hegemônica de um deles apenas.

A decisão ora impugnada nesta sede mandamental, considerados os fundamentos que lhe dão suporte legitimador, reflete a justa preocupação da autoridade apontada como coatora - que associa, à sua condição de político ilustre, o perfil de constitucionalista eminente - com o processo de progressivo (e perigoso) esvaziamento das funções legislativas, que devem residir, primariamente, como típica função da instituição parlamentar, no Congresso Nacional (MICHEL TEMER, "Elementos de Direito Constitucional", p. 133, item n. 1, 22ª ed./2ª tir., 2008, Malheiros), em ordem a neutralizar ensaios de centralização orgânica capazes de submeter, ilegitimamente, o Parlamento à vontade unipessoal do Presidente da República, cuja hegemonia no processo legislativo tende, cada vez mais, a inibir o poder de agenda do Legislativo, degradando-o, enquanto instituição essencial ao regime democrático, à condição de aparelho estatal inteiramente subordinado aos desígnios do Executivo, precisamente em decorrência da prática imoderada do poder de editar medidas provisórias.

Na realidade, a deliberação ora questionada busca reequilibrar as relações institucionais entre a Presidência da República e o Congresso Nacional, fazendo-o mediante interpretação que destaca o caráter fundamental que assume, em nossa organização política, o princípio da divisão funcional do poder, cuja essencialidade - ressaltada por ilustres doutrinadores (JOSÉ ANTÔNIO PIMENTA BUENO, "Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império", p. 32/33, item ns. 27/28, 1958, reedição do Ministério da Justiça, Rio de Janeiro; MIGUEL REALE, "Figuras da Inteligência Brasileira", p. 45/50, 2ª ed., 1994, Siciliano; CÁRMEN LÚCIA ANTUNES ROCHA, "Medidas Provisórias e Princípio da Separação de Poderes", "in" "Direito Contemporâneo/Estudos em homenagem a Oscar Dias Corrêa", p. 44/69, 2001, Forense Universitária; JOHN LOCKE, "Segundo Tratado sobre o Governo", p. 89/92, itens ns. 141/144, 1963, Ibrasa; JAMES MADISON, "O Federalista", p. 394/399 e 401/405, 401, itens ns. 47 e 48, 1984, Editora UnB, v.g.) - foi expressamente destacada pelo eminente Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, que acentuou as gravíssimas conseqüências que necessariamente derivam da transgressão a esse postulado básico que rege o modelo político-institucional vigente em nosso País (fls. 48):

"Esta interpretação (...) é uma interpretação do sistema constitucional. O sistema constitucional nos indica isso, sob pena de termos que dizer o seguinte:

(...) a Constituinte de 1988 **não produziu** o Estado Democrático de Direito; a Constituinte de 1988 **não produziu** a igualdade **entre** os órgãos do Poder. **A Constituinte de 1988 produziu** um sistema de separação de Poderes, **em que o Poder Executivo é mais relevante, é maior**, politicamente, do que o Legislativo." (grifei)

As razões expostas pelo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados **põem em evidência** um fato que **não** podemos ignorar: **o de que a crescente apropriação institucional** do poder de legislar, **por parte** dos sucessivos Presidentes da República, **tem causado profundas distorções** que se projetam **no plano** das relações políticas **entre** os Poderes Executivo e Legislativo.

Os dados pertinentes **ao número** de medidas provisórias **editadas e reeditadas** pelos vários Presidentes da República, **desde** 05 de outubro de 1988 **até** a presente data, **evidenciam que o exercício compulsivo** da competência extraordinária de editar medida provisória **culminou por introduzir**, no processo institucional brasileiro, **verdadeiro cesarismo governamental** em matéria legislativa, **provocando graves distorções** no modelo político **e gerando sérias disfunções** comprometedoras **da integridade** do princípio constitucional da separação de poderes.

A FÓRMULA INTERPRETATIVA ADOTADA PELO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS: CONSTITUIRIA ELA UMA REAÇÃO LEGÍTIMA AO CONTROLE HEGEMÔNICO, PELO PRESIDENTE DA REPÚBLICA, DO PODER DE AGENDA DO CONGRESSO NACIONAL ?

Todas essas circunstâncias e fatores - que tão perigosamente minimizam a importância político-institucional do Poder Legislativo - justificam, segundo entendo, a reação do Senhor Presidente da Câmara dos Deputados consubstanciada na decisão em causa.

Não foi por outro motivo que, ao prestar as informações que lhe foram solicitadas, o Senhor Presidente da Câmara dos Deputados deixou consignado o que se segue (fls. 77):

"(...) na grande maioria das sessões desta Casa nos últimos anos, a pauta encontrava-se obstruída por uma ou mais medidas provisórias.

As quantificações acima citadas demonstram, então, indubitavelmente, que o sobrestamento das votações causado pelo excesso na edição de medidas provisórias vinha tornando quase que inviável não só a capacidade de agenda, mas o próprio funcionamento do Poder Legislativo, o que, por si só, demonstra o acerto da decisão contestada no presente 'writ'.

Acrescente-se que há matérias relevantíssimas aguardando decisões do Legislativo e que poderiam ser apreciadas em face da decisão da autoridade impetrada (...)." (grifei)

Essa **mesma** ilustre autoridade ora apontada como coatora, **em manifestação preliminar, expendeu**, quanto ao tema suscitado **nesta** sede mandamental, **as seguintes considerações** (fls. 36/37):

"O trancamento da pauta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal em face da ausência de apreciação de medida provisória no prazo de 45 dias surgiu com a aprovação da EC nº 32/2001, que resultou na atual redação do § 6º do art. 62 da Constituição Federal. Tal prazo, então, não é fruto do Poder Constituinte Originário, mas da competência derivada outorgada por este Poder ao Congresso Nacional, estando, assim, tal alteração sujeita às limitações materiais ao poder de reforma da Carta, contidas no § 4º do seu art. 60. Entre essas limitações está inclusa, no seu inciso III, a proibição da tramitação de emenda tendente a abolir a separação dos Poderes.

Desde a promulgação da referida emenda, houve, então, uma clara redução da capacidade legislativa plena preconizada pelo Constituinte Originário, visto que, pela exegese até então dada ao § 6º do art. 62 da Constituição Federal, a edição de medidas provisórias, pelo Poder Executivo, passou a possuir o condão de, até mesmo, inviabilizar o funcionamento do Poder Legislativo, em claro desrespeito à referida limitação material constante no art. 60, § 4º, inc. III, da Constituição Federal.

Em face da situação atual em que se encontra o Poder Legislativo, totalmente paralisado por uma quantidade irrazoável de medidas provisórias, restou abalada a equação preconizada pelo Constituinte Originário referente à harmonia e à independência dos Poderes da República, tornando-se premente a necessidade de reduzir-se a extensão da interpretação conferida ao referido dispositivo.

Assim, proferiu a Presidência da Câmara dos Deputados a decisão que segue anexa, tendo a certeza de que a única fórmula capaz de sustentar um mínimo de constitucionalidade à alteração efetuada pela EC nº 32/2001 é a nova interpretação concedida ao dispositivo pelo ora Impetrado.

A manutenção da interpretação anterior, ao contrário, é bom ressaltar, consolidaria uma completa desestruturação do sistema de 'checks and balances' previsto na Carta, concedendo ao Poder Executivo capacidade de até obstar o funcionamento do Poder Legislativo." (grifei)

Entendo, por isso mesmo, Senhor Presidente, considerada a "ratio" subjacente à decisão ora impugnada, que a solução interpretativa dada pelo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados encerra uma resposta jurídica qualitativamente superior àquelas que buscam sustentar - e, mais grave, preservar - virtual interdição das funções legislativas do Congresso Nacional.

O grave comprometimento da função precípua do Congresso Nacional, provocado pelo bloqueio da pauta de cada uma de suas Casas, em decorrência do decurso, "in albis", do prazo de 45 (quarenta e cinco) dias a que se refere o § 6º do art. 62 da Constituição, evidencia-se, de maneira ainda mais expressiva, pela análise dos dados informativos produzidos pelo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, que destacou, em caráter exemplificativo, algumas das "proposições importantes impossibilitadas de serem apreciadas em plenário em razão do sobrestamento da pauta por medidas provisórias" (fls. 77/84):

"PROPOSTAS DE EMENDAS CONSTITUCIONAIS

- PEC 42/95 Dá nova redação ao art. 55 da Constituição Federal (Fidelidade partidária)

- PEC 115/95 Modifica o § 4º do art. 225 da Constituição Federal, incluindo o Cerrado na relação dos biomas considerados patrimônio nacional (PEC do Cerrado)
- PEC 231/95 Altera os incisos XIII e XVI do art. 7º da Constituição (Redução da Jornada de Trabalho)
- PEC 349/01 Altera a redação dos arts. 52, 53, 55 e 66 da Constituição Federal para abolir o voto secreto nas decisões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (PEC do voto aberto)
- PEC 393/01 Reduz a jornada de trabalho e aumenta o valor mínimo da hora extraordinária (Apensada à PEC 231/95)
- PEC 438/01 Dá nova redação ao art. 243 da Constituição Federal (Combate ao Trabalho Escravo)
- PEC 524/02 Acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a fim de instituir o Fundo para a Revitalização Hidroambiental e o Desenvolvimento Sustentável da Bacia do Rio São Francisco (Revitalização do Rio São Francisco)
- PEC 544/02 Cria os Tribunais Regionais Federais da 6ª, 7ª, 8ª e 9ª Regiões
- PEC 358/05 Altera dispositivos dos arts. 21, 22, 29, 48, 93, 95, 96, 98, 102, 103-B, 104, 105, 107, 111-A, 114, 115, 120, 123, 124, 125, 128, 129, 130-A e 134 da Constituição Federal, acrescenta os arts. 97-A, 105-A, 111-B e 116-A, e dá outras providências (**Reforma do Judiciário - 2ª fase**)
- PEC 457/05 Altera o art. 40 da Constituição Federal, relativo ao limite de idade para a aposentadoria compulsória do servidor público em geral, e acrescenta dispositivo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (Aposentadoria aos 75 anos)

- **PEC 471/05** Dá nova redação ao parágrafo 3º do artigo 236 da Constituição Federal (Serviços Notariais - Cartórios)

- **PEC 487/05** Dispõe sobre a Defensoria Pública, suas atribuições, garantias, vedações e dá outras providências.

- **PEC 511/06** Altera o art. 62 da Constituição Federal para disciplinar a edição de medidas provisórias (PEC das Medidas Provisórias)

- **PEC 590/06** Dá nova redação ao parágrafo 1º do artigo 58 da Constituição Federal (Representação proporcional mulher na Mesa Diretora)

- **PEC 31/07** Altera o Sistema Tributário Nacional, unifica a legislação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, dentre outras providências (Reforma Tributária)

- **PEC 130/07** Revoga o inciso X do art. 29; o inciso III do art. 96; as alíneas 'b' e 'c' do inciso I do art. 102; a alínea 'a' do inciso I do art. 105; e a alínea 'a' do inciso I do art. 108, todos da Constituição Federal (Revoga Foro Privilegiado)

PROJETOS DE LEI COMPLEMENTAR

.....

- **PLP 275/01** Atualiza a ementa e altera o art. 1º da Lei Complementar nº 51, de 20 de dezembro de 1985, que dispõe sobre a aposentadoria do funcionário policial, nos termos do art. 103, da Constituição Federal, para regulamentar a aposentadoria da mulher servidora policial.

- **PLP 351/02** Cria reserva do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE, para as unidades da Federação que abriguem, em

seus territórios, unidades de conservação da natureza ou terras indígenas demarcadas (Fundo de Participação para conservação da natureza)

- **PLP 12/03** Fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no que se refere às competências comuns previstas nos incisos VI e VII do art. 23 da Constituição Federal (Pacto Federativo em Meio Ambiente)

.....

- **PLP 330/06** Dispõe sobre a aposentadoria do servidor público policial, nos termos do artigo 40, § 4º, inciso III, da Constituição Federal, conforme redação da Emenda Constitucional, nº 47, de 05 de julho de 2005.

- **PLP 1/07** Limita, a partir do exercício de 2007 e até o término do exercício de 2016, a despesa com pessoal e encargos sociais da União, para cada Poder e órgãos da União, ao valor liquidado no ano anterior, corrigido pela variação acumulada do INPC. Programa de Aceleração do Crescimento - PAC (Controle de gastos com funcionalismo)

- **PLP 92/07** Regulamenta o inciso XIX do art. 37 da Constituição Federal, parte final, para definir as áreas de atuação de fundações instituídas pelo poder público.

- **PLP 124/07** Dispõe sobre a arguição de infidelidade partidária e sobre a justificação para desfiliação partidária.

- **PLP 141/07** Altera a Lei Complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997, que dispõe sobre a fixação dos coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios, para estender ao exercício de 2008 os coeficientes atribuídos em 2007.

- **PLP 306/08** Dispõe sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente por Estados, Distrito Federal, Municípios e União em ações e serviços

públicos de saúde, os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas três esferas de governo (Regulamentação da Emenda 29)

- **PLP 374/08** Dispõe sobre o aperfeiçoamento dos instrumentos de seguro rural para a proteção da produção agrícola, pecuária, aquícola e de florestas no Brasil, mediante a instituição de mecanismos para fazer frente a catástrofes decorrentes de eventos da natureza e de doenças e pragas, incluindo subvenção econômica, e dá outras providências (Cria Fundo de Catástrofe do Seguro Rural)

- **PLP 446/09** Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º, da Constituição, casos de inelegibilidade, alterando a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 (Reforma Política - inelegibilidade)

PROJETOS DE LEI ORDINÁRIA

.....

- **PL 1195/95** Dá nova redação aos artigos 218, 219 e 229 do Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal Brasileiro (Tipifica crime corrupção e prostituição de menores)

- **PL 1258/95** Disciplina o inciso XII do art. 5º da Constituição Federal e dá outras providências (Escutas Telefônicas)

- **PL 1807/96** Dispõe sobre os crimes contra os costumes, alterando os artigos 225, 227, 228, 229, 230, 231 e 232 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal Brasileiro (Estabelece normas para a agravação penal para os Crimes contra a Liberdade Sexual cometido contra menores de 14 anos)

- **PL 4747/98** Acrescenta artigo ao Código Civil (Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916) e parágrafo

ao art. 129 do Código Penal (Decreto-Lei nº 22.848, de 7 de dezembro de 1940). (Bom Samaritano)

- **PL 4204/01** Altera dispositivos de Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, relativos ao interrogatório do acusado e à defesa efetiva (Procedimentos de interrogatório judicial)

- **PL 4500/01** Altera dispositivos da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 - Lei de Execução Penal, sobre o exame criminológico e progressão do regime de execução das penas privativas de liberdade e dá outras providências (Progressão das penas privativas de liberdade)

.....

- **PL 7211/02** Acrescenta artigos à Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente

- **PL 678/03** Reduz a lista das categorias com direito à prisão especial, elimina privilégios da prisão especial e dá outras providências (Reduz categorias com direito à prisão especial)

.....

- **PL 2632/03** Altera os arts. 121 e 129 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal (Qualifica homicídio contra parente)

.....

- **PL 6543/06** Altera a Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999, para legitimar, para a propositura de arguição de descumprimento de preceito fundamental, as pessoas lesadas ou ameaçadas de lesão por ato do Poder Público, e dá outras providências (Reforma do Judiciário)

- **PL 6903/06** Altera o inciso I do § 1º ao art. 148 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal (seqüestro e cárcere privado)

.....

- PL 7220/06 Altera o art. 109 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, Código Penal, para aumentar os prazos prescricionais.

- PL 7221/06 Acrescenta § 3º ao art. 75 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, Código Penal, para restringir a unificação decorrente do limite máximo de pena privativa de liberdade ao cumprimento da pena. (Pena privativa de liberdade)

- PL 7222/06 Altera o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941, Código de Processo Penal, para disciplinar a reparação de dano decorrente da prática de infração penal

- PL 7223/06 Altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, Lei de Execução Penal, e a Lei nº 10.792, de 1º de dezembro de 2003, para criar o regime penitenciário de segurança máxima.

- PL 7224/06 Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para impedir a concessão de livramento condicional nos casos de reincidência em crime doloso apenado com reclusão (Crime doloso - livramento condicional)

- PL 7228/06 Altera a Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999, para estender o benefício da redução de pena aos condenados presos que colaborarem com qualquer investigação policial ou processo criminal (Delação premiada)

.....

- PL 7560/06 Dispõe sobre o pagamento de retribuição pecuniária aos membros do Conselho Nacional de Justiça e aos juízes auxiliares. (CNJ)

- PL 38/07 Revoga o § 8º do art. 39 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), acrescido pela Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2006, e acrescenta o art. 42-A à Lei nº 9.504, de 1997, dispondo sobre a propaganda eleitoral mediante outdoors.

- PL 344/07 Acrescenta o § 9º-A ao art. 129 e o § 2º ao art. 147 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 Código Penal. (Aumenta pena quando crime de ameaça a mulher)

- PL 390/07 Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 1940 - Código Penal, e dá outras providências (Tipifica crime contra esposa)

.....

- PL 949/07 Cria o Estatuto de Defesa do Usuário do Transporte Aéreo e dá outras providências (Política transporte Aéreo e overbooking)

- PL 1210/07 Dispõe sobre as pesquisas eleitorais, o voto de legenda em listas partidárias preordenadas, a instituição de federações partidárias, o funcionamento parlamentar, a propaganda eleitoral, o financiamento de campanha e as coligações partidárias, alterando a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições)

- PL 1936/07 Altera dispositivos da Lei nº 7.210, de 11 de junho de 1984 - Lei de Execução Penal -, para introduzir a remição da pena pelo estudo (Remição de pena por estudo)

- PL 3272/08 Regulamenta a parte final do inciso XII do art. 5º da Constituição e dá outras providências. (Quebra de sigilo das comunicações telefônicas)

MENSAGEM

- MSC 59/08 Submete à apreciação do Congresso Nacional o texto da Convenção nº 158, de 1982, da Organização Internacional do Trabalho - OIT, sobre Término da Relação de Trabalho por iniciativa do Empregado." (grifei)

Se é certo, de um lado, que o diálogo institucional entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo há de ser desenvolvido, Senhor Presidente, com observância dos marcos regulatórios que a própria Constituição da República define, não é menos exato, de outro, que a Lei Fundamental há de ser interpretada de modo compatível com o postulado da separação de poderes, em ordem a evitar exegeses que estabeleçam a preponderância institucional de um dos Poderes do Estado sobre os demais, notadamente se, de tal interpretação, puder resultar o comprometimento (ou, até mesmo, a esterilização) do normal exercício, pelos órgãos da soberania nacional, das funções típicas que lhes foram outorgadas.

Cumpre ter presente, por oportuno, a advertência que faz OSCAR DIAS CORRÊA ("As Medidas Provisórias e a Emenda Constitucional nº 32/2001", "in" "O Direito na Sociedade Contemporânea - Estudos em Homenagem ao Ministro José Néri da Silveira" p. 493/494, item n. 22, 2005, Forense), em lição expendida a respeito do tema:

"Ora, no Brasil, a partir da CF 88, as MPs passaram a ser a forma usual, corriqueira, de governar: haja vista que até 11.09.2001 (fora as reedições, em alguns casos, mais de noventa) haviam sido editadas 2230 MPs; e de 11.09.2001, data da EC 32, que lhes regulou a

edição, até 31.12.2001, portanto, três meses, já haviam sido editadas, com a nova numeração, 20.

Vale dizer, o CN **continuará** a ser apenas o **discutidor** de MPs, se não terá tempo para outras votações, **com a preferência** que a EC 32 **deferiu** às MPs, **e que lhe congestionarão** a pauta, **permanentemente, impedindo** que outras matérias, por mais relevantes sejam, lhe tomem a atenção.

É o caso de se indagar se as MPs são instrumento que serve ao nosso estado democrático. **Responderia que não, e**, em síntese, **alinhará alguns argumentos elementares:**

I - A legislação fica sujeita ao alvitre exclusivo do PR, com o que atende às conveniências circunstanciais do Poder Executivo, **que a elas recorre sempre**, como meio mais fácil, à sua disposição, **para resolver todos os problemas**, se têm eficácia imediata e vigerão, pelo menos 60 dias, prorrogáveis por mais 60; **em muitos casos, prazo suficiente para atender** à circunstância que a provocou.

II - Causa aos demais poderes mal considerável:

a) ao Legislativo, transformado em legislador secundário, complementar, ratificador da vontade do PR, subtraído, demais disso, pela obrigação de votação das MPs, a outras matérias de interesse nacional, **relegadas** a plano secundário.;

b) ao Judiciário, chamado a atender às constantes mutações da ordem jurídica, do direito que regula as relações sociais (em geral), **provocando** a instabilidade geral, **e gerando** questões que se multiplicam **a cada MP** editada **ou** re-editada, **congestionando-lhe** os juízos.

III - Causa danos irreparáveis à sociedade, em geral: **o cidadão é acordado** com a notícia de que nova imposição legal lhe foi feita, **unilateralmente**, pelo PR (**se** o Executivo é ele), **sem que tenha tido conhecimento** da necessidade que a provocou **e** da conveniência de sua edição. **Com a lei**, e a discussão no CN, **o cidadão tem como**

*influir, junto aos representantes que elegeu e, até mesmo, **de preparar-se** para a incidência da nova disposição legal." (grifei)*

Revela-se expressivo, a propósito do tema, o magistério de JOEL DE MENEZES NIEBUHR ("O Novo Regime Constitucional da Medida Provisória", p. 131, item n. 13.2.5, 2001, Dialética):

*"O § 6º do artigo 62 da Constituição Federal é outra novidade trazida pela Emenda Constitucional nº 32, que impõe regime de urgência para a conversão de medida provisória em lei. **O supracitado dispositivo é confuso e tem o condão de absolutamente sufocar** o Congresso Nacional, permitindo que o Presidente da República **determine** a sua pauta através de medida provisória, além de potencializar interpretação bastante prejudicial ao Senado Federal." (grifei)*

Daí a correta observação de GUSTAVO RENE NICOLAU ("Medidas Provisórias: O Executivo que Legisla: Evolução Histórica no Constitucionalismo Brasileiro", p. 145/146, item n. 4.3.7, 2009, Atlas):

*"O § 6º do art. 62 **com a redação** da Emenda nº 32 trouxe uma inovação no Processo Legislativo brasileiro, **determinando o sobrestamento de todas as deliberações legislativas** da Casa em que estiver tramitando a medida após 45 dias de sua publicação pelo Executivo. Em outras palavras, transcorrido esse exíguo prazo, **não importando** a casa onde esteja tramitando a medida, todos os demais trabalhos daquela casa **ficarão paralisados** até que se ultime sua votação. **A prática também tem demonstrado** que o transcurso desse prazo é inevitável e que **cada vez mais frequentemente** o Poder*

Legislativo **fica impedido** de trabalhar **por conta** de medidas provisórias **que trancam** a pauta.

Cabe ressaltar que a prorrogação automática do prazo de eficácia de 60 dias da medida (**determinado** pelo § 7º) **em nada altera** o regime de urgência, **e os trabalhos** da casa onde estiver tramitando o projeto de conversão **permanecerão** paralisados.

O ordenamento aguardou de 1937 **até** 2001 para **regulamentar** expedição das normas primárias **emanadas** do Executivo. **Governos autoritários e, também, os democráticos** serviram-se desse expediente que, no mínimo, **mitiga** a separação de poderes. **A supremacia do Poder Executivo ficou evidenciada e tais normas** serviram de base **para todo tipo** de conduta, **desde** a concessão de aposentadorias individuais, **passando** pela tipificação de condutas **e até** confisco de bens da população. **Quando**, finalmente, se encontra ambiente político **favorável** para a rigorosa regulamentação **do trâmite** de medidas provisórias, **a punição** pelo exagero na edição dessas normas **é imposta**, justamente, **ao Poder Legislativo. É o Congresso Nacional quem ficará impedido** de trabalhar na hipótese (**muito comum**) **de não haver** acordo para a votação da medida em menos de 45 dias." (grifei)

Essa **mesma** preocupação **é revelada** por LEONARDO DE FARIA GALIANO ("As Medidas Provisórias Como Veículo Introdutor de Normas Tributárias", p. 100/101, item n. 3.3, 2006, Brasília Jurídica):

"As **conseqüências, no caso do sobrestamento** das demais deliberações, **são devastadoras** para o Legislativo, **tendo em vista o engessamento** dos trabalhos da Casa, **inclusive com o bloqueio** da votação **de emendas** à Constituição **ou** de reformas consideradas prioritárias **pelo próprio** Governo, que se vê refém de si mesmo (lembre-se das Reformas Previdenciária e do Judiciário). **Na seara política**, vale a pena mencionar a interessante matéria veiculada pelo Jornal 'O Estado de

São Paulo', cujo título era 'Líderes estudam mudanças para evitar excesso de MPs':

Os líderes da base aliada estão estudando mudanças no regimento interno da Câmara e do Senado no que se refere à tramitação das medidas provisórias. O movimento ainda é discreto, para evitar polêmicas, mas a constatação é de que o excesso de MPs está atrapalhando os trabalhos na Câmara, que fica com sua pauta trancada por vários dias, impedindo a apreciação de propostas de interesse do Palácio do Planalto.

[...]

A idéia, defendida por alguns líderes aliados, é acabar com o poder que a MP tem de trancar a pauta. Ela simplesmente perderia a eficácia ao final do prazo de 120 dias após a edição se não fosse apreciada.

.....

Vemos até que ponto vai a ojeriza dos nossos congressistas com a peculiaridade das medidas provisórias em sobrestarem as deliberações parlamentares. Podemos adicionar mais um complicador a este assunto: poucas são as medidas provisórias que envolvem um consenso em torno de sua aprovação e conversão em lei, o que demanda da 'base aliada' grande esforço de mobilização e negociação política." (grifei)

Na realidade, a expansão do poder presidencial em tema de desempenho da função (anômala) de legislar, além de viabilizar a possibilidade de uma preocupante ingerência do Chefe do Poder Executivo da União no tratamento unilateral de questões, que, historicamente, sempre pertenceram à esfera de atuação institucional dos corpos legislativos, introduz fator de desequilíbrio sistêmico que atinge, afeta e desconsidera a essência da ordem democrática, cujos fundamentos - apoiados em razões de garantia política e de

segurança jurídica dos cidadãos - conferem justificação teórica ao princípio da reserva de Parlamento e ao postulado da separação de poderes.

Daí as observações, que tenho por **altamente** relevantes, expendidas por MARCOS EVANDRO CARDOSO SANTI, **ilustre** Consultor Legislativo do Senado Federal ("**Medida Provisória e Sobrestamento de Pauta: Uma Combinação Restritiva dos Poderes do Congresso Nacional**", "in" "**Constituição de 1988: O Brasil 20 Anos Depois**", vol. II/495-503, itens n. 5/7, 2008, Instituto Legislativo Brasileiro), a propósito das gravíssimas conseqüências jurídico-institucionais que a edição compulsiva de medidas provisórias, de um lado, e o bloqueio (**quase sistemático**) da pauta das Casas do Congresso Nacional, de outro, têm causado ao princípio da divisão funcional do poder, com preocupante comprometimento da função histórica para a qual o Parlamento **existe e foi concebido** - a função de legislar:

"O sobrestamento é uma medida extrema - portanto, somente poderia ser admitido em situações excepcionalíssimas - que impede uma Câmara de deliberar sobre qualquer proposição legislativa. Ora, um Legislativo que tem sistematicamente restringidos os momentos em que pode legislar é um Poder limitado, diminuído.

Se considerarmos - e isso é mais grave ainda - que a regra ultimamente tem sido a de pautas bloqueadas,

havendo cada vez mais raramente sessões em que se pode deliberar, **a conclusão é inevitável: o Congresso Nacional, mais** do que ter seus poderes limitados, **vive uma alarmante tendência a paralisar** as votações de Plenário nas duas Casas.

.....
(...) **o Executivo não tem sido sensível** à tese de que deveria adotar **cautela** na edição de MPVs. **Em geral**, observa-se, **entre** o sistema anterior (**texto original** da Constituição) **e o atual** (EC nº 32, de 2001) de MPVs, que o procedimento é muito semelhante, ou seja, **há uma quantidade** de MPVs **bastante acima** da capacidade de apreciação pelo Congresso **e** de negociação entre este e o Governo.

A lógica do Executivo - para não mudar a linha de conduta -, **independentemente** de quem seja o Presidente da República, **parece estar baseada** em pelo menos duas enormes vantagens da MPV em relação ao processo legislativo comum: **a eficácia imediata** da medida **e a possibilidade** de forçar o Congresso **a deliberar** com fatos jurídicos **já consumados** pelas MPVs. **Por apresentar** essas duas características, **a MPV tem se constituído** numa espécie de 'instrumento mágico' **para que o Executivo contorne** as conhecidas dificuldades de formação de maioria congressional.

.....
Esse fenômeno, conforme assinalado, **totalmente nefasto** para o Congresso, **tem se mostrado vantajoso para o Executivo** - mesmo que produza impasses e dificuldades esporádicas, **resultantes**, geralmente, **do excesso** com que são editadas -, **porque ele pode legislar, pautar** o Legislativo **e**, ironicamente, **ainda utilizar o engessamento** do Congresso **como fundamento** (ou desculpa) **para editar novas MPVs - afinal**, quando o governo **quer justificar** o excesso delas, **apela** para o argumento da paralisação dos trabalhos legislativos, **como se as MPVs não estivessem** na origem dessa imobilização.

.....
(...) **afinal, é inadmissível** que, num Estado Democrático de Direito, o Poder Legislativo **fique**, por tanto tempo, como se tem verificado, **sem poder exercer a sua função essencial**, ou seja, **concluir a apreciação** de proposições legislativas.

.....

Esta combinação - medidas provisórias e sobrestamento de pauta - já superou todos os limites aceitáveis de sacrifício do Legislativo. Atingiu o ponto de saturação!

.....
Pode-se mesmo concluir que, para se seguir à risca o disposto no art. 62 da Constituição, estão sendo deixados de lado princípios constitucionais como o da independência dos Poderes (CF, art. 2º) e o da rigidez constitucional (CF, art. 60). Afinal, o que representa, à luz das noções modernas de constitucionalismo e democracia, uma Casa Legislativa, por meses e com frequência, não poder votar proposições normativas? A pauta bloqueada por matérias originárias de outro Poder não significa que é este e não o Legislativo quem define a agenda congressual? E isso não é interferência de um Poder na atuação do outro? Quanto à rigidez constitucional, é evidente que ela passa a ser uma 'ficção' diante das simplificações verificadas. Se os turnos previstos na Constituição e detalhados nos Regimentos deixam de ser realizados conforme prescritos, até mesmo o descumprimento da Constituição - e não apenas as recentes reinterpretações do Regimento - deve ser questionado politicamente e à luz do Direito." (grifei)

Interpretações regalistas da Constituição - que visem a produzir exegeses servilmente ajustadas à visão e à conveniência exclusivas dos governantes e de estamentos dominantes no aparelho social - representariam clara subversão da vontade inscrita no texto de nossa Lei Fundamental e ensejariam, a partir da temerária aceitação da soberania interpretativa manifestada pelos dirigentes do Estado, a deformação do sistema de discriminação de poderes fixado, de modo legítimo e incontestável, pela Assembléia Nacional Constituinte.

A interpretação dada pelo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados ao § 6º do art. 62 da Constituição da República, ao contrário, apoiada em estrita construção de ordem jurídica, cujos fundamentos repousam no postulado da separação de poderes, tem a virtude de fazer instaurar, no âmbito da Câmara dos Deputados, verdadeira praxis libertadora do desempenho, por essa Casa do Congresso Nacional, da função primária que, histórica e institucionalmente, sempre lhe pertenceu: a função de legislar.

É por isso que o exame das razões expostas pelo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, na decisão em causa, leva-me a rejeitar a pretensão mandamental ora deduzida nesta sede processual.

Vale referir, no ponto, no sentido ora exposto neste voto, o pronunciamento da douta Procuradoria Geral da República, que se manifestou pela legitimidade da interpretação dada, pelo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, ao § 6º do art. 62 da Constituição (fls. 155/159):

"21. A autoridade apontada como coatora foge da literalidade do dispositivo conferindo-lhe, sob o aspecto jurídico da questão, interpretação sistemática, privilegiando o princípio da separação de poderes.

22. Não se há de negar que, num primeiro momento, parece temerário admitir possa o Presidente da Câmara, por deliberação unilateral, alterar o procedimento constitucional já estabelecido referente às medidas provisórias. É questão que se coloca em debate e merece exame cauteloso. Mas, uma vez jurisdicionalizado o tema, não dever ser obstáculo ao reconhecimento da legitimidade da tese sustentada, quando dotado o ato de fundamentação e propósito irretocáveis - o que acaba por excluir o que poder-se-ia compreender como arbitrariedade da autoridade impetrada.

23. O estudo da origem do Poder Legislativo e das funções que lhe são inerentes dá ampla sustentação à tese defendida e, porque não, à autoridade exercida pelo Presidente da Câmara ao posicionar-se contrariamente ao trancamento ilimitado da pauta. (...)

25. A atuação da autoridade apontada como coatora é **concretização** da teoria indicada e **surge**, assim, como **empenho na defesa da viabilidade** do exercício das funções do Legislativo.

26. O tema 'medida provisória' **sempre gerou** polêmica, **por ser**, a sua própria edição, **exceção constitucional** ao princípio da separação de poderes. É, em termos singelos, autoridade que se dá ao Presidente da República para legislar. **Por sua excepcionalidade**, foram fixadas restrições ao seu uso - **os pressupostos da relevância e urgência e, mais recentemente, aqueles atinentes** ao seu conteúdo material. **Afora** o exame dos pressupostos formais da medida, todavia, **o controle que se pode exercer** e que se exerce de fato sobre ela, **seja** pelo Legislativo, **seja** pelo Judiciário, **é bastante limitado**. O fundamento sempre foi um só: competência e juízo subjetivo estrito do Presidente da República.

27. A situação agora é outra, entretanto, possuindo a questão aspecto objetivo **que pode e deve ser analisado** à luz dos princípios constitucionais.

28. A mitigação da separação de poderes, que já era evidente com a só possibilidade da edição de medidas provisórias - poder que não se questiona de forma alguma, aliás, em face das inúmeras e urgentes necessidades coletivas e a posição privilegiada do Executivo na valoração de tais exigências -, **parece haver crescido substancialmente** com as alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 32/01.

29. Se antes o disciplinamento da matéria - fruto do poder constituinte originário - **era sucinto e limitava-se** a autorizar a edição de medidas provisórias pelo Presidente da República **em caso** de relevância e urgência, **sem grandes minúcias, mas sem deixar** de dar a devida importância ao ato, **com o advento** da EC nº 32/01 passou a ser exaustivo.

30. O art. 60 da Constituição prevê, textualmente, **que não será objeto** sequer de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir, **dentre** as demais previsões, a separação de poderes.

31. O princípio há de servir não só como obstáculo a alterações do texto constitucional originário, mas também como forma de interpretação constitucional.

32. Nesse contexto foi proferido o ato impugnado, **que parece haver encontrado** solução intermediária **ao lidar** com a questão, **de modo a manter** a legitimidade da reforma constitucional - **confirmando** o sobrestamento da pauta da Casa **no que se refere** aos projetos de lei ordinária - e, simultaneamente, **privilegiar** o princípio da separação de poderes **que inspira** a Constituição.

33. **É razoável entender**, como fez a autoridade apontada como coatora, que as matérias que não podem ser tratadas por medida provisória, **nos termos** do § 1º do art. 62 da Constituição **não sejam alcançadas** pelo trancamento da pauta. (...)

34. O **abuso** na utilização de medida de caráter excepcional - sem a pretensão de se admitir forma transversa de controle de seus pressupostos subjetivos - aliado à interpretação sistemática dos preceitos constitucionais possível no presente caso dão suporte à conclusão no sentido da legitimidade da deliberação do Presidente da Câmara.

35. **É tentativa legítima**, como dito, diante das questões examinadas, de tornar exequível a sua função **essencial, com a preservação** de seu poder de deliberar sobre os inúmeros projetos em trâmite, sem deixar de prestigiar, do modo como pede um sistema caracterizado pelo equilíbrio e a harmonia entre os Poderes, a atribuição conferida pelo constituinte ao Presidente da República." (grifei)

Cabe ter presente, ainda, por necessário, que o próprio Senhor Presidente da República manifestou-se pela denegação da segurança, deduzindo, em síntese, em contestação à postulação mandamental, as seguintes razões (fls. 141/144):

"E é justamente através da compreensão do princípio da separação (ou divisão) de poderes que melhor se compreende o acertado entendimento conferido pelo Presidente da Câmara dos Deputados ao art. 62, § 6º, da Constituição.

.....
A Emenda Constitucional nº 32/2001, ao dar a redação que hoje existe no art. 62, alterou, significativamente, a sistemática das medidas provisórias.

Todavia, a verdade é que, principalmente em razão do § 6º do aludido artigo, referido procedimento acabou por comprometer o funcionamento das Casas Legislativas brasileiras, que, ao verem suas pautas trancadas por medidas provisórias, acabaram perdendo o seu poder de agenda.

Nesse contexto, insere-se a decisão atacada, que, ao restringir as deliberações legislativas que ficam trancadas pela apreciação das medidas provisórias, confere à Câmara dos Deputados o poder de decidir acerca dos diversos projetos em trâmite, resguardando a atividade legiferante daquela Casa.

Dessarte, levando em consideração a maior rigidez do princípio da separação de poderes no sistema presidencialista, é de se notar que, de fato, se faz necessária uma maior preservação às funções precípua de cada Poder, em consonância com a nova interpretação do § 6º do art. 62 da CRFB, dada pelo Presidente da Câmara dos Deputados, que resguarda a atividade legiferante daquela Casa.

Assim, por mais esse motivo, conclui-se ser plausível a interpretação adotada pelo Presidente da Câmara dos Deputados, porquanto consentânea com as particularidades que detém o postulado da separação de poderes na Constituição brasileira." (grifei)

A deliberação emanada do Senhor Presidente da Câmara dos Deputados representa um sinal muito expressivo de reação institucional do Parlamento a uma situação de fato que se vem perpetuando no tempo e que culmina por frustrar o exercício, pelas Casas do Congresso Nacional, da função típica que lhes é inerente, qual seja, a função de legislar.

A construção jurídica formulada pelo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, além de propiciar o regular desenvolvimento dos trabalhos legislativos no Congresso Nacional, demonstra reverência ao texto constitucional, pois - reconhecendo a subsistência do bloqueio da pauta daquela Casa legislativa quanto às proposições normativas que veiculem matéria passível de regulação por medidas provisórias (não compreendidas, unicamente, aquelas abrangidas pela cláusula de pré-exclusão inscrita no art. 62, § 1º, da Constituição, na redação dada pela EC nº 32/2001) - preserva, íntegro, o poder ordinário de legislar atribuído ao Parlamento.

Vale destacar, neste ponto, Senhores Ministros, que a interpretação dada pelo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados ao § 6º do art. 62 da Constituição tem a virtude de impedir que matérias impregnadas do mais alto relevo tenham o seu exame final

obstruído pelo bloqueio procedimental gerado pelo preceito constitucional em referência, que determina - em decorrência do decurso "in albis" do prazo de 45 (quarenta e cinco) dias - fiquem sobrestadas, até que se ultime a votação da medida provisória, "todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando" (grifei).

Isso significa, portanto, que matérias destituídas de maior importância, como aquela consubstanciada, p. ex., na MP 179/90 (editada, primariamente, com a finalidade de autorizar a aquisição e a manutenção de veículo de representação para o Senhor Vice-Presidente da República), bloqueariam a pauta das Casas do Congresso Nacional, impedindo que estas deliberassem sobre proposições revestidas da mais alta relevância e significação para o País, referentes à declaração de guerra, à celebração da paz, à resolução definitiva sobre tratados internacionais, ao julgamento anual das contas prestadas pelo Presidente da República, à autorização de referendo, à convocação de plebiscito, à permissão de operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios e, também, às demais matérias definidas no art.49, no art. 51 e no art. 52 da Constituição da República.

Mais do que isso, a decisão em causa tem a virtude de devolver, à Câmara dos Deputados, o poder de agenda, que representa prerrogativa institucional das mais relevantes, capaz de permitir, a essa Casa do Parlamento brasileiro, o poder de selecionar e de apreciar, de modo inteiramente autônomo, as matérias que considere revestidas de importância política, social, cultural, econômica e jurídica para a vida do País, o que ensejará - na visão e na perspectiva do Poder Legislativo (e não nas do Presidente da República) - a formulação e a concretização, pela instância parlamentar, de uma pauta temática própria, sem prejuízo da observância do bloqueio procedimental a que se refere o § 6º do art. 62 da Constituição, considerada, quanto a essa obstrução ritual, a interpretação que lhe deu o Senhor Presidente da Câmara dos Deputados.

Cabe registrar, aqui, Senhor Presidente, uma observação que me parece relevante, considerado, para tanto, fragmento das informações que o eminente Senhor Presidente da Câmara dos Deputados prestou, nesta causa, ao Supremo Tribunal Federal.

Refiro-me ao fato, expressamente invocado pela ilustre autoridade apontada como coatora, de que a interpretação ora questionada nesta sede mandamental revelar-se-ia "(...) a única

fórmula capaz de sustentar um mínimo de constitucionalidade à alteração efetuada pela EC nº 32/2001 (...)" (fls. 37 - grifei).

Esse mesmo entendimento foi também revelado pelo Senhor Procurador-Geral da República, que, ao reputar constitucionalmente legítima a **exegese** adotada pelo Presidente da Câmara dos Deputados, reconheceu que essa interpretação - ora impugnada nesta sede mandamental - traduziu "(...) solução intermediária **ao lidar** com a questão, **de modo a manter** a legitimidade da reforma constitucional - **confirmando** o sobrestamento da pauta da Casa **no que se refere** aos projetos de lei ordinária - **e, simultaneamente, privilegiar** o princípio da separação de poderes **que inspira** a Constituição" (fls. 158 - grifei).

Tenho igualmente para mim, Senhor Presidente, que a interpretação ora questionada reflete, com fidelidade, **solução** jurídica plenamente compatível com o alto significado **que assume**, em nosso sistema institucional, **o modelo teórico** da separação de poderes, pois revela fórmula hermenêutica apta a garantir - mediante preservação de **adequada** relação de equilíbrio **entre** instâncias governamentais (o Poder Executivo **e** o Poder Legislativo) - a própria integridade da cláusula **pertinente** à divisão funcional do poder.

Isso significa, na realidade, uma vez afastadas outras possibilidades interpretativas, que a exegese dada pelo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados tem a virtude de, ao mesmo tempo em que se mostra fiel ao *espírito* da Constituição, manter íntegra a cláusula inscrita no § 6º do art. 62 da Lei Fundamental, sem se tornar necessária qualquer pronúncia de inconstitucionalidade, com redução de texto.

É certo que o § 6º do art. 62 da Constituição resultou do exercício, pelo Congresso Nacional, de seu poder reformador, cuja prática viabilizou a promulgação da EC nº 32/2001.

Não se desconhece que o Supremo Tribunal Federal dispõe de poder para exercer controle de constitucionalidade sobre a própria competência reformadora do Congresso Nacional, eis que tal prerrogativa congressual - por configurar atribuição juridicamente subordinada - qualifica-se como atividade plenamente suscetível de fiscalização jurisdicional, especialmente se se considerar que existem, no corpus constitucional, limitações materiais intransponíveis, como aquelas categorias jurídicas e políticas, que, enunciadas no § 4º do art. 60 da Carta Federal, acham-se protegidas pelas *cláusulas pétreas*, cuja razão de ser deriva do fato de as matérias por elas amparadas representarem valores transcendentais que

conferem identidade e essência à própria Constituição da República, por significarem o núcleo intangível que exprime a alma mesma da Constituição.

Todos sabemos que, no plano de nosso sistema jurídico, o Congresso Nacional, ao lado de suas funções legislativas ordinárias, está igualmente investido de atribuições extraordinárias destinadas a viabilizar, a partir do seu concreto exercício, o processo de reforma constitucional.

Esse poder de reforma constitucional, no entanto, cujo desempenho foi deferido ao Legislativo, não se reveste de força primária ou originária. Pelo contrário, revela-se - enquanto poder constituinte meramente derivado, ou de segundo grau - como uma prerrogativa estatal necessariamente sujeita a condicionamentos normativos que lhe restringem, de maneira significativa, o exercício, quer no que concerne ao seu alcance, quer no que se refere ao seu conteúdo, quer no que diz respeito à forma de sua manifestação.

O Congresso Nacional, desse modo, exerce, também no que concerne ao procedimento de reforma, atividade constituinte secundária, essencialmente limitada e juridicamente subordinada a

padrões normativos, que, ostentando grau de irrecusável supremacia no contexto da Carta Federal, visam a tornar intangíveis determinadas decisões políticas fundamentais consagradas pelo legislador constituinte primário.

Não se pode perder de perspectiva - consoante ressalta JORGE MIRANDA ("Manual de Direito Constitucional", tomo II/165, 2ª ed., 1988, Coimbra Editora) - o fato de que o poder de reforma constitucional, "porque criado pela Constituição e regulado por ela quanto ao modo de se exercer (...), tem necessariamente de se compreender **dentro** dos seus parâmetros; não lhe compete dispor contra as opções fundamentais do poder constituinte originário" (grifei).

Essa percepção do tema é claramente realçada no magistério de J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA ("Fundamentos da Constituição", p. 289, 1991, Coimbra Editora), para quem "A questão da revisão constitucional **envolve necessariamente** o problema dos **limites à mudança constitucional**", eis que - e esse é um aspecto **essencial** do tema em análise - "A revisão constitucional, **embora se possa traduzir** na alteração de muitas disposições da Constituição, **conserva um valor integrativo**, no sentido de que deve deixar **substancialmente idêntico** o sistema constitucional. A revisão serve

para alterar a Constituição mas não para mudar de Constituição" (grifei).

O poder de reformar a Constituição, portanto, não confere, ao Congresso Nacional, atribuições ilimitadas e, muito menos, não lhe outorga o poder de destruir a ordem normativa positivada no texto da Lei Fundamental do Estado.

A competência reformadora outorgada ao Poder Legislativo da União não defere à instituição parlamentar o inaceitável poder de violar "o sistema essencial de valores da Constituição, tal como foi explicitado pelo poder constituinte originário", como adverte VITAL MOREIRA ("Constituição e Revisão Constitucional", p. 107, 1990, Editorial Caminho, Lisboa).

Afinal, sustenta esse eminente publicista português ("op. cit.", p. 108), "A revisão constitucional não é propriamente o meio propício para fazer revoluções constitucionais. A substituição de uma Constituição por outra exige uma renovação do poder constituinte e esta não pode ter lugar, naturalmente, sem uma ruptura constitucional" (grifei).

Essa mesma percepção do tema é revelada por MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO ("Poder Constituinte e Direito Adquirido", in RDA n. 210, p. 1/9, 8), cujo magistério, ao versar o tema concernente ao "Poder de Reforma ou Poder de Revisão", ênfatiza que "a mudança da Constituição deve ser efetuada 'de acordo' com a Constituição, já que a mudança da Constituição 'contra' a Constituição é 'revolução', que somente o Poder originário pode efetuar".

Nesse contexto, e tendo presentes, ainda, as regras inscritas no art. 60, §§ 1º, 2º e 4º, da Constituição da República, a reforma constitucional acha-se juridicamente subordinada, em seu processo de positivação, a múltiplas limitações: (a) de ordem formal (restrições que incidem na esfera procedimental: (1) exigência de discussão e votação, em cada Casa Legislativa, em dois turnos e (2) aprovação por 3/5 dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; (b) de ordem circunstancial (impossibilidade de emenda na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio) e (c) de ordem material (intangibilidade das matérias que se acham pré-excluídas do poder geral de reforma, porque protegidas, em função de sua natureza mesma, pelas denominadas cláusulas pétreas).

Daí a clara advertência de GILMAR FERREIRA MENDES ("Controle de Constitucionalidade - Aspectos jurídicos e políticos", p. 95/98, 1990, Saraiva), cujo magistério, ao versar o tema em questão, destaca, com irrecusável lucidez, o que se segue:

"O controle de constitucionalidade contempla o próprio direito de revisão reconhecido ao poder constituinte derivado. Parece axiomático que as Constituições rígidas somente podem ser revistas com a observância dos ritos nelas prescritos. São exigências quanto ao quorum, à forma de votação, à imposição de referendium popular, ou de ratificação. Alguns textos consagram, igualmente, vedações circunstanciais à reforma da ordem constitucional.

.....
Não raras vezes, impõe o constituinte limites materiais expressos à eventual reforma da Lei Maior. Cuida-se das chamadas cláusulas pétreas ou da garantia de eternidade (Ewigkeitsgarantie), que limitam o poder de reforma sobre determinados objetos.

.....
Tais cláusulas de garantia traduzem, em verdade, um esforço do constituinte para assegurar a integridade da Constituição, obstando a que eventuais reformas provoquem a destruição, o enfraquecimento ou impliquem profunda mudança de identidade. É que, como ensina Hesse, a Constituição contribui para a continuidade da ordem jurídica fundamental, na medida em que impede a efetivação de um suicídio do Estado de Direito democrático sob a forma da legalidade.

Nesse sentido, pronunciou-se o Tribunal Constitucional alemão, asseverando que o constituinte não dispõe de poderes para suspender ou suprimir a Constituição.

.....
Tais cláusulas devem impedir, todavia, não só a supressão da ordem constitucional, mas também qualquer reforma que altere os elementos fundamentais de sua identidade histórica." (grifei)

É preciso não perder de perspectiva, pois, que as reformas constitucionais podem revelar-se incompatíveis com o texto da Constituição a que aderem ou a que se referem, quer assumam, no plano instrumental ou na esfera procedimental, o caráter de emenda ou a natureza de revisão da Carta Política. Daí a plena sindicabilidade jurisdicional dos processos de mutação formal da Constituição, especialmente em face do núcleo temático protegido pela cláusula de imutabilidade inscrita no art. 60, § 4º, da Carta Política.

Emendas à Constituição, por isso mesmo, podem, também elas, incidir no vício de inconstitucionalidade, quando desrespeitadas, pelo Congresso Nacional, as limitações jurídicas superiormente estabelecidas, no texto da Carta Política, por deliberação do órgão exercente das funções constituintes primárias ou originárias (OTTO BACHOF, "Normas Constitucionais Inconstitucionais?", p. 52/54, 1977, Atlântida Editora, Coimbra; JORGE MIRANDA, "Manual de Direito Constitucional", tomo 11/287-294, item n. 72, 2ª ed., 1988, Coimbra Editora; MARIA HELENA DINIZ, "Norma Constitucional e seus efeitos", p. 97, 1989, Saraiva; J. J. GOMES CANOTILHO, "Direito Constitucional", p. 756/758, 4ª ed., 1987, Almedina; JOSÉ AFONSO DA SILVA, "Curso de Direito Constitucional Positivo", p. 58/60, 5ª ed., 1989, RT, entre outros).

Cumpre enfatizar, neste ponto, uma vez configurada a hipótese de transgressão às restrições que delimitam a atividade reformadora do Congresso Nacional, que as emendas à Constituição podem qualificar-se, elas próprias, como objeto de controle de constitucionalidade, tanto que o Supremo Tribunal Federal, por mais de uma vez (RTJ 151/755, Rel. Min. SYDNEY SANCHES - RTJ 156/451, Rel. Min. MOREIRA ALVES), já proclamou a plena sindicabilidade dos atos materializadores de reforma constitucional, vindo a fazê-lo, novamente, em recentíssimos julgamentos plenários (ADI 4.310-MC/DF, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA - ADI 4.307-Ref-MC/DF, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA).

Insista-se, pois, na asserção - porque inquestionável - de que o Congresso Nacional, no exercício de sua função reformadora, está juridicamente subordinado à decisão do poder constituinte originário, que, a par de restrições de ordem circunstancial, inibitórias do poder reformador (CF, art. 60, § 1º), identificou, em nosso sistema constitucional, um núcleo temático intangível e imune à ação revisora da instituição parlamentar.

As limitações materiais explícitas definidas no § 4º do art. 60 da Constituição da República - além daquelas que configuram

MS 27.931 / DF

restrições de caráter implícito ou imanente (JOSÉ AFONSO DA SILVA, "Curso de Direito Constitucional Positivo", p. 68, item n. 23, 22ª ed., 2003, Malheiros; NELSON DE SOUSA SAMPAIO, "O Processo Legislativo", p. 68/71, 1968, Saraiva, v.g.) - incidem, diretamente, sobre o poder de reforma conferido ao Legislativo, inibindo-lhe o exercício dessa competência extraordinária, sempre que se tratar de matérias protegidas pelo círculo de incidência das cláusulas pétreas, como sucede, p. ex., com o postulado da divisão funcional do poder.

A irreformabilidade desse núcleo temático, caso desrespeitada, legitimará, como já enfatizado, o controle normativo abstrato - e mesmo a fiscalização incidental - de constitucionalidade dos atos resultantes do processo de alteração do texto constitucional.

É de assinalar, aqui, até mesmo como mero registro histórico, que o Supremo Tribunal Federal, já sob a égide de nossa primeira Constituição republicana (a de 1891) - que só contemplava o controle incidental ou concreto de constitucionalidade dos atos estatais -, ao julgar o HC 18.178, de que foi Relator o saudoso Ministro HERMENEGILDO DE BARROS, nas sessões plenárias de 27 e 29 de setembro e de 1º de outubro de 1926, discutiu a validade da própria

MS 27.931 / DF

Reforma Constitucional de 1926, decidindo, então, que, "Na tramitação parlamentar de Reforma Constitucional, **não foi violada** cláusula alguma da Constituição da República..." (RF 47/748 - grifei).

Se se acolher, portanto, a exegese adotada pelo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados - **juridicamente correta e plenamente compatível** com as exigências **que decorrem** do postulado da divisão funcional do poder -, estar-se-á, em última análise, a utilizar conhecida *técnica de decisão*, **inerente** ao controle (mesmo incidental) de constitucionalidade, **de largo emprego** na prática processual **desta** Suprema Corte.

Trata-se, como todos sabem, **da técnica** fundada no método da interpretação conforme à Constituição.

É claro, Senhores Ministros, **que a utilização** desse método, **para legitimar-se**, supõe que a norma impugnada - **porque revestida** de conteúdo abrangente - **admita múltiplas interpretações**, sendo algumas compatíveis **e outras** inconciliáveis com o texto da Constituição.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, objetivando impedir que o ato estatal, considerado em sua literalidade, venha a ser afetado, quer pela concessão de medida cautelar, quer pela declaração de inconstitucionalidade, tem utilizado o método *da interpretação conforme à Constituição*.

Trata-se, na realidade, de uma técnica de decisão, que, sem implicar redução do texto normativo - quando este se revele impregnado de conteúdo polissêmico e plurissignificativo -, inibe e exclui interpretações, que, por desconformes à Constituição, conduzem a uma exegese divorciada do sentido autorizado pela Lei Fundamental.

Esse método, portanto, preserva a interpretação que se revele compatível com a Constituição, suspendendo, em conseqüência, variações interpretativas conflitantes com a ordem constitucional.

Vê-se, desse modo, que o método da interpretação conforme à Constituição - também aplicável em sede de controle incidental, como se registra na espécie (RTJ 178/919-920, Rel. Min. ILMAR GALVÃO - RTJ 198/387, Rel. p/ o acórdão Min. CEZAR PELUSO - RE 420.816/PR, Rel. p/ o acórdão Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, v.g.) -, mais do que fundamento doutrinário *para um qualificado processo hermenêutico*, traduz elemento viabilizador da própria fiscalização

de constitucionalidade, ensejando a preservação da eficácia de atos estatais cujo conteúdo normativo, revestindo-se de sentido polissêmico, admita, por isso mesmo, múltiplas significações que se revelem, algumas, compatíveis com a Carta Política (sendo válidas, portanto) e, outras, conflitantes com o que dispõe a Lei Fundamental do Estado.

A utilização da interpretação conforme à Constituição, notadamente em sede de fiscalização abstrata, vem sendo amplamente reconhecida pela doutrina (GILMAR FERREIRA MENDES, "Jurisdição Constitucional", p. 316/326, item n. III, 4ª ed., 2004, Saraiva; KARL LARENZ, "Metodologia da Ciência do Direito", p. 410/414, 2ª ed., trad. de José Lamago, Fundação Calouste Gulbenkian; JORGE MIRANDA, "Manual de Direito Constitucional", tomo II/232, item n. 57, 2ª ed., 1988, Coimbra Editora; J. J. GOMES CANOTILHO, "Direito Constitucional", p. 235, 5ª ed., 1991, Livraria Almedina, Coimbra; CELSO RIBEIRO BASTOS, "Curso de Direito Constitucional", p. 101/102, 11ª ed., 1989, Saraiva; OSWALDO LUIZ PALU, "Controle de Constitucionalidade: Conceito, Sistemas e Efeitos", p. 188/189, item n. 9.8, 2ª ed., 2001, RT; ZENO VELOSO, "Controle Jurisdicional de Constitucionalidade", p. 169/175, itens ns. 189-198, 3ª ed./2ª tir., 2003, Del Rey; GUILHERME PEÑA DE MORAES, "Direito Constitucional - Teoria da Constituição", p. 122/123, item n. 3.3, 3ª ed., 2006, Lumen

MS 27.931 / DF

Juris; CLÊMERTON MERLIN CLÈVE, "A Fiscalização Abstrata de Constitucionalidade no Direito Brasileiro", p. 262/270, item n. 3.2.9, 2ª ed., 2000, RT; NELSON NERY JUNIOR/ROSA MARIA DE ANDRADE NERY, "Constituição Federal Comentada e Legislação Constitucional", p. 560/563, 2006, RT, v.g.), valendo referir, no ponto, no que concerne a um dos pressupostos básicos dessa técnica de decisão, as considerações feitas por WALBER DE MOURA AGRA ("Curso de Direito Constitucional", p. 569, item n. 28.17, 2ª ed., 2007, Forense):

"Como condição para a interpretação conforme à Constituição, deve existir mais de uma interpretação cabível para a norma, compatível com os dispositivos da Lei Maior. A opção escolhida será aquela que permita uma sincronia mais intensa com as normas constitucionais." (grifei)

É, precisamente, o que ocorre na espécie ora em exame, em que a exegese adotada pelo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados - além de neutralizar eventual declaração de inconstitucionalidade do § 6º do art. 62 da Constituição, por ofensa ao núcleo intangível e imune ao poder de reforma do Congresso Nacional (CF, art. 60, § 4º, III) - consustancia fórmula interpretativa inteiramente compatível com o postulado da separação de poderes, o que permite preservar, no sistema de direito positivo brasileiro, a regra constitucional em questão, uma vez prevalente a interpretação dada pela ilustre autoridade apontada como coatora.

Cabe ressaltar, por oportuno, a compreensão que UADI LAMMÊGO BULOS expõe sobre a interpretação conforme à Constituição ("Curso de Direito Constitucional", p. 349/350, item n. 13, 2007, Saraiva), nela destacando - ao lado de sua configuração como técnica de controle de constitucionalidade - a sua identificação como "critério de exegese constitucional":

"Como 'critério de exegese', a 'interpretação conforme' visa preservar a norma, e não decretar a sua inconstitucionalidade, permitindo ao intérprete:

- Realizar a vontade da Constituição. (...).
- Escolher o melhor significado das leis ou atos normativos, em meio a tantos outros que eles possam apresentar. Assim, no equacionamento de problemas jurídico-constitucionais, resta ao intérprete recorrer à 'teoria da divisibilidade da norma'. (...) Evidente que isso só pode ser feito em preceitos que abriguem múltiplos significados ('normas polissêmicas'), aceitando várias interpretações. Caso a norma tenha sentido unívoco, não há opções de escolha. Resultado: ou ela é totalmente constitucional, ou inconstitucional. (...).
- Harmonizar as leis ou os atos normativos à Constituição, elegendo uma linha interpretativa que melhor se amolde a ela. (...).
- Excluir exegeses que contrariem a Constituição, chegando a um único sentido interpretativo, o qual legitima determinada leitura da norma legal. (...).
- Buscar o sentido profundo das normas constitucionais, eliminando interpretações superficiais, resultantes de leituras apressadas e sem reflexão mais demorada. Ao determinar qual das possíveis exegeses de uma lei se mostra compatível

com a Carta Maior, a interpretação conforme evita que se declare a inconstitucionalidade normativa. Em vez de nulificar o ato supostamente inconstitucional, procura salvá-lo, mediante a descoberta de uma alternativa que legitime o conteúdo da norma, reputada, num exame alijeirado, contrária à Constituição. Por isso, a grande importância do instituto está em discernir a zona limítrofe da inconstitucionalidade. Muitas vezes, a força conformadora da interpretação é o bastante para eliminar situações aparentemente inconstitucionais. Daí a justificativa da 'interpretação conforme': extrair, ao máximo, as potencialidades das leis e atos normativos, prestigiando, assim, os princípios da economia processual, da supremacia da Constituição, da unidade do ordenamento jurídico e da presunção de constitucionalidade das leis." (grifei)

Vale referir, no ponto, por relevante, a valiosa lição que o eminente Ministro GILMAR FERREIRA MENDES, em obra monográfica ("Jurisdição Constitucional", p. 287/293, itens n. 1 e n. 4, 5ª ed., 2005, Saraiva), expende sobre o tema ora em análise:

"Outra importante modalidade de decisão do 'Bundesverfassungsgericht' é a 'interpretação conforme à Constituição', na qual o Tribunal declara qual das possíveis interpretações se revela compatível com a Lei Fundamental. (...).

Oportunidade para interpretação conforme à Constituição existe sempre que determinada disposição legal oferece diferentes possibilidades de interpretação, sendo algumas delas incompatíveis com a própria Constituição.

.....
Não raro afirma a Corte Constitucional a compatibilidade de uma lei com a Constituição, procedendo à exclusão das 'possibilidades de interpretação' consideradas inconstitucionais.

.....

Não raras vezes, a preservação da norma, cuja expressão literal comporta alternativas constitucionais e alternativas inconstitucionais, ocorre mediante restrição das possibilidades de interpretação, reconhecendo-se a validade da lei com a exclusão da interpretação considerada inconstitucional." (grifei)

Esse entendimento - é importante acentuar - nada mais reflete senão a própria orientação jurisprudencial que esta Suprema Corte firmou no tema ora em exame, como reconhecido em precedente, que, no ponto, acha-se consubstanciado em acórdão assim ementado:

"(...) - Impossibilidade, na espécie, de se dar interpretação conforme a Constituição, pois essa técnica só é utilizável quando a norma impugnada admite, dentre as várias interpretações possíveis, uma que a compatibilize com a Carta Magna, e não quando o sentido da norma é unívoco, como sucede no caso presente. (...)." (ADI 1.344-MC/ES, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Pleno - grifei)

Nem se diga, Senhor Presidente, que a interpretação conforme não poderia ter por objeto emendas à Constituição, pois também estas, como anteriormente assinalado, podem transgredir o texto da Constituição, desrespeitando-lhe, p. ex., as cláusulas pétreas e infringindo, desse modo, como ora sugerido pelo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados e pelo Senhor Procurador-Geral da República, o postulado da separação de poderes.

A prática processual desta Suprema Corte já admitiu, em diversos casos, a utilização dessa especial técnica de decisão, em ordem a preservar determinada emenda à Constituição, excluída, no entanto, para esse efeito, a interpretação considerada inconstitucional:

"DIREITO CONSTITUCIONAL, PREVIDENCIÁRIO E PROCESSUAL CIVIL.

LICENÇA-GESTANTE. SALÁRIO. LIMITAÇÃO.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 14 DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20, DE 15.12.1998.

ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 3º, IV, 5º, I, 7º, XVIII, E 60, § 4º, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

.....
5. Reiteradas as considerações feitas nos votos, então proferidos, e nessa manifestação do Ministério Público Federal, a Ação Direta de Inconstitucionalidade é julgada procedente, em parte, para se dar, ao art. 14 da Emenda Constitucional nº 20, de 15.12.1998, interpretação conforme à Constituição, excluindo-se sua aplicação ao salário da licença gestante, a que se refere o art. 7º, inciso XVIII, da Constituição Federal.

6. Plenário. Decisão unânime."

(ADI 1.946/DF, Rel. Min. SYDNEY SANCHES - grifei)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA EC 52, DE 08.03.06. APLICAÇÃO IMEDIATA DA NOVA REGRA SOBRE COLIGAÇÕES PARTIDÁRIAS ELEITORAIS, INTRODUZIDA NO TEXTO DO ART. 17, § 1º, DA CF. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE DA LEI ELEITORAL (CF, ART. 16) E ÀS GARANTIAS INDIVIDUAIS DA SEGURANÇA JURÍDICA E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL (CF, ART. 5º, 'CAPUT', E LIV). LIMITES MATERIAIS À ATIVIDADE DO LEGISLADOR CONSTITUINTE REFORMADOR. ARTS. 60, § 4º, IV, E 5º, § 2º, DA CF.

.....
5. Além de o referido princípio conter, em si mesmo, elementos que o caracterizam como uma garantia

fundamental, **oponível**, até mesmo, **à atividade do legislador constituinte derivado**, nos termos dos arts. 5º, § 2º, e 60, § 4º, IV, **a burla** ao que contido no art. 16 **ainda afronta** os direitos individuais da segurança jurídica (CF, art. 5º, 'caput') e do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV).

6. A modificação no texto do art. 16 **pela EC 4/93** em nada alterou seu conteúdo principiológico fundamental. **Tratou-se** de mero aperfeiçoamento técnico levado a efeito para facilitar a regulamentação do processo eleitoral.

7. Pedido que se julga procedente, para dar interpretação conforme, no sentido de que a inovação trazida no art. 1º da EC 52/06 **somente seja aplicada** após decorrido um ano da data de sua vigência." (ADI 3.685/DF, Rel. Min. ELLEN GRACIE - grifei)

"**COMPETÊNCIA CRIMINAL. Justiça do Trabalho. Ações penais. Processo e julgamento. Jurisdição penal genérica. Inexistência. Interpretação conforme dada ao art. 114, incs. I, IV e IX, da CF, acrescidos pela EC nº 45/2004. Ação direta de inconstitucionalidade. Liminar deferida com efeito 'ex tunc'**. O disposto no art. 114, incs. I, IV e IX, da Constituição da República, acrescidos pela Emenda Constitucional nº 45, não atribui à Justiça do Trabalho competência para processar e julgar ações penais." (ADI 3.684-MC/DF, Rel. Min. CEZAR PELUSO - grifei)

Não custa advertir, de outro lado, Senhor Presidente, que a interpretação **conforme** à Constituição **não pode resultar** de mero arbítrio do Supremo Tribunal Federal, **pois** a utilização dessa técnica de decisão **pressupõe**, sempre, **a existência de pluralidades interpretativas** ensejadas pelo ato estatal, **de tal modo que se impõe**, como requisito imprescindível à utilização dessa técnica de controle de constitucionalidade, **a ocorrência de múltiplas interpretações** da norma objeto de controle, **tal como sucede** no caso

ora em exame, em que os impetrantes, **em abordagem hermenêutica radicalmente antagônica** àquela adotada pelo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, **conferem**, à regra **inscrita no § 6º** do art. 62 da Constituição, **sentido exegético totalmente diverso do que se contém** na deliberação **questionada** na presente sede mandamental.

Considero, desse modo, **presentes** tais razões, que se revela cabível, **na espécie**, a utilização **do método da interpretação conforme**, **eis** que o preceito normativo ora questionado **tem merecido diversas interpretações**, revestindo-se, por tal razão, **de necessário conteúdo polissêmico**.

Tenho para mim, em conseqüência, **tal como** anteriormente assinalado, que a interpretação **emanada** do Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, **objeto** da presente impetração mandamental, **reflete**, com fidelidade, **solução jurídica plenamente compatível** com o alto significado **que assume**, em nosso sistema institucional, **o modelo teórico** da separação de poderes, **pois revela fórmula hermenêutica** apta **a garantir** - mediante preservação **de adequada** relação de equilíbrio **entre** instâncias governamentais (o Poder Executivo **e** o Poder Legislativo) - **a própria integridade** da cláusula **pertinente** à divisão funcional do poder.

Sendo assim, em face das considerações expostas, e acolhendo, ainda, tanto o parecer da douta Procuradoria Geral da República quanto as razões apresentadas pelo Senhor Presidente da República, indefiro o presente mandado de segurança e dou, ao § 6º do art. 62 da Constituição, na redação resultante da EC nº 32/2001, interpretação conforme à Constituição, para, sem redução de texto, restringir-lhe a exegese, em ordem a que, afastada qualquer outra possibilidade interpretativa, seja fixado entendimento de que o regime de urgência previsto em tal dispositivo constitucional - que impõe o sobrestamento das deliberações legislativas das Casas do Congresso Nacional - refere-se, tão-somente, àquelas matérias que se mostrem passíveis de regramento por medida provisória, excluídos, em consequência, do bloqueio imposto pelo mencionado § 6º do art. 62 da Lei Fundamental, as propostas de emenda à Constituição e os projetos de lei complementar, de decreto legislativo, de resolução e, até mesmo, tratando-se de projetos de lei ordinária, aqueles que veiculem temas pré-excluídos do âmbito de incidência das medidas provisórias (CF, art. 62, § 1º, I, II e IV).

É o meu voto.