



---

[Questão de Ordem](#) [Decisão](#) [Recurso](#) [Texto Integral](#)

## Questão de Ordem 411

53ª Legislatura (11/03/2009 )

**Autor:** REGIS DE OLIVEIRA (PSC-SP)

**Presidente:** [MICHEL TEMER](#) (PMDB-SP)

### Ementa

Defende a tese de que as resoluções previstas no inciso VII do art. 59, C.F. não estão subordinadas ao trancamento da pauta, pois não se incluíam na definição da expressão "deliberações legislativas", sujeitas a sobrestamento por medidas provisórias, nos termos do § 6º do art. 62 da Constituição; alega que as resoluções podem ser caracterizadas como matéria administrativa, interna corporis, que se excluem do âmbito da lei; conclui afirmando que toda matéria administrativa afeta ao conhecimento do Plenário da Câmara não fica inibida em face de medida provisória aguardando deliberação.

### Dispositivos Regimentais

### Dispositivos Constitucionais

Art.62 (§6º) Art.59 (VII)

**Indexação** ([clique para exibir](#))

---

## Decisão

**Presidente:** [MICHEL TEMER](#) (PMDB-SP)

### Ementa:

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.

**Indexação** [Clique para exibir](#)

---

## Recurso

**Número:** 246/2009

**Autor:** RONALDO CAIADO (DEM-GO)

**Ementa:**

Recorre, nos termos do art. 95, § 8º do Regimento Interno, da decisão da Presidência na Questão de Ordem n. 411, de 2009, sobre a interpretação do termo "deliberações legislativas", para os fins de sobrestamento da pauta por medida provisória.

---

### Texto Integral

O SR. REGIS DE OLIVEIRA - Sr. Presidente, peço a palavra para uma questão de ordem.

O SR. PRESIDENTE (Michel Temer) - Tem V.Exa. a palavra.

O SR. REGIS DE OLIVEIRA (Bloco/PSC-SP. Questão de ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, cito uma questão de ordem com base no art. 95, entendendo que quando o § 6º do art. 62 da Constituição fala em sobrestamento de todas as deliberações legislativas da Casa quando houver o trancamento por medida provisória, as resoluções previstas no inciso VII do art. 59 não estão aí compreendidas.

Fiz uma pesquisa sobre isso, Sr. Presidente. Cito um grande jurista chamado Michel Temer e seus Elementos de Direito Constitucional, e outros juristas, Manoel Gonçalves Filho, Pontes de Miranda e José Afonso da Silva, todos eles entendem que o projetode resolução não faz parte do processo legislativo.

Diante desse observação, quero indagar à Mesa questão de ordem sobre se, para efeito de trancamento da pauta, todos os itens do art. 59 realmente trancam a pauta, salvo as resoluções. Pois assim poderíamos trabalhar tranquilamente em termos de alteração regimental e questões de ordem que podem ser solucionadas pelo Plenário.

Entendo que podemos deliberar sobre resoluções e toda matéria administrativa, como a que ontem deliberamos sobre a prorrogação de prazo para término de CPI.

Por consequência, a indagação ou a questão de ordem que suscito, Sr. Presidente, é que o Plenário não fica com a sua pauta fechada. Claro que fica com a pauta fechada em todas as matérias, como vemos aqui, mas resoluções não estão subordinadas ao trancamento da pauta.

Esta é a questão de ordem que coloco a V.Exa.

O SR. PRESIDENTE (Michel Temer) Recolho a questão de ordem de V.Exa. e logo de início já me convenço das primeiras razões de V.Exa., mas examinarei com maior vagar, para dar a solução à questão de ordem que ora suscita.

Questão de ordem apresentada pelo autor:

Exmo. Sr. Deputado Michel Temer, DD. Presidente da Câmara dos Deputados

REGIS FERNANDES DE OLIVEIRA, deputado federal, vem, respeitosamente, à presença de V. Exa. suscitar a presente questão de ordem, fazendo-o com base no art. , pelos motivos que a seguir arrola:

01. Dispõe o parágrafo 6º do art. 62 que se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco (45) dias, entrará em regime de urgência, "ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver transitando".

02. Conseqüência óbvia do texto é que nada se pode decidir, salvo deliberar sobre a medida provisória que sobresta a pauta.

03. Dentro do processo legislativo, há diversos tipos de edição de normas jurídicas, tal como devidamente mencionadas pelos incisos do art. 59.

04. O processo legislativo engloba os itens I a VI que, realmente estão compreendidas na expressão deliberações legislativas, exceptuando-se o item VII que cuida das resoluções.

05. Todas são espécies normativas. A lei é, conceitualmente, um ato geral

e abstrato editado pelo órgão parlamentar e imposto, obrigatoriamente, à obediência de todos. Ressalta: a) o caráter de generalidade e abstração e b) a imposição à obediência de todos. Evidente que o procedimento para elaboração da lei obedece a ritos especificados, seja na Constituição seja nas leis que disciplinam a matéria.

06. A lei produz, pois, efeitos externos, isto é, alcança terceiros. Não é ato interna corporis, mas, uma vez aprovada pelo órgão parlamentar e sancionada pelo órgão executivo, ingressa no mundo jurídico (promulgação e publicação), impondo-se à obediência de todos. Não se irá cuidar de seu aspecto patológico, qual seja, o de vício em sua produção.

07. De seu turno, a resolução não produz efeitos externos, mas internos, na forma delimitada pelo ilustre Prof. Michel Temer ("Elementos de direito constitucional", Ed. Malheiros, 22ª. Ed., pág. 157).

08. A propósito do assunto, o Prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho afirma: "Se, com boa vontade, ainda se pode dizer que a inclusão do decreto legislativo no "processo normativo" apresenta um ténue fundamento, bem mais difícil é admiti-lo em relação às resoluções, também incluídas pelo art. 59 no "processo legislativo" ("Do processo legislativo", Saraiva, 4ª. Ed., 2001, pág.198, item 113).

Mais contundente é PONTES DE MIRANDA ao afirmar que "resolução é a deliberação que uma das câmaras do Poder Legislativo, ou o próprio Congresso Nacional toma, fora do processo de elaboração das leis e sem ser lei" ("Comentários à Constituição de 1967", tomo 3, pág. 89, Rio, 1960).

09. Na Constituição anterior, a resolução não era prevista como dignidade constitucional e destinava a "regulamentar matéria de interesse interno (político ou administrativo) de ambas as Casas em conjunto ou de cada uma delas em particular" (José Afonso da Silva, "Princípios...", 182).

Manoel Gonçalves Ferreira Filho conclui dizendo que no âmbito de suas competências internas as Casas do Congresso "podem deliberar, por resoluções, para dispor sobre assuntos políticos e administrativos, excluídos do âmbito da lei" (ob. cit., pág. 198). Fulmina, ao final, esclarecendo que "claramente se infere que a resolução não tem por que ser incluída no processo normativo strictu sensu" (ob. cit., pág. 199).

10. Fora da dúvida, pois, que a matéria que deve ser apreciada por resolução não pode ser compreendida na expressão "deliberações legislativas" da parte final do parágrafo 6º. Do art. 62 da Constituição Federal.

11. Resulta óbvio, pois, que, quando da medida provisória trancar a pauta de deliberações da Câmara dos Deputados, não há tal providência em relação às resoluções, que prosseguem sua tramitação normal, inclusive inclusão na ordem do dia do Plenário, sem qualquer restrição.

12. Dizer-se o contrário é aceitar a afirmativa que todas as deliberações da Casa, isto é inclusive o procedimento que se opera junto às Comissões, também não podem objeto de deliberação. Haveria paralisação total de todas as deliberações em todas as comissões e não apenas no Plenário. O absurdo da afirmativa é que embasa a opinião de que as matérias trazidas à pauta por força de resolução, não ficam obstadas por força do trancamento da pauta determinado pelo vencimento do prazo de tramitação das medidas provisórias.

Daí a questão de ordem, a fim de que se entenda que o trancamento de pauta a que alude o parágrafo 6º. do art. 62 não alcança a deliberação, em Plenário, da matéria que deva ser apreciada através de resolução, o mesmo sucedendo com as questões de ordem. Em suma, toda matéria administrativa afeta ao conhecimento do Plenário da Câmara não fica inibida em face de medida provisória que aguarde deliberação.

É o que se aguarda e espera.

Brasília, 11 de março de 2009.

Deputado Regis de Oliveira

Sessão do dia 17 de março de 2009

O SR. PRESIDENTE (Michel Temer) - Naturalmente não vamos votar nada, mas podemos começar a discussão.

E antes mesmo de começar a discussão, peço a atenção dos senhores membros do

plenário e daqueles que ainda estão no gabinete, já fizemos uma comunicação aos Srs. Líderes sobre isso, pois quero responder a uma questão de ordem formulada anteriormente. É a questão de ordem proposta pelo Deputado Regis de Oliveira, em que S.Exa. sustenta que não se aplica ao caso das resoluções aquele final do §6º, do art. 62, dizendo que ficam sobrestadas, até que se ultimem à votação da Medida Provisória, naturalmente, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando a medida provisória.

Este tema que vou abordar, Sras. Deputadas, Srs. Deputados, diz respeito às medidas provisórias. Ao responder a essa questão de ordem, e vou fazê-lo para constar das notas taquigráficas desta Casa, para que eventualmente os argumentos aqui expedidos possam ser objeto de contestação, contestação de mais variada natureza, mesmo de ordem judicial. Portanto, passando a responder a questão de ordem do Deputado Regis de Oliveira, 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 cá 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 interpretativo 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.

Quero dizer, registrar, ressaltar que não falo isso como Líder do Governo, nem como Líder da Oposição, faço-o como Presidente da Câmara dos Deputados e disposto a sofrer toda e qualquer consequência desse ato que agora estou praticando.

Fechada a explicação de natureza política, eu quero dar uma explicação de natureza jurídica que me leva a essa destrancamento. A primeira afirmação que quero fazer, agora sob o foco jurídico, é uma afirmação de natureza genérica. Aliás, 2 afirmações 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 a de outro poder, o que ocorria no período anterior à Constituinte de 1988.

Quando digo que se quis um estado democrático de direito, estou reproduzindo o texto constitucional. A Constituição, logo na sua abertura, diz que o Brasil é um estado democrático de direito. Bastaria dizer estado democrático. Bastaria dizer estado de direito, mas repisou: "é um estado democrático de direito."

E, na sequência, 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.

Feita essa equação, pela Constituição Federal, da repartição das funções do Estado, falo entre parênteses, o poder não é nosso, não é do Presidente da República, não é do Judiciário; o poder é do povo. Somos meros órgãos exercentes do poder que nos foi atribuído.

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, atividade 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.

Sabemos que quando há exceção a um determinado princípio, toda e qualquer exceção, peço licença para dizer que estou sendo um pouco didático porque sei que isso será objeto de contestação e quero dar todos os elementos para as notas taquigráficas.

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 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: olha aqui, 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 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. Ou seja, se cair a sessão ... (Palmas.)

Olha, agradeço os aplausos, mas considero que esta é uma matéria complicadíssima, reconheço, tanto que ao comunicar aos Srs. Líderes, com muita dignidade, alguns Líderes se opuseram e até farão uma coisa, pelo menos anunciaram, extremamente útil, que é levar esta matéria ao Supremo Tribunal Federal para que o Supremo decida.

Por isso estou sendo, volto a dizer, razoavelmente didático no que estou dizendo. Como não escrevi isso, quem quiser interpor medida judicial contra esta minha decisão, a decisão da Presidência, retirará as notas taquigráficas e terá o elemento necessário para levar ao Supremo Tribunal Federal.

O que acho utilíssimo, porque a palavra final do Supremo... Precisamos acabar com essa história do litígio permanente entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, porque estamos, na verdade, praticando um gesto inconstitucional. Quem disse que os Poderes devem ser harmônicos não fomos nós, foi a soberania popular, harmônicos e independentes. Então, não tem nada demais que o Supremo, nessa matéria, se provocado, venha a dizer: O ato da Presidência está correto, o ato da Presidência está incorreto.

O que eu quero, ao fechar estas considerações de natureza jurídica, é dizer que estou convencidíssimo desta interpretação. Fui provocado pela questão de ordem levantada pelo Deputado Regis de Oliveira, que se cingia à questão das resoluções, ao fundamento de que elas tratam de matéria administrativa. Isso aguçou nosso raciocínio para chegar à conclusão que agora chego, ou seja, as pautas serão trancadas nas sessões ordinárias, nada impedindo, nada impedindo, que em sessões extraordinárias votemos emendas à Constituição, lei complementar, decreto legislativo e resolução.

Portanto, ao proferir esta decisão e dar provimento à questão de ordem do Deputado Regis de Oliveira no tocante às resoluções, e ampliando essa significação, quero dizer que com isso pretendo - vou usar a expressão entre aspas - "levantar a cabeça" do Poder Legislativo, mostrar que temos condições de dar uma interpretação consequente que nos permite essa atividade.

Entretanto, quero acrescentar que eu resolvi, antes comunicar aos Srs. Líderes, para depois trazer a matéria ao plenário, e naturalmente todos se surpreenderam, reconheço a ousadia dessa colocação. Mas eu acho que o Brasil, o Legislativo, estão precisando dessa ousadia.

Então, eu tomo essa ousadia como Presidente da Câmara, mas com sabor, convenhamos, extremamente acadêmico. Eu não tenho nenhuma preocupação se num dado momento, aqueles que se opõem, levarem a questão ao Supremo Tribunal Federal, e o Supremo disser: não senhor, o Legislativo não pode legislar enquanto houver medida provisória trancando a pauta, o Legislativo que se cale, silencie e preste obediência a este Poder extraordinário, enaltecido, que é o Poder Executivo. Não tenho nenhuma preocupação em relação a isso.

Então, quero dizer desde logo, que eu espero que se isto for ao Supremo, que esta tese seja vitoriosa, é claro. Estou agora expendendo-a Mas se for derrotada, eu não me sentirei derrotado, mas eu sentirei que terei dado a minha opinião como Presidente da Câmara e como alguém que milita nessa área, que pode ter se equivocado, e se equivoco houver, que o Supremo Tribunal Federal a corrija.

Ademais disso, a prudência recomenda que eu aguarde uma decisão do Supremo Tribunal Federal para convocar as sessões extraordinárias. Se houver uma liminar paralisando este meu ato, muito bem, eu não tenho o que fazer. Se não houver uma liminar não paralisando o ato, eu volto a reunir os Srs. Líderes para discutir esta matéria.

Esta a decisão proferida.

O SR. RONALDO CAIADO - Sr. Presidente, peço a palavra para uma questão de ordem.

O SR. PRESIDENTE (Michel Temer) - Como Líder, questão de ordem, Deputado Ronaldo Caiado.

O SR. RONALDO CAIADO (DEM-GO. Sem revisão do orador.) - Antes de ...

O SR. MIRO TEIXEIRA - Quero requerer como questão de ordem uma preferência.

Porque é para aditar, e aí as outras poderão inclusive ...

O SR. RONALDO CAIADO - Sr. Presidente, garanta-me na qualidade de Líder a questão de ordem.

O SR. MIRO TEIXEIRA - Não, aí a questão de ordem não é na qualidade de Líder.

O SR. PRESIDENTE (Michel Temer) - Vamos fazer uma harmonia aqui.

O SR. MIRO TEIXEIRA - V.Exa. está aí para harmonizar.

O SR. RONALDO CAIADO - A pergunta que faço a V.Exa.

O SR. PRESIDENTE (Michel Temer) - V.Exa. cede ao Líder Ronaldo Caiado?

O SR. RONALDO CAIADO - V.Exa. disse que aguardará a decisão do Supremo.

O SR. PRESIDENTE (Michel Temer) - Isto.

O SR. RONALDO CAIADO - Porque nós recorreremos ao Supremo Tribunal Federal antes de convocar sessões extraordinárias e fazer uma pauta com PECs ou leis complementares.

É exatamente isso, Sr. Presidente?

O SR. PRESIDENTE (Michel Temer) - Exatamente.

O SR. RONALDO CAIADO - Sr. Presidente, sendo assim, gostaria então que V.Exa. me concedesse o tempo na qualidade de Líder para eu poder realmente colocar a posição do partido.

O SR. PRESIDENTE (Michel Temer) - Pois não, quero só explicar a V.Exa. que a minha decisão é a seguinte, se não for dada a liminar neste mandado de segurança, se ele vier a ser solicitado...

O SR. MIRO TEIXEIRA - Agora, se não for pedida? Essa que é a questão.

O SR. PRESIDENTE (Michel Temer) - Se não for pedida, confesso que levarei adiante correndo os riscos.

O SR. MIRO TEIXEIRA - Esta é a questão que queria chamar a atenção do Deputado Ronaldo Caiado. V.Exa. foi muito habilidoso.

O SR. PRESIDENTE (Michel Temer) - Suponho que quem propuser o mandato de segurança dessa natureza vai pedir liminar.

O SR. MIRO TEIXEIRA - V.Exa. foi muito habilidoso, quero cumprimentá-lo.

O SR. RONALDO CAIADO - A assessoria dos Democratas está elaborando já a peça jurídica para darmos entrada no Supremo Tribunal Federal de imediato, Sr. Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Michel Temer) - Questão de ordem, o Deputado Miro Teixeira havia pedido antes.

O SR. MIRO TEIXEIRA - Para aditar até o que disse V.Exa. Cumprimentá-lo pela habilidade. Se eu tivesse de me opor judicialmente não pediria uma liminar, não tentaria precipitar uma discussão, até porque V.Exa. disse que nada fará antes de uma decisão do Supremo Tribunal Federal.

Então, que não se peça a liminar, essas pressas aí às vezes prejudicam o debate. E só queria acrescentar detalhes para o debate.

Mas V.Exa. chama a atenção para algo que eu penso que não existe o risco de o Brasil precisar decretar a guerra. Nós temos as nossas salvaguardas; temos as previsões de que isso aí superaria todas as questões das medidas provisórias. Mas qual se considera mais relevante? O instrumento que V.Exa. utilizará será resposta à questão de ordem? E é sobre resposta à questão de ordem que se pretende que se vá ao Supremo? Eu imagino até que nesse, em sede de resposta à questão de ordem, o Supremo poderá dizer que ainda é matéria interna corporis.

Quero sugerir a V.Exa., com a disposição que revela de colocar o assunto em debate, antes mesmo de aplicar aqui a regra, que o faça como ato da Mesa, para permitir que outros instrumentos sejam usados, junto ao Supremo Tribunal Federal, alegando a transgressão a texto constitucional.

Finalmente, Sr. Presidente, V.Exa. fez menção ao § 6º, in fine, do art. 62, na expressão "todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando". Essas deliberações legislativas, nomeu modestíssimo ponto de vista, têm de estar discriminadas no ato da Mesa, porque são expressamente escritas e porque são deliberações legislativas. V.Exa.

fez menção ainda há pouco.

Depois teremos um ambiente, que V.Exa. anunciou, quase que de debate acadêmico sobre uma matéria antes de colocá-la em discussão.

V.Exa. merece os cumprimentos da Casa, porque, democraticamente, expôs-se com uma formulação que pode sofrer contestações pesadas. V.Exa. merece os cumprimentos por essa exposição como Presidente da instituição.

O SR. PRESIDENTE (Michel Temer) - Concedo a palavra ao Deputado Vicente Arruda.

O SR. VICENTE ARRUDA (PR-CE. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, cumprimento V.Exa. pela brilhante solução que trouxe ao grave problema da Medida Provisória. É preciso que tenhamos atenção para o seguinte fato: quando nós deliberamos sobre Emendas Constitucionais, não estamos como legisladores ordinários, mas como constituintes derivados. O mesmo se pode dizer em relação à Lei Complementar, que é uma complementação do Poder Constituinte, que é deferido em caráter especial. A legislação ordinária é outra coisa. Não sei como não chegamos a essa conclusão a que V.Exa. chegou, que é óbvia. Não há razão nenhuma para se manter trancada a pauta nas Emendas Constitucionais, que é um Poder Constituinte outorgado ao Congresso. Não é um legislador ordinário. Isso demanda na sistemática constitucional.

Parabenizo V.Exa. e a solução que deu é brilhante e está de acordo com os cânones constitucionais.

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Michel Temer) - Embora tenham colegas pedindo questão de ordem, mas a Liderança tem preferência. De modo que darei a palavra ao Líder Ronaldo Caiado, que a pediu como tal.

O SR. FERNANDO GABEIRA - Sr. Presidente, peço a palavra pela ordem.

O SR. PRESIDENTE (Michel Temer) - Tem V.Exa. a palavra.

O SR. FERNANDO GABEIRA (PV-RJ. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, peço a V.Exa. que a discussão não fique restrita aos Líderes. É um tema que já foi discutido entre os Líderes e vamos deixar que a Casa se manifeste.

O SR. PRESIDENTE (Michel Temer) - Sem dúvida, mas aqui sou obrigado a cumprir o Regimento.

O SR. PRESIDENTE (Michel Temer) - O Líder Ronaldo Caiado tem a palavra.

Vamos ouvi-lo.

O SR. RONALDO CAIADO (DEM-GO. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, Sras. e Srs. Parlamentares, tenho que reconhecer que, quando ouvimos hoje, na reunião de Líderes, a decisão do Sr. Presidente, fiquei perplexo, atônito, até porque o curriculum do Presidente da Casa é de um professor constitucionalista que já presidiu esta Casa por 2 mandatos.

Qual é o juramento que nós prestamos aqui ao tomar posse? É exatamente o de respeito à Constituição brasileira e de seu cumprimento. Eu pergunto aos Srs. Parlamentares aqui presentes, quando dizem que a Casa não produz há mais de 30 dias, que existem 8 medidas provisórias obstruindo a pauta a partir de quinta-feira: quem tem maioria no plenário? É o Governo. Não vota porque não quer votar. Tranca a pauta para fazer valer a decisão de uma medida provisória e legisla sobre a Câmara dos Deputados.

Mas agora é mais grave. Ela trancava a pauta, e exigia-se a deliberação. Com essa modificação na Constituição brasileira, uma decisão monocrática do Presidente da Casa, diz S.Exa.: "O que está escrito no § 6º do art. 62 da Constituição brasileira não vale mais". O que é?

"Se a medida provisória não for apreciada em até 45 dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultimem a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando."

É norma constitucional.

Mas a Constituição de 1988 é, sim, clara, garantiu o Estado Democrático de Direito e a independência dos Poderes. Medida provisória só pode ser editada em condições de urgência e

relevância e sobre os assuntos que ela enumera. No entanto, medidas provisórias são editadas sobre toda e qualquer matéria que deseje o Executivo.

Nessa hora, o que está faltando é os Presidentes da Câmara e do Senado reunirem-se e devolverem as medidas provisórias para o Executivo. Isso, sim, seria o cumprimento da Constituição brasileira.

Não é tratar o efeito. Nós estamos priorizando o acessório em detrimento do principal.

Vejam, senhores. Se uma norma constitucional é revogada monocraticamente, qual é a garantia do cidadão comum e do Estado Democrático de Direito, tão decantado aqui? A interpretação do Presidente? Dos próximos? Que garantia legal nós temos?

É por isso que todos nós queremos avançar nas votações. Mas o princípio maior do Democratas é o que juramos: defender a Constituição brasileira. Não é porque o Governo e a sua base obstruem as votações e não deixam votar as medidas provisórias que temos de revogar uma norma constitucional ou discutir as votações seguintes. É para isso que chamo a atenção de todos os senhores e as senhoras.

Por que não se propõe uma PEC, para dizer que a medida provisória, a partir de agora, não mais obstruirá a pauta? Tudo bem. Nós aceitaremos, é a decisão da maioria. É assim que tramita uma proposta de emenda à Constituição brasileira. Mas o que não podemos aceitar, para o que peço a atenção dos senhores, é que uma medida provisória, editada, se transformou e vai se transformar a partir de agora no decreto-lei da época de exceção neste Congresso Nacional.

Vira decreto-lei porque tem vigência por 120 dias. Depois o Relator poderá apresentar aqui decreto legislativo que, se aprovado, vai manter toda aquela vigência e todos os atos praticados pela medida provisória.

Isso é gravíssimo. Isso é, sem dúvida nenhuma, a diminuição desta Casa. Peço a todos os senhores que reajam, que apoiem a decisão dos democratas. Recorreremos à Comissão de Constituição e Justiça e também ao Supremo Tribunal Federal. Queremos votar, mas não podemos admitir, em momento algum, que se pratique um golpe contra a Constituição brasileira, porque, sim, é de golpe que se trata, de desrespeito à Constituição brasileira. Não se pode admitir que uma medida provisória coloque em risco o Estado Democrático de Direito.

Era o que tinha a dizer.

(...)

O SR. PRESIDENTE (Inocêncio Oliveira) - Com a palavra o Deputado Regis de Oliveira.

V.Exa. vai falar. Pode ficar tranquilo.

O SR. REGIS DE OLIVEIRA (Bloco/PSC-SP. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, suscitei uma questão de ordem, que foi respondida hoje pelo Presidente Michel Temer. Só quero esclarecer o que suscitei, qual foi o problema jurídico que foi colocado.

O art. 59 estabelece o processo legislativo e dá todas as hipóteses do procedimento legislativo. Quando fala da medida provisória, ele diz que sustarão, serão sobrestadas as demais deliberações legislativas. A questão que coloquei foi a seguinte: os projetos de resolução e toda matéria administrativa não se sobrestam com o trancamento da pauta pela medida provisória. Esse foi o exclusivo objetivo da minha questão de ordem. E estou absolutamente convencido disso. Não podemos ficar privados de deliberar aqui internamente por uma medida que vem de outra Casa de Poder.

A partir daí, o Presidente Michel Temer, com toda sua cultura e sapiência, avançou na questão de ordem. Mas quero dizer que a minha questão de ordem era restrita exclusivamente ao inciso VII do art. 59. E andou bem o Presidente. Quero cumprimentar S.Exa., porque dele avançou, é uma questão que a Casa está precisando, liberar a pauta para que deliberemos sobre matéria que interessa à população brasileira, e não ficarmos aqui a reboque da Casa Presidencial, que impõe a esta Casa toda uma pauta, toda uma pauta complicada. Está aí a Medida Provisória nº 449, que ninguém chega a solução alguma.

Então quero deixar claro à Casa, Sr. Presidente, que a minha questão de ordem referia-se exclusivamente à matéria administrativa e às resoluções. Mas cumprimento o Presidente Michel Temer pela interpretação extensiva que fez, liberando a Casa de qualquer amarra, de qualquer peia, por parte do Poder Executivo. A partir daí, temos que deliberar sobre isso e

saber o que esta Casa pretende: ficar amarrada permanentemente com medidas provisórias ou partir para as deliberações que realmente interessam ao povo brasileiro.

Muito obrigado.

MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 27.931-1 DISTRITO FEDERAL  
RELATOR: MINISTRO CELSO DE MELLO

IMPETRANTE: CARLOS FERNANDO CORUJA AGUSTINI

IMPETRANTE: RONALDO RAMOS CAIADO

IMPETRANTE: JOSÉ ANIBAL PERES DE PONTES

ADVOGADO: CESAR SIVESTRI FILHO

IMPETRADO: PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Decisão: 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" 9fls. 03/04 - grifei).

A decisão 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, 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).

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 cá 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 este 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 a 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, atividade entrega 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 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 maior 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: olha aqui, 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 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.

É por essa razão 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:

"(...) 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 parlamentara - 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, "Elements de Droit Constitutionnel Français et Comparé", vol. I/643, 1027; 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 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 jurisprudencial que reconhece a possibilidade do controle incidental de constitucionalidade das proposições legislativas, desde que instaurado por iniciativa de membros do órgão parlamentar perante o qual se acham 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 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 aspectos discricionários concernentes 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, não 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 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 QUESTIONADA, POR OCORRENTE 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, em juízo de sumária cognição, que a presente causa revela-se suscetível de conhecimento por esta Suprema Corte, em face da existência, na espécie, de litígio constitucional - instaurado entre os ora impetrantes, em sua condição de membros do Congresso 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 ínsita 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 - por mais elevada que seja sua posição na estrutura institucional do Estado - de que emanem tais condutas.

Não custa recordar, 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 representasão 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.l 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, 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 e Política", 2ª ed., 2002, Malheiros, v.g.), cuja orientação, no tema, tem sempre ressaltado, na linha de diverssas 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).

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

Superadas as questões prévias que venho de referir, passo a apreciar a postulação cautelar formulada pelos ilustres impetrantes.

**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.

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, aparentemente, a justa preocupação da autoridade apontada como coatora - que associa, à sua condição de político ilustre, o perfil deconstitucionalista 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, 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, arts. Ns. 47 e 48, 1984, Editora UnB, v.g.) - foi expressamente destacada pelo eminente Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, que acentuou as gravíssimas consequências 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 pelo 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.

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.

**A FÓRMULA INTEPRETATIVA ADOTADA PELO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS: 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 - parecem haver justificado a reação do Senhor Presidente da Câmara dos Deputados consubstanciada na decisão em causa.

Parece-me, ao menos em juízo de estrita delibação, considerada a ratio subjacente à decisão ora impugnada, que a solução interpretativa dada pelo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados encerraria uma resposta jurídica qualitativamente superior àquela que busca sustentar - e, mais grave, preservar - virtual interdição das funções legislativas do Congresso Nacional.

Se é certo, de um lado, que o diálogo institucional entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo há de ser desenvolvido 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 lhe foram outorgadas.

Na realidade, a expansão do poder presidencial, em tema de desempenho da função 9anômala) 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.

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, teria, aparentemente, a virtude de fazer instaurar, no âmbito da Câmara dos Deputados, verdadeira práxis 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 Ter por descaracterizada, ao menos em juízo de sumária cognição, a plausibilidade jurídica da pretensão mandamental ora deduzida nesta sede processual.

A deliberação emanada do Senhor Presidente da Câmara dos Deputados parece representar 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, parece demonstrar 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 9não 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.

Mais do que isso, a decisão em causa teria 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.

Sendo assim, em face das razões expostas, e sem prejuízo de ulterior reexame da controvérsia em questão, indefiro o pedido de medida cautelar.

2. Solicitem-se informações ao eminente Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, autoridade ora apontada como coautora, encaminhando-se-lhes cópia da presente decisão.

Observo que a peça processual produzida a fls. 36/41 pelo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados refere-se, unicamente, à sua explícita oposição ao deferimento da medida cautelar.

A ilustre autoridade apontada como coatora deverá, ainda, juntamente com as informações, identificar, discriminando-as, as medidas provisórias, que, ora em tramitação na Câmara dos Deputados, acham-se na situação a que se refere o § 6º do art. 62 da Constituição.

Publique-se.

Brasília, 27 de março de 2009.

Ministro CELSO DE MELLO

Relator.

sessão ordinária da Câmara dos Deputados

31/03/2009

O SR. PRESIDENTE (Michel Temer) - Concedo a palavra ao Deputado

Rogério Marinho para uma breve manifestação.

O SR. ROGÉRIO MARINHO (Bloco/PSB-RN. Sem revisão do orador.) - Sr.

Presidente, inicialmente, quero congratular-me com V.Exa. pelo resultado obtido no STF na última semana, que possibilita o destrancamento da pauta no que tange à questão das PECs, e registrar que a Comissão Especial desta Casa aprovou a Proposta de Emenda à Constituição nº 277/08 em relação à DRU da Educação.

Esperamos que, em função da atitude do STF, essa emenda possa brevemente ser pautada na Casa.

É bom que se leve em consideração também que teremos uma condição

ímpar de mudar a história da Educação em nosso País, uma vez que o próprio MEC, o INEP, o IPEA e o FNDE apontam que, em 2006, conseguimos chegar a 4,4% do PIB. Portanto, estamos caminhando na direção correta. Não tenho dúvida de que esta Casa dará a resposta adequada a essa importante aspiração do povo brasileiro.

Peço a V.Exa. que o pronunciamento que escrevi tenha ampla divulgação na Casa.

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Michel Temer) - A Presidência recebe o pronunciamento escrito de V.Exa. Comunico aos Srs. Parlamentares que, em relação a essa questão referente ao trancamento da pauta, houve a negativa da liminar, com denso despacho do Ministro Celso Mello, mas a Presidência aguardará a decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal para pôr em prática a sua decisão.

(...)

O SR. BONIFÁCIO DE ANDRADA - Sr. Presidente, pela ordem.

O SR. PRESIDENTE (Michel Temer) - Pela ordem, Deputado Bonifácio de Andrada.

O SR. BONIFÁCIO DE ANDRADA (PSDB-MG. Pela ordem.) - Sr. Presidente, a questão de ordem a V.Exa. é a respeito da decisão do Supremo Tribunal Federal, que, através do Ministro Celso de Mello, não aceitou os mandados de segurança e as providências que foram lá levantadas quanto à decisão de V.Exa., a qual consideramos histórica e de mais alta importância.

Eu gostaria de saber de V.Exa. se sua decisão, que traz repercussões muito importantes e significativas para a vida constitucional brasileira, será imediatamente aplicada ou se V.Exa. vai esperar ainda a decisão de mérito do Supremo Tribunal Federal.

Na realidade, o Ministro Celso de Mello, através do seu voto, dá uma demonstração inequívoca das deturpações da Carta brasileira em relação às medidas provisórias e vai ao encontro da doutrina de V.Exa. quando defende esta Casa e defende o Poder Legislativo no tocante à sua produção normal e constitucional de fazer emendas constitucionais, leis regulamentares, resoluções, decretos legislativos.

Essa é uma questão de alta importância, e devo dizer que V.Exa., com a sua decisão, marca a história parlamentar brasileira. Aliás, estranho que os setores jurídicos deste País não tenham sentido as consequências da decisão de V.Exa., que constituem uma nova fase na vida parlamentar brasileira, e sobretudo representam para os Parlamentares melhores condições de atuação, de vida parlamentar, de iniciativa e de exercício daquilo que o povo nos delegou para elaborar a reforma da Constituição e outras matérias de alta expressão para a existência legal do País.

Devo dizer que essa tese de V.Exa. realmente transformou-se em algo concreto, decisão de valor histórico, e que nós, há muito tempo, já defendemos e encontramos nesta Casa alguns defensores também.

Mas quero registrar, ao mesmo tempo em que peço a V.Exa. que esclareça melhor o assunto, as nossas homenagens pela atitude histórica de V.Exa. em defesa do Poder Legislativo.

O SR. PRESIDENTE (Michel Temer) - Agradeço muito ao Deputado Bonifácio de Andrada as referências elogiosas que fez a nossa decisão.

Realmente, o Ministro Celso de Mello, ao examinar a liminar, deu um despacho de uma densidade teórica extraordinária, incursionando, inclusive, pelo mérito. Mas achei por bem, Deputado Bonifácio de Andrada e colegas deste Parlamento, aguardarmos a decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal para, depois, aplicarmos aquela decisão. Não a aplicarei desde já.

Vou aguardar, portanto, a decisão definitiva, que, espero, siga a proficiente lição que o Ministro Celso de Mello em seu despacho.

Muito grato a V.Exa.

O SR. BONIFÁCIO DE ANDRADA - Peço a V.Exa. que faça constar nos Anais desta Casa, neste instante, a decisão do Ministro Celso de Mello, que, de fato, é uma substancial contribuição à vida parlamentar brasileira.

O SR. PRESIDENTE (Michel Temer) - A Secretaria atende a V.Exa.

---

#### ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO - APRESENTA CONTESTAÇÃO

72152/2009

10/06/2009

Excelentíssimo Senhor Ministro CELSO DE MELLO, Relator do Mandado de Segurança n. 27.931-1/DF

O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, representando o Excelentíssimo Senhor Presidente da República (art. 22 da Lei n. 9.028/95, com a redação determinada pelo artigo 1º da Medida Provisória n. 221637/2001), nos autos do mandado de segurança impetrado por CARLOS FERNANDO CORUJA AGUSTINI e outros contra o PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, vem, à presença de vossa Excelência, em atenção ao despacho citatório de fls. 113/114, apresentar

#### CONTESTAÇÃO

fazendo-o pelos fundamentos de fato e de direito a seguir articulados:

#### I - DO CASO DOS AUTOS

Trata-se de mandado de segurança preventivo, com pedido de liminar, impetrado por membros do Congresso Nacional contra decisão do Presidente da Câmara dos Deputados, que formalizou novo entendimento em relação ao alcance da expressão "deliberações legislativas", contida no § 6º do art. 62 da Constituição Federal, no sentido de que o sobrestamento das deliberações legislativas se referiria somente aos projetos de leis ordinárias.

Em outras palavras, partindo-se dessa interpretação, restou definido que apenas os projetos de lei ordinária, cuja matéria fosse passível de edição de medida provisória, ficariam por ela sobrestados, uma vez que as demais deliberações concernentes a propostas de emendas constitucionais, a projetos de lei complementar, bem como de decretos legislativos e resoluções não ficariam paralisadas pelo fato de haver uma medida provisória pendente de apreciação na Câmara dos Deputados.

Nesse contexto, alegam os impetrantes, em síntese, que tal interpretação desrespeitaria o devido processo legislativo previsto na CRFB/88, razão pela qual não se poderia sustentar a interpretação sistemática conferida pelo impetrado.

após as informações preliminares apresentadas pelo Presidente da Câmara, houve o indeferimento da liminar pleiteada.

Posteriormente à exposição de novos elementos pela autoridade impetrada, o Ministro relator determinou a citação do Presidente da República, para atuar como liticonsorte necessário, em face do possível prejuízo que o deslinde do processo traria à sua esfera jurídica.

Nos termos do que dispõe o § 1º do art. 214 do Código de Processo Civil (CPC) ( 1), e considerando que os arguements suscitados pelos impetrantes não merecem ser acatados por essa Excelsa Corte, vem o Presidente da República apresentar sua peça constestatória.

## II - MÉRITO

Ao dar nova interpretação ao § 6º do art. 62 da CRFB, verifica-se que a decisão ora atacada buscou apoio em argumentos políticos e jurídicos, consubstanciados numa interpretação sistêmica do referido artigo da Constituição.

Para melhor entendimento da matéria, é preciso dizer, inicialmente, que a Carta Magna mencionou, de forma expressa em seu art. 1º, ser o Brasil um Estado Democrático de Direito. Este, por sua vez, baseado que está no princípio da soberania popular, objetiva "... realizar o princípio democrático como garantia geral dos direitos fundamentais da pessoa humana.", segundo menciona José Afonso da Silva (2);

Na realidade, como a ideia de Estado acima incorpora o Estado de direito (em conjunto com os valores advindos do Estado Democrático), depreende-se que as características básicas que o compõem estão presentes, quais sejam, (i) a submissão ao império da lei, (ii) o enunciado e a garantia dos direitos individuais e, ainda, (iii) a divisão de poderes (3).

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.

Muito embora se saiba que o poder estatal seja uno, a Constituição Federal brasileira, abarcando aquilo que já propunha Montesquieu (4) em sua clássica obra "O espírito das leis", entendeu ser necessária a divisão em três poderes, ao prescrever em seu art. 2º que "São poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário."

Nesse contexto, seria mais correto dizer que há uma separação de funções, uma vez que, como dito, o poder é uno - além de indivisível e indelegável. Acerca desse ponto e em razão de sua importância para o Estado Democrático de Direito, vale registrar o entendimento de Leonardo Lins Morato (5) sobre a citada separação, verbis:

"A divisão das funções do Estado, ou a atribuição de cada função a um órgão diferente, denominado de Poder, está diretamente ligada aos direitos fundamentais, porquanto o exercício destes não estaria assegurado sem que existisse a tripartição. frise-se, a denominação Poder não é adequada porque, como já se disse, o poder é uno e pertence ao povo; os denominados Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), em verdade, são órgãos estatais investidos de funções de um mesmo Estado." (grifou-se)

A constituição brasileira realçou ainda mais a importância do princípio da separação de poderes, ao colocá-lo como expressa limitação material para o constituinte derivado, consoante se extrai da leitura do art. 60, § 4º, inciso III (6).

Por seu turno, se os referidos poderes dispostos no art. 2º da Lei Maior são independentes e harmônicos entre si. E, acerca dessa independência e harmonia entre os poderes, mostra-se válida a transcrição das seguintes lições de José Afonso da Silva:

"A independência dos poderes significa: (a) que a investidura e a permanência das pessoas num dos órgãos do governo não dependem da confiança nem da vontade dos outros; (b) que, no exercício das atribuições que lhes sejam próprias, não precisam os titulares consultar os outros nem necessitam de sua autorização; (c) que, na organização dos respectivos serviços, cada um é livre, observadas apenas as disposições constitucionais e legais (...)

(...)

A harmonia entre os poderes verifica-se primeiramente pelas normas de cortesia no trato recíproco e no respeito às prerrogativas e faculdades a que mutuamente todos têm direito. De outro lado, cabe assinalar que nem a divisão de funções entre os órgãos do poder nem sua independência são absolutas. Há interferências, que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos, à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento do outro e especialmente dos governados." (grifou-se)

Assim, deflui-se ser a partir dessa harmonia entre os Poderes que se concretiza o chamado "sistema de freios e contrapesos", o qual vem a ser a forma como estes três poderes se regulam, a fim de evitar abusos e desmandos entre os órgãos que exercem aquelas funções (legislativa, executiva e judiciária) (7).

Entretanto, não bastasse o princípio da separação de poderes prever, de um lado, a independência e, de outro, a harmonia entre mencionados poderes, é fato que este antigo postulado político vem mudando com o tempo, se ajustando conforme as novas realidades constitucionais, como assevera a doutrina de Cármem Lucia Antunes Rocha (8) e de Inocêncio Mártires Coelho. (9)

É nesse cenário de modernização do referido princípio, registram os supracitados autores, que se inserem as medidas provisórias, uma vez que constituem exceção à separação de poderes, pela natureza de típica função legislativa, desempenhada, extraordinariamente, pelo chefe do Poder Executivo.

A partir da observância desses elementos, é que se pode concluir pela correção do ato do impetrado, relativamente à sua interpretação do art. 62, § 6º, da Lei Maior.

A Emenda Constitucional n. 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 brasileira, que, ao verem suas pautas trancadas por medidas provisórias, acabaram perdendo seu poder de agenda.

Nesse contexto, insere-se a decisão atacada, que, ao restringir as deliberações legislativas que ficaram 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 precípuas 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.

Diante de todos esses elementos, em face do acerto da nova solução buscada pela referida autoridade no tocante à interpretação do art. 62, § 6º, da CRFB, depreende-se que não merecem prosperar os argumentos trazidos pelos impetrantes, motivo pelo qual não deve ser acolhida a pretensão.

#### IV - CONCLUSÃO E PEDIDOS

Ante o exposto, requer-se a denegação da segurança, por ausência de direito líquido e certo.

Pede deferimento.

Brasília, 1º de junho de 2009

JOSÉ ANTONIO DIAS TOFFOLI

Advogado-Geral da União.

NOTAS:

(1) " art. 214 Para a validade do processo, é indispensável a citação do réu.

§ 1º O comparecimento espontâneo do réu supre, entretanto, a falta de citação.)"

(2) SILVA, José Afonso da. Curso de Direito constitucional Positivo. 27ª Ed., São Paulo:

Malheiros, 2006.

(3) Essas características do Estado de Direito encontram-se assinaladas pelo mesmo José Afonso da Silva.

(4) Na verdade, esta proposta de divisão de poderes já fora sugerida, antes, por Aristóteles, Locke e Rousseau.

(5) MORATO, Leonardo L., Reclamação e sua aplicação para o respeito da súmula vinculante. 1ª Ed. São Paulo: RT, 2007.

(6) Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

(...)

III - a separação dos Poderes;

(7) à luz de exemplo, a edição de leis cabe, em regra, ao Poder Legislativo, em contrapartida, tem o Presidente da República - como chefe do Poder Executivo - o poder de sanção ou veto a esse projeto de lei. Por outro lado, se os órgãos do Poder Judiciário não podem intervir na formação das aludidas leis, podem declará-las inconstitucionais, o que também denota exemplo do referido sistema de freios e contrapesos.

(8) ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. "Medidas Provisórias e Princípio da Separação de Poderes", in MARTINS, Ives Gandra da Silva (org.). Direito Contemporâneo - Estudos em homenagem a Oscar Dias Corrêa. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

(9) COELHO, Inocêncio Mártires. curso de Direito constitucional/ Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho, Paulo Gustavo Gonet Branco. 1ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

