



MS 27931 / DF

I. SÍNTESE DO OBJETO DO MANDADO DE SEGURANÇA

1. Cuida-se de Mandado de Segurança preventivo impetrado por três Deputados Federais (Carlos Fernando Coruja Agostini (PPS/SC), Ronaldo Ramos Caiado (DEM/GO) e José Aníbal Peres de Pontes (PSDB/SP) contra ato do Presidente da Câmara dos Deputados. O ato apontado como coator foi editado pelo então Presidente Michel Temer em resposta à Questão de Ordem nº 411/2009, na qual expressou a sua orientação de que, apesar de o art. 62, § 6º, da CF/88 prever que, caso a Medida Provisória não for apreciada em quarenta e cinco dias, ficarão sobrestadas *“todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando”*, a interpretação constitucionalmente adequada do dispositivo implicaria o sobrestamento apenas dos projetos de lei ordinária. Não haveria, assim, obrigatoriedade constitucional do sobrestamento dos projetos legislativos especiais, como os de emenda constitucional, lei complementar, decreto-legislativo e resolução.

2. Como se percebe, e é confirmado pela ementa da solução da questão de ordem, cuida-se de “reformulação” da interpretação da expressão *“todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando”*, contida no art. 62, § 6º, da CF/88, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 32/2001. Sobretudo em razão da sua literalidade, a prática até então prevalecente consistia no trancamento não só das sessões deliberativas ordinárias, mas também das extraordinárias, impedindo a análise de projetos legislativos ordinários e especiais até que se apreciasse a respectiva medida provisória.

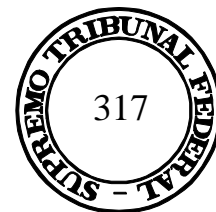
3. Foram apresentados dois fundamentos principais para a nova interpretação. O primeiro, de natureza política, diz respeito à alegada necessidade de dar-se ao Congresso Nacional condições para o efetivo desempenho das suas competências constitucionais, diante do

**MS 27931 / DF**

frequente trancamento da sua pauta por medidas provisórias pendentes de apreciação. O segundo, de natureza jurídica, consiste na defesa da tese de que, na hipótese, a interpretação literal deve ceder espaço para o elemento sistemático. Assim, ao considerar-se que as medidas provisórias não poderão versar matérias constitucionalmente reservadas às emendas constitucionais, leis complementares, decretos-legislativos e resoluções, não faria sentido interpretar-se literalmente o dispositivo no sentido de estender o sobrestamento a *“todas as demais deliberações legislativas da Casa onde a medida provisória estiver tramitando”*, devendo, portanto, ser limitada a sua incidência às deliberações legislativas ordinárias.

4. Ao revés, sustentam os impetrantes que o mecanismo de trancamento de pauta não foi previsto exclusivamente para o rito das medidas provisórias, na medida em que também foi empregado pelo constituinte para instar o Legislativo a deliberar sobre vetos presidenciais e projetos de lei cuja urgência tenha sido solicitada pelo Presidente da República (artigos 64, § 2º e 66, § 6º, da CF/88). Assim, não faria sentido estabelecer-se qualquer vinculação entre as deliberações legislativas sobrestadas e o campo normativo de atuação das medidas provisórias. Por fim, alegam ter ocorrido violação ao direito de as minorias parlamentares sobrestarem as deliberações legislativas nas hipóteses constitucionalmente previstas, as quais ficariam sujeitas *“ao arbítrio exclusivo da maioria parlamentar.”*

5. Porém, convém destacar que, com exceção da petição inicial, as manifestações proferidas até o momento nesse processo se alinharam à tese formulada pelo Exmo. Sr. Presidente da Câmara. Nesta linha, a Câmara dos Deputados afirma que, em razão de a previsão de trancamento de pauta ter sido introduzida pelo poder constituinte reformador, tal mecanismo deve ter a sua interpretação adequada às cláusulas pétreas, notadamente à separação dos poderes (art. 60, § 4º, III, da CF/88). Assim, o resultado prático da interpretação literal do art. 62, § 6º, da CF/88 seria permitir que o Chefe do Poder Executivo, responsável

**MS 27931 / DF**

pela edição de um grande número de medidas provisórias, paralisasse o funcionamento do Poder Legislativo, o que violaria a independência entre os poderes. Portanto, a interpretação sistemática proposta pela Presidência da Câmara dos Deputados buscou conciliar a redação conferida pela Emenda Constitucional nº 32/2001 ao art. 62, § 6º, da CF/88 com a cláusula pétrea da separação dos poderes, afigurando-se, portanto, hígida.

6. O Exmo. Sr. Presidente da República, representado pelo Advogado-Geral da União (cargo à época ocupado pelo atual Ministro do STF, Dias Toffoli), salienta que o princípio constitucional da separação dos poderes pressupõe a independência entre os três poderes do Estado. Como o mecanismo do trancamento de pauta, introduzido pela Emenda Constitucional nº 32/2001 ao § 6º, do art. 62, da CF/88, fez com que as Casas Legislativas perdessem o controle das suas agendas, a decisão atacada, ao restabelecer o controle do Congresso Nacional sobre a sua pauta (ao menos no que se refere às sessões legislativas extraordinárias), teria resguardado “a atividade legiferante” da Câmara dos Deputados, em observância à independência entre os poderes.

7. A Procuradoria-Geral da República proferiu parecer pelo conhecimento do mandado de segurança, e, no mérito, pela denegação da ordem. Salienta que *“o abuso na utilização de medida de caráter excepcional (...) 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”*.

8. O Relator, Ministro Celso de Mello, referendou a interpretação lavrada pelo então Deputado Michel Temer. Em sua decisão de indeferimento da liminar e em seu voto pela denegação da ordem, S. Exa. entendeu que a exclusão do sobrestamento dos projetos legislativos especiais seria medida necessária para desobstruir o calendário de votações da Câmara dos Deputados, diante do grande número de

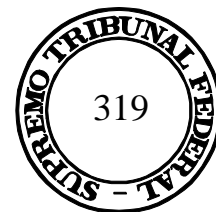
**MS 27931 / DF**

medidas provisórias que, por estarem pendentes de apreciação há mais de quarenta e cinco dias, trancam a sua pauta. Assim, a nova interpretação resgataria o poder de agenda do Congresso Nacional e de suas Casas ao menos em relação aos processos legislativos especiais, permitindo-lhes exercer a função legislativa que lhes é típica não apenas para referendar ou rejeitar proposições oriundas do Poder Executivo.

9. Assim, o Ministro Celso de Mello conferiu ao art. 62, § 6º, da CF/88 uma interpretação sistemática, lendo-o sob os influxos do princípio constitucional da separação dos poderes. Deste modo, além de considerar que o ato impetrado representa valiosa iniciativa do Legislativo para a recuperação do controle da sua agenda, o Ministro Relator rejeitou que a sustação da deliberação das Casas Legislativas abranja os projetos legislativos especiais, em razão da impossibilidade de as medidas provisórias versarem matérias constitucionalmente reservadas àquelas normas.

10. A Ministra Cármen Lúcia, em seu alentado voto-vista, acompanhou o Relator no sentido de denegar a ordem. Afirmou, inicialmente, a viabilidade de o Presidente da Câmara dos Deputados proceder à interpretação conforme a Constituição de norma constitucional derivada (oriunda de emenda constitucional). Em seguida, aduziu que a cláusula pétrea da separação dos poderes implica a exclusão da interpretação literal do art. 62, § 6º, da CF/88, em razão do *“descompasso entre o excesso de medidas provisórias editadas pelo Poder Executivo e a capacidade institucional de o Poder Legislativo apreciá-las nos termos previstos na Constituição, sem prejuízo da sua função típica”*.

11. A relevância político-institucional da matéria, associada à necessidade de a solução do problema se compatibilizar com os limites semânticos do art. 62, § 6º, da CF/88, com a técnica da interpretação conforme a Constituição, e com o núcleo essencial do princípio da separação dos poderes, levou-me a pedir vista do processo, que ora

**MS 27931 / DF**

devolvo à apreciação do Colegiado.

12. Saliento desde logo a minha integral concordância com o Ministro Celso de Mello e com a Ministra Carmen Lúcia quanto ao cabimento do mandado de segurança. A jurisprudência do STF é assente no sentido de que os parlamentares, por possuírem direito líquido e certo ao devido processo legislativo, têm legitimidade para a propositura de mandado de segurança na hipótese de violação a norma constitucional que discipline o processo legislativo (v.g., STF, MS 23.565, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 10.11.1999). Como se trata de mandado de segurança impetrado por Deputados Federais, sob o argumento de que a solução da Questão de Ordem nº 411/09, pelo Presidente da Câmara dos Deputados, implicou violação ao art. 62, § 6º, da CF/88, é evidente o cabimento da ação. Ademais, a índole constitucional da controvérsia afasta a caracterização na espécie de questão *interna corporis*, sendo, portanto, o ato apontado como coator plenamente sindicável pelo Judiciário.

II. BREVE HISTÓRICO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS: DAS REEDIÇÕES SUCESSIVAS AO TRANCAMENTO DE PAUTA.

13. A questão suscitada no presente processo é complexa, notadamente quando analisada a partir das relações efetivamente travadas entre o Executivo e o Legislativo a respeito da edição de medidas provisórias, desde a criação desta espécie normativa pela Constituição de 1988. Nada obstante o caráter multifacetado do tema, aqui interessam particularmente as dificuldades encontradas pelo Parlamento para apreciar o expressivo número de medidas provisórias editadas a partir da Constituição de 1988. Confira-se, a propósito, a redação originária do art. 62, da CF/88, *verbis*:

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para

**MS 27931 / DF**

se reunir no prazo de cinco dias.

Parágrafo único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes.

14. Sucessora do decreto-lei criado pela Constituição de 1937, as medidas provisórias podem ser editadas pelo Presidente da República nas hipóteses de relevância e urgência, cabendo ao Congresso Nacional, originalmente, deliberar sobre elas em trinta dias. Apesar de a redação original do parágrafo único do art. 62 prever que *“as medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação”*, acabou por prevalecer a orientação acerca da validade das reedições sucessivas das MPs.

15. O Congresso Nacional teve a oportunidade de se manifestar pioneiramente sobre a questão quando da edição, pelo Presidente José Sarney, da Medida Provisória nº 39, que consistia em reedição da Medida Provisória nº 29, cuja eficácia se exaurira por ausência de deliberação legislativa. O então Presidente do Senado, Senador Nelson Carneiro, nomeou Comissão Mista de Deputados e Senadores para analisar o assunto. O parecer da Comissão, aprovado pelo Plenário da Casa, admitiu as reedições sucessivas das medidas provisórias, ao menos até o advento de lei complementar que dispusesse em sentido contrário.^{[1][1][1]} A partir de então, instaurou-se *práxis* legislativa neste sentido. Portanto, a interpretação que extraía da Constituição a possibilidade de reedição das medidas provisórias teve origem no Congresso Nacional, sendo posteriormente referendada pelo Supremo Tribunal Federal, através da Súmula nº 651 do STF: *“A medida provisória não apreciada pelo Congresso Nacional podia, até a EC 32/2001, ser reeditada dentro do seu prazo de eficácia de trinta dias, mantidos os efeitos de lei desde a primeira edição”*.

**MS 27931 / DF**

16. Ocorre que este cenário viabilizou a edição de um sem-número de medidas provisórias sem o efetivo controle do Parlamento, e, conseqüentemente, notável absorção do poder normativo primário pelo Poder Executivo, em desequilíbrio à harmonia entre os poderes, já que a função de legislar é, naturalmente, típica do Poder Legislativo. Os números comprovam o exposto: quando da edição da Emenda Constitucional nº 32/2001, haviam sido editadas 6.130 Medidas Provisórias, tendo o tempo médio da sua tramitação no Congresso Nacional subido de 38,9 dias (1988) para 472 dias (2000).^[2]

17. Além disso, não raro eram introduzidos “enxertos normativos” nas reedições das medidas provisórias, circunstância que causava notável instabilidade jurídica, pois *“tornou-se difícil, até mesmo em Brasília, identificar-se a legislação vigente sobre um tema, considerando-se a elevada quantidade de reedições com mudança de texto.”* ^[3]

18. Em síntese, o Poder Executivo exercia, amplamente, o poder de editar atos com força de lei, que, além de produzirem efeitos imediatos, sofriam pouco controle parlamentar *a posteriori*. Por sua vez, havendo alguma chance de rejeição da medida provisória, tornava-se mais interessante ao Chefe do Executivo obstruir a deliberação parlamentar,^{[4][4][4][4][4]} pois a admissibilidade de reedição - inclusive com sensíveis alterações de conteúdo - lhe conferia ampla possibilidade de inovar unilateralmente na ordem jurídica.

19. Naturalmente que a notável absorção de poder normativo pelo Executivo e o cenário de grave instabilidade jurídica geraram fortes reações nos meios político e jurídico. Como resposta, a Emenda Constitucional nº 32/2001 aumentou o prazo constitucional para o Congresso Nacional apreciar as medidas provisórias (sessenta dias, renováveis por igual período, nos termos dos §§ 3º e 7º), porém expressamente vedou a sua reedição (§ 10) e determinou a sua caducidade na hipótese de o Congresso Nacional não apreciá-las no

**MS 27931 / DF**

mencionado prazo. Entretanto, como instrumento para evitar o decurso em branco do prazo constitucionalmente estabelecido, previu o sobrestamento *“de todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando”* (§ 6).

20. A nova sistemática constitucional elevou significativamente o controle exercido pelo Congresso Nacional sobre as medidas provisórias expedidas pelo Poder Executivo. Conforme pesquisa realizada por Pedro Abramovay no período compreendido entre a EC nº 32/2001 e o final de 2008 (ano anterior à edição do ato impugnado), foram editadas 432 medidas provisórias, das quais 95% foram apreciadas pelo Congresso Nacional, enquanto que, no período entre 1994 e 2001, 74% das medidas provisórias foram apreciadas (e em tempo médio bastante superior ao prazo de cento e vinte dias estabelecido pela EC nº 32/2001). Dentre as apreciadas posteriormente à EC nº 32/2001, 88% foram convertidas em lei e 7% foram rejeitadas, sendo que, no rol das primeiras, 54,8% foram convertidas em lei com alterações feitas pelo Congresso Nacional e 33,2% mantiveram o seu texto original.[\[5\]\[5\]\[5\]\[5\]\[5\]](#) Os números revelam que, a partir da EC nº 32/2001, o Congresso tem efetivamente deliberado sobre a imensa maioria das medidas provisórias no prazo máximo de cento e vinte dias (95%), e tem contribuído com alterações de conteúdo em número relevante delas (54,8%).

21. O novo procedimento estabelecido pela EC nº 32/2001 foi regulamentado pela Resolução nº 1/2002, do Congresso Nacional. A Comissão mista de Deputados e Senadores, a que alude o § 9º, do art. 62, da CF/88, terá quatorze dias para a sua constituição, instalação e apreciação do parecer do relator. Em seguida, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal terão, cada um, quatorze dias para deliberar sobre a medida provisória, enquanto serão resguardados três dias para o eventual exame pela Câmara de emendas realizadas pelo Senado. Assim, completar-se-iam os quarenta e cinco dias a partir dos quais ficarão sobrestadas as deliberações legislativas de ambas as Casas Legislativas.

**MS 27931 / DF**

22. Ocorre que, na prática legislativa, o prazo de quarenta e cinco dias se revelou bastante reduzido. Marcos Evandro Cardoso Santi salienta que, em razão do seu caráter não-compulsório, a Câmara, em geral, tende a ultrapassar o seu prazo e o do Senado, só apreciando a medida provisória após o trancamento da sua pauta.[6][6][6][6][6] O Senado é o maior prejudicado por essa sistemática, pois constantemente já recebe a medida provisória com a sua pauta trancada, pois o prazo de quarenta e cinco dias é comum às Casas Legislativas. Em cenário ainda pior, embora relativamente frequente, o Senado recebe a medida provisória em momento próximo à conclusão do lapso de cento e vinte dias para a sua caducidade, restando-lhe poucos dias para deliberar.

23. Assim, se a Emenda Constitucional nº 32/2001 resolveu o problema das reedições sucessivas das medidas provisórias sem o devido controle do Poder Legislativo, por outro lado, produziu relevante efeito colateral: as pautas das Casas Legislativas passaram a ficar reiteradamente trancadas por longas filas de medidas provisórias pendentes de apreciação, circunstância que retira do Poder Legislativo o controle da sua agenda, que fica, em boa parte, nas mãos do Poder Executivo.

24. Resta saber se o sobrestamento de todas as deliberações legislativas e o conseqüente controle da agenda parlamentar pelo Executivo, que consistem em conseqüências práticas da interpretação literal do art. 62, § 6º, da CF/88, violam o núcleo essencial da separação dos poderes; e, em caso positivo, é de se indagar sobre a solução juridicamente mais adequada para o problema. Esses serão os objetos do próximo tópico.

III. CONTROLE DA AGENDA PARLAMENTAR PELO EXECUTIVO E SEPARAÇÃO DOS PODERES. INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO DO ART. 62, § 6º, DA CF/88, COM A REDAÇÃO DADA PELA EC Nº 32/2001

**MS 27931 / DF**

25. Uma clássica descrição do modelo político-institucional brasileiro é da lavra de Sérgio Abranches, que o denominou de *presidencialismo de coalizão*, em virtude “*de o Brasil (ser) o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o ‘presidencialismo imperial’, organiza o Executivo com base em grandes coalizões*”.[\[7\]\[7\]\[7\]](#) Com efeito, a incorporação de princípios de difusão do poder político como o presidencialismo, o sistema eleitoral proporcional de lista aberta, o federalismo e o multipartidarismo, levaria à multiplicidade de instâncias decisórias, e, conseqüentemente, a problemas de governabilidade.

26. Por outro lado, a Constituição de 1988 trouxe elementos de coesão e governabilidade, que atenuaram os citados fatores de fragmentação e facilitaram que o governo federal implementasse a sua agenda política. A propósito, Argelina Figueiredo e Fernando Limongi salientam que “*o processo decisório na atual democracia brasileira caracteriza-se por um alto grau de delegação de poderes do Congresso para o Executivo e, no interior do Congresso, dos parlamentares para os líderes partidários*”. Quanto ao primeiro aspecto, destaca-se o aumento da participação do Chefe do Executivo no processo legislativo, com a notável ampliação das matérias sujeitas à sua iniciativa privativa (vastos assuntos administrativos, financeiros e orçamentários),[\[8\]\[8\]\[8\]](#) nas quais não caberá emenda parlamentar que implique aumento de despesa;[\[9\]\[9\]\[9\]](#) a possibilidade de o Presidente da República solicitar urgência em projetos de sua iniciativa, de apresentar projetos de emenda constitucional, de editar medidas provisórias e leis delegadas, mediante as quais pode inovar a ordem jurídica etc. Ademais, o Regimento Interno do Congresso Nacional e das suas Casas tornou o Poder Legislativo federal extremamente centralizado em torno dos líderes partidários.[\[10\]](#)

27. A centralização de poderes legislativos no Presidente da República e nos líderes partidários promoveu considerável elevação das

**MS 27931 / DF**

altas taxas de sucesso (índice de projetos de lei de iniciativa do Executivo aprovados) e de dominância (percentual de leis editadas pelo Parlamento que são de iniciativa do Executivo) do Poder Executivo no processo legislativo. Com efeito, enquanto no período entre 1946/1964 as médias das taxas de sucesso e de dominância foram de 29,5% e de 38,5%, no lapso entre 1988 e 2006 as médias foram de 75,8% e 83,3%.[\[11\]\[11\]\[11\]](#) Daí se vê que *“o Executivo brasileiro é o principal legislador do país”*, ditando, através do *“apoio sistemático e disciplinado de uma coalizão partidária”*, o que é votado e aprovado no Congresso Nacional.[\[12\]](#)

28. Tais fatores revelam que o problema não reside no fato de o Chefe do Executivo, no papel de líder da coalizão parlamentar majoritária, possuir índices expressivos de sucesso e de dominância na produção parlamentar. Antes, tais índices tendem a revelar a capacidade de o governo federal implementar a sua agenda política, e, portanto, governabilidade. O problema, à luz da separação dos poderes e da democracia, se coloca quando a dominância do Executivo no processo legislativo se dá à revelia do controle dos parlamentares e dos eleitores.

29. Em um regime parlamentarista, a dominância do Chefe de Governo sobre o processo legislativo é antes de tudo natural, pois o cargo é ocupado pelo líder da coalizão parlamentar majoritária. Desse modo, a sua permanência no cargo depende da persistência do apoio parlamentar ao seu nome, de maneira que, caso o Parlamento discorde relevantemente da sua produção normativa é de se esperar que o Chefe de Governo seja destituído do cargo. Há, portanto, permanente controle parlamentar sobre a produção normativa do Chefe do Executivo.

30. Já em um regime presidencialista, como o Chefe de Governo não só acumula notáveis funções (como a de Chefe de Estado), mas também exerce mandato que, via de regra, decorre de eleição popular direta, a sua permanência no cargo não depende da persistência de apoio parlamentar. Não sendo juridicamente viável a destituição do

**MS 27931 / DF**

Chefe de Governo pela contrariedade do Parlamento à sua produção normativa ou pela falta de apoio parlamentar à sua atuação em geral, a dominância parlamentar do Chefe do Executivo somente se justifica se os processos legislativos por ele deflagrados forem efetivamente apreciados pelo Legislativo.

31. Como se viu no item anterior, a Emenda Constitucional nº 32/2001 aprimorou notavelmente o controle parlamentar sobre as medidas provisórias. Porém, como efeito colateral, gerou o frequente trancamento das pautas legislativas. Esse fenômeno não só gerou o controle, pelo Executivo, da agenda de deliberação parlamentar sobre os projetos de lei ordinária, mas *verdadeira paralisia institucional*, pois a interpretação literal do art. 62, § 6º, da CF/88 impedia as Casas Legislativas de aprovar outras espécies normativas, como a Emenda Constitucional, a lei complementar, o decreto-legislativo e a resolução.

32. Assim, anteriormente à interpretação formulada pelo então Presidente da Câmara, o Parlamento encontrava-se frequentemente impedido de deliberar sobre qualquer matéria de sua competência, com exceção da conversão, ou não, das medidas provisórias que trancavam a sua pauta, ou ainda de alterações ou adições ao seu teor. Parece evidente que a virtual paralisia do Poder Legislativo, provocada por ato unilateral de outro poder (edição de um grande número de medidas provisórias pelo Executivo), consiste em clara violação à separação dos poderes, pois compromete radicalmente o ideal constitucional de harmonia e de equilíbrio entre eles (art. 2º, da CF/88).

33. Os absurdos efeitos práticos da interpretação literal do art. 62, § 6º, da CF/88 são confirmados pela análise dos artigos 49, 51 e 52 da Constituição. Com o sobrestamento também das deliberações legislativas extraordinárias, ficaria impedido o Congresso Nacional de, por exemplo, ratificar tratados internacionais, declarar guerra ou paz, aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar estado de sítio, julgar as

**MS 27931 / DF**

contas do Presidente da República, escolher os membros do TCU etc. Ficaria impedida a Câmara dos Deputados, v.g., de autorizar a instauração de processo contra o Presidente da República e de aprovar o seu regimento interno, e o Senado Federal de processar e julgar o Presidente da República, os Ministros do STF, os membros do CNJ e do CNMP, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União, de aprovar a escolha de magistrados, Ministros do TCU, dentre outras atribuições.

34. Parece evidente que a vedação a que o Congresso Nacional e as suas Casas exerçam as suas competências privativas - cujas decisões são absolutamente vitais para o país -, causada por ato unilateral de outro poder, coloca em xeque o princípio da separação dos poderes. Tais considerações poderiam sugerir a inconstitucionalidade do art. 62, § 6º, da CF/88 ou mesmo da expressão *"ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando"*, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 32/2001. Embora a jurisprudência do STF admita o controle da constitucionalidade de emendas constitucionais à luz das cláusulas pétreas - como é o caso da separação dos poderes -, parece-me não ser o caso de adotar-se, na hipótese, medida extrema como essa.

35. Já tive a oportunidade de salientar em trabalho doutrinário que a interpretação conforme a Constituição consiste em corolário do princípio da presunção de constitucionalidade das leis.[\[13\]\[13\]\[13\]](#) Com efeito, havendo interpretação que, embora não seja a mais óbvia, afigure-se compatível com o texto da norma interpretada e com a Constituição, a sua adoção, com o afastamento da(s) interpretação(ões) inconstitucional(is), é preferível à declaração de inconstitucionalidade. Desta forma, sendo suficiente para a extirpação do vício de inconstitucionalidade a interpretação conforme a Constituição, parece evidente que a sua adoção prestigia o princípio da presunção de constitucionalidade, pois remanesce íntegro o texto normativo editado

**MS 27931 / DF**

por outro poder, afastando-se “apenas” uma ou mais interpretações. A lógica imposta pelo princípio da presunção de constitucionalidade (e pela separação dos poderes, que lhe serve de fundamento) é, portanto, a de adotar-se a solução que seja, concomitantemente, apta a sanar a inconstitucionalidade e que promova a menor restrição possível ao rol de atribuições dos outros poderes.

36. Na hipótese, parece-me que a interpretação conforme a Constituição contida no ato impugnado é amplamente suficiente para compatibilizar o art. 62, § 6º, da CF/88, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 32/2001, com a cláusula pétrea da separação de poderes. Primeiro, porque, como antes salientado, a sua interpretação literal, com o sobrestamento das deliberações legislativas ordinárias e extraordinárias, gera a virtual paralisia decisória do Poder Legislativo, e consequentemente viola a separação dos poderes. Merece, pois, ser afastada.

37. Questão mais complexa diz respeito à compatibilidade da interpretação contida no ato impugnado, no sentido do sobrestamento apenas das deliberações legislativas ordinárias, com a literalidade do art. 62, § 6º, da CF/88, que, repise-se, determina o sobrestamento de “*todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando*”. É importante desde logo salientar que os limites semânticos da norma definem o espaço de decisão dentro do qual o intérprete pode operar. Conforme anotei em trabalho doutrinário “*para salvar a lei, não é admissível fazer uma interpretação contra legem*”, “*privar o preceito de qualquer sentido útil*”, “*torcer o sentido das palavras*” ou “*adulterar a clara intenção do legislador*”.[\[14\]](#)

38. Embora não se trate de questão trivial, parece-me que a interpretação adotada pelo Presidente da Câmara não apenas se compatibiliza com o texto constitucional, como também se revela razoável. Convém esclarecer que a técnica da interpretação conforme a

**MS 27931 / DF**

Constituição aproxima-se das hipóteses de sentença manipulativa (que compreende decisões aditivas, redutivas ou substitutivas), pois o seu resultado impõe significativas alterações ao sentido literal da norma. Com efeito, o afastamento das “interpretações inconstitucionais” implica, via de regra, uma interpretação restritiva ou uma redução teleológica,[\[15\]](#)[\[15\]](#) [\[15\]](#) na medida em que a interpretação prevalecente costuma ser menos ampla do que sugere a sua exegese literal, como se a Corte impusesse ao dispositivo uma cláusula de exceção ou de especificação que nele não consta expressamente.[\[16\]](#)

39. Diversas decisões do STF seguem essa lógica: (i) lei que, não fazendo menção expressa à sua retroatividade, foi interpretada no sentido de excluir a supressão de direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada; (ii) lei que previa que os honorários advocatícios seriam devidos aos advogados empregados deveria ser interpretada à luz da ressalva da possibilidade de estipulação em contrário; (iii) a transferência de atividades a cargo de órgão público responsável pela gestão de trânsito (DETRAN) para particulares não poderia abranger a prática de atos que envolvessem o exercício do poder de polícia; (iv) incidência de imposto de renda sobre rendimentos percebidos em aplicações financeiras “inclusive por pessoa jurídica imune” não abrangia as sujeitas à imunidade recíproca; (v) dispositivo que excluía a incidência de inovações legislativas a processos penais em curso deveria ser interpretado sob a ressalva da aplicação das normas benéficas ao réu etc. [\[17\]](#)

40. Não é diverso o raciocínio engendrado no ato impugnado. Como a interpretação literal do art. 62, § 6º, da CF/88 se incompatibiliza com o princípio da separação dos poderes, a preservação da redação conferida pela Emenda Constitucional nº 32/2001 depende de interpretação restritiva, que exclua a sua aplicação às deliberações legislativas extraordinárias, ou, *a contrario sensu*, que a restrinja às deliberações legislativas ordinárias. Cuida-se, portanto, da introdução de

**MS 27931 / DF**

cláusula de exceção que não consta expressamente do seu texto, com a finalidade de harmonizá-lo com o sentido e alcance de cláusula pétrea.

41. Por outro lado, a interpretação impugnada consiste em adequada aplicação do elemento sistemático, que, como se sabe, desempenha notável importância na hermenêutica jurídica, e, particularmente, na constitucional, em razão do princípio da unidade da Constituição.[\[18\]\[18\]\[18\]](#) Conforme salientado pelo então Deputado Michel Temer, em virtude de as medidas provisórias não poderem se imiscuir no âmbito constitucionalmente reservado às Emendas Constitucionais, às leis complementares, aos decretos-legislativos e às resoluções, parece efetivamente decorrer razoavelmente da lógica do sistema constitucional a exegese que exclui da abrangência do art. 62, § 6º, da CF/88 esses processos legislativos especiais.

42. Note-se, ainda, que o ato apontado como coator representa interessante exemplo de interpretação constitucional realizada pelo Poder Legislativo. Encontra-se absolutamente superada a ideia de que a interpretação constitucional consiste em monopólio do Poder Judiciário. Ao contrário, há muito se sustenta a necessidade de estabelecer-se efetivamente uma “sociedade aberta dos intérpretes da Constituição”,[\[19\]](#) [\[19\]\[19\]\[19\]\[19\]](#) na qual os demais poderes do Estado e a sociedade civil sejam chamados a participar do processo dialógico de interpretação e aplicação do texto constitucional.

43. Trata-se, portanto, de interpretação constitucional realizada pelo Poder Legislativo, sobre assunto que, por dizer respeito aos limites do sobrestamento das suas deliberações legislativas, insere-se na sua função típica de legislar. Desta forma, o princípio da separação dos poderes impõe que o Judiciário adote dose razoável de autocontenção, limitando-se a invalidar tal exegese caso inexista fundamento razoável que a suporte. Porém, como visto acima, esse não é o caso, já que há consistentes fundamentos constitucionais para a sua sustentação.



MS 27931 / DF

44. Por fim, convém destacar que, salvo os parlamentares que subscreveram a petição inicial, todas as demais manifestações proferidas no presente processo sufragaram o ato impugnado. Com efeito, além da Câmara dos Deputados e do Advogado-Geral da União, também o Procurador-Geral da República e o Presidente da República se pronunciaram pela constitucionalidade da interpretação constitucional realizada pelo Presidente da Câmara.

IV. CONCLUSÃO

45. Por tais razões, acompanho o Relator, Ministro Celso de Mello, no sentido de conhecer o mandado de segurança e de denegar a ordem.

É como voto.

[1][1] SAMPAIO, Marco Aurélio. **A Medida Provisória no Presidencialismo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros editores, 2007, p. 173/175.

[2][2] Discurso do Senador Romero Jucá por ocasião da votação da PEC n.1-b/95.

[3][3] SANTÍ, Marcos Evandro Cardoso. Medida Provisória e sobrestamento de pauta: uma combinação restritiva dos poderes do Congresso Nacional. In: **O exercício da política: direitos e partidos políticos, organização do Estado e dos Poderes**. Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2008, p. 486.

[4][4] ABRAMOVAY, Pedro. **Separação dos Poderes e Medidas Provisórias**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 78.

[5][5] ABRAMOVAY, Pedro. **Separação dos Poderes e Medidas Provisórias**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 77/78.

[6][6] SANTÍ, Marcos Evandro Cardoso. Medida Provisória e sobrestamento de pauta: uma combinação restritiva dos poderes do



MS 27931 / DF

Congresso Nacional. In: **O exercício da política: direitos e partidos políticos, organização do Estado e dos Poderes**. Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2008, p. 494.

[\[7\]\[7\]](#) ABRANCHES, Sérgio. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados** 31 (1). 1988, p. 21/22.

[\[8\]\[8\]](#) Ver art. 60, § 1º, c/c art. 165 da CF/1988.

[\[9\]\[9\]](#) Art. 63, § 1º, da CF/1988. A exceção se dá no caso das leis orçamentárias, em que as emendas parlamentares que impliquem aumento de despesa serão admitidas desde que indiquem a fonte de custeio.

[\[10\]\[10\]](#) Por exemplo, poderes de determinação e de obstrução da pauta, de designação e de substituição de relatores e membros das comissões, de representação da bancada do partido, de solicitar urgência na apreciação de projetos de lei etc. FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. **Instituições Políticas e Governabilidade – Desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira**. In: **Democracia brasileira – balanço e perspectivas para o século 21**. MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ, Manuel Alcântara (org.). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, p. 151/156.

[\[11\]\[11\]](#) *Ibid.*, p. 156/157.

[\[12\]\[12\]](#) *Ibid.*, p. 186.

[\[13\]\[13\]](#) BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 7 edição. São Paulo: Saraiva, p. 193.

[\[14\]\[14\]](#) BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 7 edição. São Paulo: Saraiva, p. 198.

[\[15\]\[15\]](#) LARENZ, Karl. **Metodologia da ciência do direito**. 6. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, p. 481/ 554.

[\[16\]\[16\]\[16\]](#) BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia Judicial versus Diálogos Constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição**. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2012, p. 145.

[\[17\]\[17\]](#) Respectivamente, STF, ADI 1.236, DJ, 26/04/1996; ADI 1.194, RTJ, v. 162, t. 3, p. 857 e ss.; ADI 1.666, DJ, 22/06/1999; ADI 1.758, DJ, 22/05/1998; ADI 1.719, DJ, 27/02/1998. Ver SAMPAIO, José Adércio Leite.



MS 27931 / DF

A Constituição reinventada pela jurisdição constitucional, p. 210.

[\[\[18\]\[18\]](#) BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*. 7 edição. São Paulo: Saraiva, p. 202/224.

[\[\[19\]\[19\]](#) HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional. A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da Constituição**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997.