16/12/2009 **PLENÁRIO**

MANDADO DE SEGURANÇA 27.931 DISTRITO FEDERAL

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

R E L A T Ó R I O

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

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

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

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código F6DC-08BC-4EDD-49BC e senha 5C54-DEE2-ECAB-B600

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

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

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

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

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

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código F6DC-08BC-4EDD-49BC e senha 5C54-DEE2-ECAB-B600

O Ministério Público Federal, por sua vez, **em fundamentado pronunciamento** da lavra do eminente Senhor Procurador-Geral da República, Dr. ROBERTO MONTEIRO GURGEL SANTOS (fls. 150/160), **opinou pela denegação** do presente mandado de segurança, **fazendo-o** em parecer assim ementado (fls. 150):

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

É o relatório.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código F6DC-08BC-4EDD-49BC e senha 5C54-DEE2-ECAB-B600

16/12/2009 **PLENÁRIO**

MANDADO DE SEGURANÇA 27.931 DISTRITO FEDERAL

V O T O

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

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

> "***Responde à questão de ordem** do Deputado Regis de Oliveira **com uma reformulação e ampliação** da interpretação **sobre quais são** as matérias abrangidas pela expressão 'deliberações legislativas' **para os fins** de sobrestamento* da pauta por medida provisória ***nos termos** da Constituição; **entende** que, **sendo** a medida provisória um instrumento **que só pode** dispor sobre temas **atinentes** a leis ordinárias, **apenas** os projetos de lei ordinária **que tenham** por objeto matéria **passível** de edição de medida provisória **estariam por ela sobrestados**; desta forma, **considera não estarem sujeitas às regras de sobrestamento**, **além** das propostas de emenda à Constituição, **dos projetos** de lei complementar, dos decretos legislativos **e** das resoluções – estas objeto inicial da questão de ordem – **as matérias elencadas no inciso I do***

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CD47-5B25-1667-D3E6 e senha D548-E24C-E90B-6A50

> ***art. 62*** *da Constituição Federal,* ***as quais tampouco*** *podem ser objeto de medidas provisórias;* ***decide****, ainda,* ***que as medidas provisórias continuarão sobrestando*** *as sessões deliberativas* ***ordinárias*** *da Câmara dos Deputados,* ***mas não trancarão*** *a pauta das sessões extraordinárias."* (**grifei**)

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

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

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

> *"(…)* ***quero dizer*** *– já faço uma síntese preliminar –* ***que****,* ***além*** *das resoluções,* ***que podem ser votadas*** *apesar do trancamento da pauta por uma medida provisória,* ***também assim pode ocorrer*** *com as emendas à Constituição, com a lei complementar, com os decretos legislativos* ***e****, naturalmente, com as resoluções.*
>
> ***Dou um fundamento*** *para esta minha posição.*
>
> *O* ***primeiro*** *fundamento é de natureza meramente política. Os senhores sabem o quanto esta Casa tem sido criticada,* ***porque praticamente paralisamos*** *as votações* ***em face*** *das medidas provisórias.* ***Basta registrar*** *que temos hoje 10 medidas provisórias e uma décima primeira que voltou do Senado Federal, porque lá houve emenda,* ***que trancam a pauta dos nossos trabalhos****.* ***Num critério temporal*** *bastante otimista,* ***essa pauta só será***

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CD47-5B25-1667-D3E6 e senha D548-E24C-E90B-6A50

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* ***esse ano*** ***sem*** *conseguir levar adiante as propostas* ***que tramitam*** *por esta Casa* ***que*** ***não*** ***sejam*** *as medidas provisórias.* ***Aqui****, estou me cingindo a colocações de natureza política.* ***Eu quero****, portanto,* ***dar uma resposta*** *à sociedade brasileira,* ***dizendo que nós encontramos****, aqui,* ***uma solução*** ***que*** ***vai*** ***nos permitir*** ***legislar****.*

.....

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

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

.....

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

.....

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

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CD47-5B25-1667-D3E6 e senha D548-E24C-E90B-6A50

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

.....

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

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

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

.....

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

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

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

***Então**, **se eu ficar** na interpretação literal, 'todas as deliberações legislativas', eu digo, **nenhuma delas** pode ser objeto de apreciação. Mas não é isso o que diz o texto. **Eu pergunto**, **e a pergunta é importante**: **uma medida provisória pode versar** sobre matéria de lei complementar? **Não pode**. Há uma vedação*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CD47-5B25-1667-D3E6 e senha D548-E24C-E90B-6A50

expressa no texto constitucional. ***A medida provisória pode modificar*** *a Constituição?* ***Não pode****. Só a emenda constitucional pode fazê-lo.* ***A medida provisória pode tratar*** *de uma matéria referente a decreto legislativo, por exemplo, declarar a guerra ou fazer a paz, que é objeto de decreto legislativo?* ***Não pode****.* ***A medida provisória pode editar*** *uma resolução sobre o Regimento Interno da Câmara ou do Senado?* ***Não pode****. Isto é matéria de decreto legislativo e de resolução. Aliás, aqui faço um parêntese:* ***imaginem os senhores o que significa*** *o trancamento da pauta.* ***Se hoje estourasse um conflito*** *entre o Brasil e um outro país,* ***e o Presidente*** *mandasse uma mensagem* ***para declarar*** *a guerra,* ***nós não poderíamos expedir*** *o decreto legislativo,* ***porque a pauta está trancada*** *até maio.* ***Então****, nós mandaríamos avisar: só a partir do dia 15 ou 20 de maio nós vamos poder apreciar esse decreto legislativo.* ***Não é****?*

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

Esta interpretação*, como V. Exas. percebem,* ***é uma interpretação do sistema constitucional****. O sistema constitucional nos indica isso,* ***sob pena*** *de termos que dizer o seguinte: (...) a Constituinte de 1988* ***não produziu*** *o Estado Democrático de Direito; a Constituinte de 1988* ***não produziu*** *a igualdade* ***entre*** *os órgãos do Poder.* ***A Constituinte de 1988 produziu*** *um sistema de separação de Poderes,* ***em que o Poder Executivo é mais relevante****,* ***é maior****, politicamente, do que o Legislativo,* ***tanto é maior que basta um gesto excepcional*** *de natureza legislativa* ***para paralisar as atividades do Poder Legislativo****.* ***Poderíamos*** *até exagerar e dizer: na verdade o que se quis foi apenar o Poder Legislativo. Ou seja,*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CD47-5B25-1667-D3E6 e senha D548-E24C-E90B-6A50

> *se o Legislativo não examinou essa medida provisória, que nasceu do sacrossanto Poder Executivo, o Legislativo paralisa as suas atividades e passa naturalmente a ser chicoteado pela opinião pública.*
>
> ***Por isso que**, ao dar esta interpretação, **o que quero significar é que as medidas provisórias** evidentemente **continuarão na pauta das sessões ordinárias**, **e continuarão trancando a pauta das sessões ordinárias**, **não trancarão** a pauta das sessões extraordinárias (…).*" (**grifei**)

1. A legitimidade ativa dos impetrantes em face de sua condição de membros do Congresso Nacional

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

E, *ao fazê-lo*, **reconheço**, **na linha** do magistério jurisprudencial **desta** Suprema Corte (**MS 23.334/RJ**, Rel. Min. CELSO DE MELLO, *v.g.*), **que os membros** do Congresso Nacional **dispõem** de legitimidade ativa "*ad causam*" **para provocar** a instauração **do controle jurisdicional** sobre o processo de formação das leis **e** das emendas à Constituição, **assistindo-lhes**, sob tal perspectiva, **irrecusável** direito subjetivo **de impedir** que a elaboração dos atos normativos, pelo Poder Legislativo, **incida** em desvios inconstitucionais, **podendo insurgir-se**, por tal razão, **até mesmo** contra decisões que, **emanadas** da Presidência da Casa legislativa, **hajam resolvido** *questões de ordem* **pertinentes** ao "*iter*" procedimental **concernente** à atividade legislativa do Parlamento.

É por esse motivo que o Supremo Tribunal Federal tem **reiteradamente** proclamado, **em favor dos congressistas** – e **apenas** destes –, **o reconhecimento** desse direito público subjetivo **à correta elaboração** das emendas à Constituição, das leis **e** das demais espécies normativas **referidas** no art. 59 da Constituição, **valendo destacar** que a

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CD47-5B25-1667-D3E6 e senha D548-E24C-E90B-6A50

solução das *questões de ordem* **também** **compõe** o processo legislativo, **inclusive** para efeito de seu controle pelo Poder Judiciário:

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

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

Bem por isso, o Supremo Tribunal Federal, **na análise** dessa **específica** questão, **consagrou** orientação **que reconhece** a possibilidade de controle **incidental** de constitucionalidade das proposições legislativas, **desde** que provocado por iniciativa **de membros do órgão**

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CD47-5B25-1667-D3E6 e senha D548-E24C-E90B-6A50

parlamentar perante o qual se achem em curso os projetos de lei, as propostas de emenda à Constituição **ou** as medidas provisórias, *p. ex.*.

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

Titulares do poder de agir em sede jurisdicional, portanto, **tratando-se de controvérsia constitucional** instaurada **ainda no momento formativo** do projeto de lei (**inclusive** do projeto de lei de conversão) **ou** da proposta de emenda à Constituição, **hão de ser os próprios membros do Congresso Nacional**, **a quem se reconhece**, como líquido e certo, o direito público subjetivo **à correta** observância da disciplina jurídica imposta pela Carta Política **em sede** de elaboração das espécies normativas. **O parlamentar**, fundado na sua condição **de co-partícipe** do procedimento de formação das normas estatais, **dispõe**, por tal razão, **da prerrogativa** irrecusável **de impugnar**, em juízo, **o eventual descumprimento**, pela Casa legislativa, das cláusulas constitucionais **que lhe condicionam**, no domínio material **ou** no plano formal, **a atividade de positivação** dos atos normativos.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CD47-5B25-1667-D3E6 e senha D548-E24C-E90B-6A50

2. Possibilidade de controle jurisdicional da deliberação parlamentar ora questionada, por ocorrente, na espécie, situação configuradora de litígio constitucional

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

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

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CD47-5B25-1667-D3E6 e senha D548-E24C-E90B-6A50

do que muitos **erroneamente** supõem **e** afirmam – **não pode ser considerada** um gesto de indevida interferência jurisdicional **na esfera orgânica** do Poder Legislativo.

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

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

Essa visão é também compartilhada pelo magistério da doutrina (PEDRO LESSA, "**Do Poder Judiciário**", p. 65/66, 1915, Livraria Francisco Alves; RUI BARBOSA, "**Obras Completas de Rui Barbosa**", vol. XLI, tomo III/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 Política**", 2ª ed., 2002, Malheiros, *v.g.*), **cuja orientação**, no tema, **tem sempre ressaltado**, na linha **de diversas** decisões **desta** Corte, que "***O Poder Judiciário, quando intervém para assegurar*** *as franquias*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CD47-5B25-1667-D3E6 e senha D548-E24C-E90B-6A50

constitucionais ***e para garantir*** *a integridade* ***e*** *a supremacia da Constituição,* ***desempenha****, de maneira* ***plenamente*** *legítima,* ***as atribuições*** *que lhe conferiu* ***a própria*** *Carta da República*" (**RTJ 173/806**, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

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

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

> "***A Justiça****, como a nossa Constituição a criou no art. 59,* ***é quem traça*** *definitivamente* ***aos dois podêres políticos*** *as suas órbitas respectivas. (...).*
>
> *No art. 59,* ***é categórica*** *a letra constitucional,* ***estatuindo*** *de acôrdo com a praxe geral (...),* ***que o Supremo Tribunal*** *conhecerá,* ***em última instância****, das causas* ***em que se contestar*** *a validade,* ***assim*** *dos atos do Poder Executivo,* ***como do Poder Legislativo perante a Constituição****.* ***Por esta disposição constitucional****, a*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CD47-5B25-1667-D3E6 e senha D548-E24C-E90B-6A50

*nossa justiça suprema **é quem define** quando os atos do Poder Legislativo **estão dentro ou fora** da Constituição, **isto é**, quando os atos **de cada um dêsses dois podêres** se acham **dentro** da órbita **que a cada um dêsses dois podêres** a Constituição traçou.*

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

.....

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

.....

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

.....

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

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

Essa compreensão do tema, **que se tem refletido**, historicamente, **na prática jurisprudencial** do Supremo Tribunal Federal, **ao longo** do período republicano, **em torno da cognoscibilidade** das denominadas "*questões políticas*", **encontra perfeita tradução** em douto voto proferido, **em 1922**, pelo saudoso e eminente Ministro GUIMARÃES NATAL,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CD47-5B25-1667-D3E6 e senha D548-E24C-E90B-6A50

quando do julgamento do **HC 8.584/DF**, Rel. Min. Muniz Barreto ("**Revista do Supremo Tribunal Federal**", vol. 42/135-221, **192-194**):

> "***Nunca professei a doutrina*** *que considera as* ***questões políticas*** *como absolutamente* ***impenetráveis*** *aos olhos investigadores da Justiça, que deverá ter sempre por* ***impecáveis****, na sua constitucionalidade e na sua conformidade á Lei, as soluções que lhe houverem dado os poderes políticos a cuja competência constitucional pertencerem. Nos* ***regimes****, como o nosso, de constituição escrita, os poderes* ***são limitados****, e as limitações excluem a discrição e o arbítrio. Se, no exercício de suas funções,* ***qualquer*** *dos* ***poderes*** *políticos* ***exorbita****, lesando um direito, o direito lesado pela exorbitância* ***poderá reclamar*** *a sua reintegração ao judiciário, o poder especialmente preposto pela Constituição a tais reintegrações. E a ação do judiciário* ***não se poderá deter diante de uma questão política****, sob o pretexto de que é ela atribuída privativamente a um poder político, porque privativa do Congresso Nacional é a decretação das leis e o judiciário declara-as inaplicáveis, quando contrárias á Constituição; privativos do executivo são atos que o judiciário anula, quando, contrariando a Constituição e as leis, lesam um direito.*
>
> .....
>
> ***Nos regimes de Constituição escrita****, de poderes limitados,* ***a Lei Fundamental é****, na frase de 'Cooley', a regra absoluta de ação e decisão para todos os poderes públicos e para o povo, e tudo quanto em oposição a ela se faz é substancialmente nulo.*
>
> ***Mas para que a Constituição mantivesse esta preeminência de regra absoluta*** *de ação e decisão, que lhe dera o povo, decretando-a,* ***era necessário criar um órgão que fosse dela a encarnação viva****, que a interpretasse soberanamente, irrecorrivelmente, que com ela confrontasse as Leis e os atos dos Poderes Públicos e até do próprio povo e que tivesse o poder de declarar tais Leis e tais atos insubsistentes quando desconformes aos princípios nela consagrados.* ***Esse órgão no nosso regime****, como nos semelhantes ao nosso,* ***é o Poder Judiciário Federal*** *(…).*
>
> .....

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CD47-5B25-1667-D3E6 e senha D548-E24C-E90B-6A50

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

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

> "***Quanto à competência do Tribunal para conhecer das questões suscitadas no processo e decidi-las nada posso acrescentar*** *ao já tantas vezes dito e redito pelos eminentes colegas em grande cópia de Acórdãos que ilustram a nossa jurisprudência.* ***De três dos julgados*** *que os pacientes invocam* ***fui o Relator*** *em espécies idênticas.*
>
> ***Tenho sempre sustentado*** *que,* ***nos regimes*** *como o nosso,* ***de poderes limitados****,* ***era necessária a existência*** *de um poder* ***que fizesse respeitadas****, pelos outros poderes,* ***as limitações constitucionais****,* ***contendo-os*** *dentro da órbita de suas atribuições* ***um em relação ao outro*** *e ambos em relação aos Estados* ***e esse poder é o Judiciário****, por ser o que, para impor obediência às suas decisões, só tem o prestígio moral e jurídico que os revestir.*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CD47-5B25-1667-D3E6 e senha D548-E24C-E90B-6A50

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

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

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

> "*Diz-se, Sr. presidente, que se trata de casos políticos e que o Supremo Tribunal não pode conhecer de questões políticas.*
>
> .....
>
> *(…) Para mim, e nisto nada mais faço do que seguir a opinião dos competentes, **o Poder Judiciário tem jurisdição para conhecer de todas as questões políticas**, desde que a solução delas seja indispensável à garantia de um direito consagrado em lei ou na Constituição (…).*" (**grifei**)

Em uma palavra, Senhor Presidente: **a índole política** dos atos **e** procedimentos parlamentares **não basta**, só por si, **para subtraí-los** à esfera de controle jurisdicional, **eis que sempre caberá**, a esta Suprema Corte, **mediante** formal provocação da parte lesada, **o exercício** da jurisdição constitucional – **que lhe é inerente** –, **nos casos em que se**

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CD47-5B25-1667-D3E6 e senha D548-E24C-E90B-6A50

alegue ofensa, atual **ou** iminente, a direitos individuais **ou** a cláusulas constitucionais em geral, **pois nenhum Poder da República** tem legitimidade **para desrespeitar** a Constituição **ou para ferir** direitos públicos **e** privados de seus cidadãos **ou** de membros integrantes de qualquer dos Poderes do Estado.

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

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

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

3. 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.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CD47-5B25-1667-D3E6 e senha D548-E24C-E90B-6A50

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

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

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

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

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CD47-5B25-1667-D3E6 e senha D548-E24C-E90B-6A50

exercício **imoderado** da competência **extraordinária** que lhe conferiu o art. 62 da Constituição.

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

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

Esse comportamento governamental faz instaurar, no plano do sistema político-institucional brasileiro, uma perigosa ***práxis*** descaracterizadora da natureza mesma do regime de governo **consagrado** na Constituição da República, **como pude enfatizar**, em voto **vencido**, no Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento, **em 1997, da ADI 1.687/DF**.

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

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CD47-5B25-1667-D3E6 e senha D548-E24C-E90B-6A50

Ao julgar a ADI 2.213-MC/DF, de que sou Relator, **salientei**, então, **a propósito da anômala** situação institucional que resulta **do exercício compulsivo** do poder (**extraordinário**) de editar medidas provisórias, **que o postulado da separação de poderes** – que impõe o **convívio harmonioso** entre os órgãos da soberania nacional – **atua**, no contexto da organização estatal, **como um expressivo meio de contenção** dos excessos, que, **praticados** por qualquer dos poderes, **culminam** por submeter **os demais à vontade hegemônica** de um deles apenas.

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

Na realidade, a deliberação ora questionada **busca reequilibrar** as relações institucionais **entre** a Presidência da República **e** o Congresso Nacional, **fazendo-o** mediante interpretação **que destaca o caráter fundamental** que assume, em nossa organização política, **o princípio** da divisão funcional do poder, **cuja essencialidade** – **ressaltada** por ilustres doutrinadores (JOSÉ ANTÔNIO PIMENTA BUENO, "**Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império**", p. 32/33, item ns. 27/28,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CD47-5B25-1667-D3E6 e senha D548-E24C-E90B-6A50

1958, **reedição** do Ministério da Justiça, Rio de Janeiro; MIGUEL REALE, "**Figuras da Inteligência Brasileira**", p. 45/50, 2ª ed., 1994, Siciliano; CÁRMEN LÚCIA ANTUNES ROCHA, "**Medidas Provisórias e Princípio da Separação de Poderes**", "*in*" "**Direito Contemporâneo/Estudos em homenagem a Oscar Dias Corrêa**", p. 44/69, 2001, Forense Universitária; JOHN LOCKE, "**Segundo Tratado sobre o Governo**", p. 89/92, itens ns. 141/144, 1963, Ibrasa; JAMES MADISON, "**O Federalista**", p. 394/399 e 401/405, **401**, itens ns. 47 e 48, 1984, Editora UnB, *v.g.*) – **foi expressamente destacada** pelo eminente Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, **que acentuou** as gravíssimas 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** *pelos vários* Presidentes da República, **desde** 05 de outubro de 1988 **até** a presente data, **evidenciam que o exercício compulsivo** da competência extraordinária de editar medida provisória **culminou por**

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CD47-5B25-1667-D3E6 e senha D548-E24C-E90B-6A50

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.

4. A fórmula interpretativa adotada pelo Presidente da Câmara dos Deputados: constituiria ela uma reação legítima ao controle hegemônico, pelo Presidente da República, do poder de agenda do Congresso Nacional?

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

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

> *"(…) **na grande maioria** das sessões desta Casa **nos últimos** anos, **a pauta encontrava-se obstruída por uma ou mais medidas provisórias**.*
>
> ***As quantificações** acima citadas **demonstram**, então, indubitavelmente, **que o sobrestamento das votações causado pelo excesso** na edição de medidas provisórias **vinha tornando quase que inviável não só** a capacidade de agenda, **mas o próprio** funcionamento do Poder Legislativo, **o que**, por si só, **demonstra o acerto** da decisão **contestada** no presente 'writ'.*
>
> ***Acrescente-se que há matérias relevantíssimas aguardando** decisões do Legislativo **e que poderiam** ser apreciadas em face da decisão da autoridade impetrada (…)."* (**grifei**)

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CD47-5B25-1667-D3E6 e senha D548-E24C-E90B-6A50

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

> "***O trancamento da pauta*** *da Câmara dos Deputados* ***e*** *do Senado Federal* ***em face da ausência de apreciação*** *de medida provisória* ***no prazo*** *de 45 dias* ***surgiu com a aprovação*** *da EC nº 32/2001,* ***que resultou*** *na atual redação* ***do § 6º*** *do art. 62 da Constituição Federal.* ***Tal prazo****, então,* ***não é fruto*** *do Poder Constituinte Originário,* ***mas da competência derivada*** *outorgada por este Poder ao Congresso Nacional,* ***estando****, assim,* ***tal alteração sujeita às limitações materiais*** *ao poder de reforma da Carta,* ***contidas*** *no § 4º do seu art. 60.* ***Entre*** *essas limitações* ***está inclusa****, no seu inciso III,* ***a proibição*** *da tramitação de emenda* ***tendente a abolir*** *a separação dos Poderes.*
>
> ***Desde a promulgação*** *da referida emenda,* ***houve****, então,* ***uma clara redução*** *da capacidade legislativa plena* ***preconizada*** *pelo Constituinte Originário,* ***visto que****,* ***pela exegese*** *até então dada* ***ao § 6º*** *do art. 62 da Constituição Federal,* ***a edição*** *de medidas provisórias, pelo Poder Executivo,* ***passou a possuir*** *o condão de,* ***até mesmo****,* ***inviabilizar*** *o funcionamento do Poder Legislativo,* ***em claro desrespeito*** *à referida limitação material constante no art. 60, § 4º, inc. III, da Constituição Federal.*
>
> ***Em face da situação atual*** *em que se encontra o Poder Legislativo,* ***totalmente paralisado*** *por uma quantidade* ***irrazoável*** *de medidas provisórias,* ***restou abalada*** *a equação* ***preconizada*** *pelo Constituinte Originário* ***referente*** *à harmonia* ***e*** *à independência dos Poderes da República,* ***tornando-se premente*** *a necessidade de reduzir-se a extensão da interpretação conferida ao referido dispositivo.*
>
> ***Assim****,* ***proferiu*** *a Presidência da Câmara dos Deputados* ***a decisão*** *que segue anexa,* ***tendo a certeza*** *de que* ***a única*** *fórmula* ***capaz de sustentar*** *um mínimo de constitucionalidade à alteração efetuada pela EC nº 32/2001* ***é a nova*** *interpretação concedida ao dispositivo pelo ora Impetrado.*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CD47-5B25-1667-D3E6 e senha D548-E24C-E90B-6A50

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

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

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

> "***PROPOSTAS DE EMENDAS CONSTITUCIONAIS***
>
> – ***PEC 42/95*** *Dá nova redação ao art. 55 da Constituição Federal (Fidelidade partidária)*
>
> – ***PEC 115/95*** *Modifica o § 4º do art. 225 da Constituição Federal, incluindo o Cerrado na relação dos biomas considerados patrimônio nacional (PEC do Cerrado)*
>
> – ***PEC 231/95*** *Altera os incisos XIII e XVI do art. 7º da Constituição (Redução da Jornada de Trabalho)*
>
> – ***PEC 349/01*** *Altera a redação dos arts. 52, 53, 55 e 66 da Constituição Federal para abolir o voto secreto nas decisões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (PEC do voto aberto)*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CD47-5B25-1667-D3E6 e senha D548-E24C-E90B-6A50

– ***PEC*** ***393/01*** *Reduz a jornada de trabalho e aumenta o valor mínimo da hora extraordinária (Apensada à PEC 231/95)*

– ***PEC*** ***438/01*** *Dá nova redação ao art. 243 da Constituição Federal (Combate ao Trabalho Escravo)*

– ***PEC*** ***524/02*** *Acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a fim de instituir o Fundo para a Revitalização Hidroambiental e o Desenvolvimento Sustentável da Bacia do Rio São Francisco (Revitalização do Rio São Francisco)*

– ***PEC*** ***544/02*** *Cria os Tribunais Regionais Federais da 6ª, 7ª, 8ª e 9ª Regiões*

– ***PEC*** ***358/05*** *Altera dispositivos dos arts. 21, 22, 29, 48, 93, 95, 96, 98, 102, 103-B, 104, 105, 107, 111-A, 114, 115, 120, 123, 124, 125, 128, 129, 130-A e 134 da Constituição Federal, acrescenta os arts. 97-A, 105-A, 111-B e 116-A, e dá outras providências (**Reforma do Judiciário – 2ª fase**)*

– ***PEC*** ***457/05*** *Altera o art. 40 da Constituição Federal, relativo ao limite de idade para a aposentadoria compulsória do servidor público em geral, e acrescenta dispositivo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (Aposentadoria aos 75 anos)*

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

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

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

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

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

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CD47-5B25-1667-D3E6 e senha D548-E24C-E90B-6A50

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

PROJETOS DE LEI COMPLEMENTAR

.....

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

*– **PLP** **351/02** Cria reserva do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE, para as unidades da Federação que abriguem, em seus territórios, unidades de conservação da natureza ou terras indígenas demarcadas (Fundo de Participação para conservação da natureza)*

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

.....

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

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

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CD47-5B25-1667-D3E6 e senha D548-E24C-E90B-6A50

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

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

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

*– **PLP 306/08** Dispõe sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente por Estados, Distrito Federal, Municípios e União em ações e serviços públicos de saúde, os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas três esferas de governo (Regulamentação da Emenda 29)*

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

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

PROJETOS DE LEI ORDINÁRIA

.....

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

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CD47-5B25-1667-D3E6 e senha D548-E24C-E90B-6A50

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

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

*– **PL** **4747/98** Acrescenta artigo ao Código Civil (Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916) e parágrafo ao art. 129 do Código Penal (Decreto-Lei nº 22.848, de 7 de dezembro de 1940). (Bom Samaritano)*

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

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

.....

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

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

….....

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

.....

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

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CD47-5B25-1667-D3E6 e senha D548-E24C-E90B-6A50

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

….....

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

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

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

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

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

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

….....

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

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

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CD47-5B25-1667-D3E6 e senha D548-E24C-E90B-6A50

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

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

….....

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

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

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

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

MENSAGEM

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

Se é certo, de um lado, **que o diálogo institucional entre** o Poder Executivo **e** o Poder Legislativo **há de ser desenvolvido**, Senhor Presidente, **com observância** dos marcos regulatórios **que a própria** Constituição da República define, **não é menos exato**, de outro, que a Lei

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CD47-5B25-1667-D3E6 e senha D548-E24C-E90B-6A50

Fundamental **há de ser interpretada** de modo **compatível** com o postulado da separação de poderes, **em ordem a evitar exegeses** que estabeleçam **a preponderância** institucional **de um** dos Poderes do Estado sobre os demais, **notadamente se**, de tal interpretação, **puder** resultar o comprometimento (**ou**, até mesmo, **a esterilização**) **do normal** exercício, pelos órgãos da soberania nacional, **das funções típicas** que lhes foram outorgadas.

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

> "***Ora***, *no Brasil,* ***a partir*** *da CF 88,* ***as MPs passaram a ser a forma usual, corriqueira, de governar****: haja vista que até 11.09.2001 (fora as reedições, em alguns casos, mais de noventa) haviam sido editadas 2230 MPs; e de 11.09.2001, data da EC 32, que lhes regulou a edição, até 31.12.2001, portanto, três meses, já haviam sido editadas, com a nova numeração, 20.*
>
> ***Vale dizer****, o CN* ***continuará*** *a ser apenas* ***o discutidor*** *de MPs, se não terá tempo para outras votações,* ***com a preferência*** *que a EC 32* ***deferiu*** *às MPs,* ***e que lhe congestionarão*** *a pauta,* ***permanentemente****,* ***impedindo*** *que outras matérias, por mais relevantes sejam, lhe tomem a atenção.*
>
> ***É o caso de se indagar se*** *as MPs são instrumento que serve ao nosso estado democrático.* ***Responderia que não****,* ***e****, em síntese,* ***alinharia alguns argumentos elementares****:*
>
> > ***I*** *–* ***A legislação fica sujeita ao alvitre exclusivo*** *do PR,* ***com o que atende às conveniências circunstanciais*** *do Poder Executivo,* ***que a elas recorre sempre****, como meio mais fácil, à sua disposição,* ***para resolver todos os problemas****, se têm eficácia imediata e vigerão, pelo menos 60 dias, prorrogáveis*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CD47-5B25-1667-D3E6 e senha D548-E24C-E90B-6A50

por mais 60; ***em muitos casos, prazo suficiente*** ***para atender*** *à circunstância que a provocou.*

II *–* ***Causa*** *aos demais poderes mal considerável:*

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

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

III *–* ***Causa danos irreparáveis*** *à sociedade, em geral:* ***o cidadão é acordado*** *com a notícia de que nova imposição legal lhe foi feita,* ***unilateralmente****, pelo PR (****se*** *o Executivo é ele),* ***sem que tenha tido conhecimento*** *da necessidade que a provocou* ***e*** *da conveniência de sua edição.* ***Com a lei****, e a discussão no CN,* ***o cidadão tem como influir****, junto aos representantes que elegeu* ***e****, até mesmo,* ***de preparar-se*** *para a incidência da nova disposição legal."* (**grifei**)

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

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

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CD47-5B25-1667-D3E6 e senha D548-E24C-E90B-6A50

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

> "*O § 6º do art. 62* ***com a redação*** *da Emenda nº 32* ***trouxe uma inovação*** *no Processo Legislativo brasileiro,* ***determinando o sobrestamento de todas as deliberações legislativas*** *da Casa em que estiver tramitando a medida* ***após*** *45 dias de sua publicação pelo Executivo.* ***Em outras palavras****, transcorrido esse exíguo prazo,* ***não importando*** *a casa onde esteja tramitando a medida,* ***todos os demais*** *trabalhos daquela casa* ***ficarão paralisados*** *até que se ultime sua votação.* ***A prática também tem demonstrado*** *que o transcurso desse prazo é inevitável* ***e que cada vez mais frequentemente*** *o Poder Legislativo* ***fica impedido*** *de trabalhar* ***por conta*** *de medidas provisórias* ***que trancam*** *a pauta.*
>
> ***Cabe ressaltar*** *que a prorrogação automática do prazo de eficácia de 60 dias da medida (****determinado*** *pelo § 7º)* ***em nada altera*** *o regime de urgência,* ***e os trabalhos*** *da casa onde estiver tramitando o projeto de conversão* ***permanecerão*** *paralisados.*
>
> ***O ordenamento*** *aguardou de 1937* ***até*** *2001* ***para regulamentar*** *expedição das normas primárias* ***emanadas*** *do Executivo.* ***Governos autoritários e, também, os democráticos*** *serviram-se desse expediente que, no mínimo,* ***mitiga*** *a separação de poderes.* ***A supremacia do Poder Executivo ficou evidenciada e tais normas*** *serviram de base* ***para todo tipo*** *de conduta,* ***desde*** *a concessão de aposentadorias individuais,* ***passando*** *pela tipificação de condutas* ***e até*** *confisco de bens da população.* ***Quando****, finalmente, se encontra ambiente político* ***favorável*** *para a rigorosa regulamentação* ***do trâmite*** *de medidas provisórias,* ***a punição*** *pelo exagero na edição dessas normas* ***é imposta****, justamente,* ***ao Poder Legislativo****.* ***É o Congresso Nacional quem ficará impedido*** *de trabalhar na hipótese (****muito comum****)* ***de não haver*** *acordo para a votação da medida em menos de 45 dias.*" (**grifei**)

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CD47-5B25-1667-D3E6 e senha D548-E24C-E90B-6A50

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

> *"**As conseqüências**, **no caso do sobrestamento** das demais deliberações, **são devastadoras** para o Legislativo, **tendo em vista o engessamento** dos trabalhos da Casa, **inclusive com o bloqueio** da votação **de emendas** à Constituição **ou** de reformas consideradas prioritárias **pelo próprio** Governo, que se vê refém de si mesmo (lembre-se das Reformas Previdenciária e do Judiciário). **Na seara política**, vale a pena mencionar a interessante matéria veiculada pelo Jornal 'O Estado de São Paulo', **cujo título** era '**Líderes estudam mudanças para evitar excesso de MPs**':*
>
> > ***Os líderes da base aliada** estão estudando mudanças no regimento interno da Câmara e do Senado **no que se refere** à tramitação das medidas provisórias. O movimento ainda é discreto, para evitar polêmicas, **mas a constatação é de que o excesso de MPs está atrapalhando os trabalhos na Câmara**, que fica com sua pauta **trancada** por vários dias, **impedindo a apreciação** de propostas de interesse do Palácio do Planalto.*
> >
> > *[...]*
> >
> > ***A idéia**, defendida por alguns líderes aliados, **é acabar com o poder que a MP tem de trancar a pauta**. Ela simplesmente perderia a eficácia ao final do prazo de 120 dias após a edição se não fosse apreciada.*
> >
> > .....
>
> ***Vemos** até que ponto vai a ojeriza dos nossos congressistas **com a peculiaridade** das medidas provisórias **em sobrestarem as deliberações parlamentares**. **Podemos adicionar** mais um complicador a este assunto: poucas são as medidas provisórias **que envolvem um consenso** em torno de sua aprovação e conversão em lei, **o que demanda** da 'base aliada' grande esforço de mobilização e negociação política."* (**grifei**)

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CD47-5B25-1667-D3E6 e senha D548-E24C-E90B-6A50

Na realidade, **a expansão** do poder presidencial **em tema** de desempenho da função (**anômala**) de legislar, **além de viabilizar** a possibilidade **de uma preocupante ingerência** do Chefe do Poder Executivo da União **no tratamento unilateral** de questões, que, **historicamente**, sempre pertenceram à esfera de atuação institucional dos corpos legislativos, **introduz fator de desequilíbrio sistêmico que atinge**, **afeta e desconsidera** a essência da ordem democrática, **cujos fundamentos** – apoiados em razões de garantia política **e** de segurança jurídica dos cidadãos – **conferem justificação teórica** ao princípio da reserva de Parlamento **e** ao postulado da separação de poderes.

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

> "***O sobrestamento é uma medida extrema*** *– portanto,* ***somente*** *poderia ser admitido em situações excepcionalíssimas –* ***que impede*** *uma Câmara de deliberar* ***sobre qualquer*** *proposição legislativa.* ***Ora, um Legislativo*** *que tem sistematicamente restringidos os momentos em que pode legislar* ***é um Poder limitado, diminuído****.*
>
> ***Se considerarmos*** *– e isso é mais grave ainda –* ***que a regra ultimamente tem sido a de pautas bloqueadas, havendo*** *cada vez mais raramente sessões em que se pode deliberar,* ***a conclusão é inevitável: o Congresso Nacional, mais*** *do que ter seus poderes*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CD47-5B25-1667-D3E6 e senha D548-E24C-E90B-6A50

*limitados, **vive** **uma alarmante tendência** **a** **paralisar** as votações de Plenário nas duas Casas.*

.....

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

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

.....

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

.....

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

.....

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CD47-5B25-1667-D3E6 e senha D548-E24C-E90B-6A50

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

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

A interpretação dada pelo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados **ao § 6º** do art. 62 da Constituição da República, ao contrário, **apoiada em estrita construção** de ordem jurídica, **cujos fundamentos** repousam **no postulado** da separação de poderes, **tem a virtude de fazer instaurar**, no âmbito da Câmara dos Deputados, **verdadeira** ***práxis***

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CD47-5B25-1667-D3E6 e senha D548-E24C-E90B-6A50

libertadora do desempenho, **por essa Casa** do Congresso Nacional, **da função primária** que, histórica **e** institucionalmente, **sempre** lhe pertenceu: **a função de legislar**.

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

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

> *"**21. A autoridade apontada** como coatora foge da literalidade do dispositivo conferindo-lhe, sob o aspecto jurídico da questão, interpretação sistemática, privilegiando o princípio da separação de poderes.*
>
> ***22. Não se há de negar que**, num primeiro momento, parece temerário admitir possa o Presidente da Câmara, por deliberação unilateral, alterar o procedimento constitucional já estabelecido referente às medidas provisórias. É questão que se coloca em debate e merece exame cauteloso. Mas, uma vez jurisdicionalizado o tema, não dever ser obstáculo ao reconhecimento da legitimidade da tese sustentada, quando dotado o ato de fundamentação e propósito irretocáveis – o que acaba por excluir o que poder-se-ia compreender como arbitrariedade da autoridade impetrada.*
>
> ***23. O estudo da origem do Poder Legislativo e das funções que lhe são inerentes dá ampla sustentação** à tese defendida **e**, porque não, **à autoridade exercida** pelo Presidente da Câmara **ao posicionar-se contrariamente ao trancamento ilimitado da pauta**. (…)*
>
> .....

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CD47-5B25-1667-D3E6 e senha D548-E24C-E90B-6A50

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

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

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

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

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

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

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

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CD47-5B25-1667-D3E6 e senha D548-E24C-E90B-6A50

> ***32. Nesse contexto*** *foi proferido o ato impugnado,* ***que parece haver encontrado*** *solução intermediária* ***ao lidar*** *com a questão,* ***de modo a manter*** *a legitimidade da reforma constitucional –* ***confirmando*** *o sobrestamento da pauta da Casa* ***no que se refere*** *aos projetos de lei ordinária –* ***e****, simultaneamente,* ***privilegiar*** *o princípio da separação de poderes* ***que inspira*** *a Constituição.*
>
> ***33. É razoável entender****, como fez a autoridade apontada como coatora, que as matérias* ***que não podem*** *ser tratadas por medida provisória,* ***nos termos*** *do § 1º do art. 62 da Constituição* ***não sejam alcançadas*** *pelo trancamento da pauta. (…)*
>
> ***34. O abuso*** *na utilização de medida de caráter excepcional – sem a pretensão de se admitir forma transversa de controle de seus pressupostos subjetivos – aliado à interpretação sistemática dos preceitos constitucionais possível no presente caso dão suporte à conclusão no sentido da legitimidade da deliberação do Presidente da Câmara.*
>
> ***35. É tentativa legítima****, como dito, diante das questões examinadas,* ***de tornar exeqüível a sua função essencial****,* ***com a preservação de seu poder de deliberar*** *sobre os inúmeros projetos em trâmite,* ***sem deixar*** *de prestigiar, do modo como pede um sistema caracterizado pelo equilíbrio e a harmonia entre os Poderes, a atribuição conferida pelo constituinte ao Presidente da República."* (**grifei**)

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

> *"**E é justamente através da compreensão do princípio da separação** (ou divisão) **de poderes** que melhor se compreende **o acertado entendimento** conferido pelo Presidente da Câmara dos Deputados ao art. 62, **§ 6º**, da Constituição.*
>
> .....
>
> ***A Emenda Constitucional nº 32/2001****, ao dar a redação que hoje existe no art. 62,* ***alterou****, significativamente,* ***a sistemática*** *das medidas provisórias.*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CD47-5B25-1667-D3E6 e senha D548-E24C-E90B-6A50

> ***Todavia***, ***a verdade*** *é que, principalmente* ***em razão do § 6º*** *do aludido artigo,* ***referido procedimento acabou por comprometer*** *o funcionamento das Casas Legislativas brasileiras,* ***que, ao verem suas pautas trancadas por medidas provisórias, acabaram perdendo o seu poder de agenda****.*
>
> ***Nesse contexto****, insere-se a decisão atacada, que,* ***ao restringir*** *as deliberações legislativas* ***que ficam trancadas*** *pela apreciação das medidas provisórias,* ***confere*** *à Câmara dos Deputados* ***o poder de decidir acerca*** *dos diversos projetos em trâmite,* ***resguardando a atividade legiferante*** *daquela Casa.*
>
> ***Dessarte****,* ***levando em consideração a maior rigidez do princípio da separação de poderes*** *no sistema presidencialista,* ***é de se notar que****, de fato, se faz necessária uma maior preservação às funções 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."* (**grifei**)

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

A construção jurídica formulada pelo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, **além de propiciar o regular** desenvolvimento dos trabalhos legislativos no Congresso Nacional, **demonstra reverência** ao texto constitucional, **pois** – **reconhecendo a subsistência** do bloqueio da pauta daquela Casa legislativa **quanto** às proposições normativas que veiculem matéria **passível** de regulação por medidas provisórias (**não**

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CD47-5B25-1667-D3E6 e senha D548-E24C-E90B-6A50

compreendidas, unicamente, aquelas **abrangidas pela cláusula de pré-exclusão** inscrita no art. 62, **§ 1º**, da Constituição, **na redação** dada pela EC nº 32/2001) – **preserva**, íntegro, **o poder ordinário** de legislar **atribuído** ao Parlamento.

Vale destacar, neste ponto, Senhores Ministros, **que a interpretação** dada pelo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados ao **§ 6º** do art. 62 da Constituição **tem a virtude** de impedir que matérias **impregnadas** do mais alto relevo **tenham** o seu exame final **obstruído** pelo bloqueio procedimental **gerado** pelo preceito constitucional em referência, **que determina** – em decorrência **do decurso** "*in albis*" do prazo de 45 (quarenta e cinco) dias – **fiquem sobrestadas**, até que se ultime **a votação** da medida provisória, "***todas as demais*** *deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando*" (**grifei**).

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

Mais do que isso, a decisão em causa **tem** a virtude **de devolver**, à Câmara dos Deputados, ***o poder de agenda***, que representa prerrogativa institucional **das mais** relevantes, **capaz de permitir**, a essa Casa do Parlamento brasileiro, **o poder** de selecionar **e** de apreciar, **de modo**

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CD47-5B25-1667-D3E6 e senha D548-E24C-E90B-6A50

inteiramente **autônomo**, as matérias que considere **revestidas** de importância política, social, cultural, econômica e jurídica para a vida do País, **o** **que** **ensejará** – na visão **e** na perspectiva do Poder Legislativo (**e** **não** nas do Presidente da República) – **a** **formulação** **e** **a** **concretização**, pela instância parlamentar, **de** **uma** **pauta** **temática** **própria**, **sem prejuízo** da observância do bloqueio procedimental **a que se refere** **o** **§** **6º** do art. 62 da Constituição, **considerada**, quanto a essa obstrução ritual, **a** **interpretação** que lhe deu o Senhor Presidente da Câmara dos Deputados.

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

Refiro-me ao fato, **expressamente invocado** pela ilustre autoridade apontada como coatora, **de** **que** **a** **interpretação** ora questionada nesta sede mandamental **revelar-se-ia** "*(...)* ***a*** ***única*** ***fórmula*** *capaz de sustentar* ***um*** ***mínimo*** ***de*** ***constitucionalidade*** *à alteração efetuada pela EC nº 32/2001 (…)*" (fls. 37 – **grifei**).

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

Tenho igualmente para mim, Senhor Presidente, **que a interpretação** ora questionada **reflete**, com fidelidade, **solução** jurídica

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CD47-5B25-1667-D3E6 e senha D548-E24C-E90B-6A50

plenamente compatível com o alto significado **que assume**, em nosso sistema institucional, **o modelo teórico** da separação de poderes, **pois revela fórmula hermenêutica** apta **a garantir** – **mediante** preservação **de adequada** relação de equilíbrio **entre** instâncias governamentais (o Poder Executivo **e** o Poder Legislativo) – **a própria integridade** da cláusula **pertinente** à divisão funcional do poder.

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

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

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

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CD47-5B25-1667-D3E6 e senha D548-E24C-E90B-6A50

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

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

O Congresso Nacional, desse modo, **exerce**, **também no que concerne ao procedimento de reforma**, atividade constituinte **secundária**, **essencialmente limitada e juridicamente subordinada** a padrões normativos, que, **ostentando** grau **de irrecusável** supremacia no contexto da Carta Federal, **visam a tornar intangíveis** determinadas decisões políticas fundamentais **consagradas** pelo **legislador constituinte primário**.

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

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CD47-5B25-1667-D3E6 e senha D548-E24C-E90B-6A50

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

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

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

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

Essa **mesma** percepção do tema **é revelada** por MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO ("**Poder Constituinte e Direito Adquirido**", "*in*" **RDA** n. 210, p. 1/9, 8), **cujo magistério, ao versar** o tema concernente ao "*Poder de Reforma* ***ou*** *Poder de Revisão*", **enfatiza** que "*a*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CD47-5B25-1667-D3E6 e senha D548-E24C-E90B-6A50

mudança da Constituição ***deve ser efetuada*** *'**de acordo**' com a Constituição, já que a mudança da Constituição '**contra**' a Constituição é 'revolução', que* ***somente*** *o Poder originário pode efetuar*" (**grifei**).

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

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

> "***O controle de constitucionalidade contempla o próprio direito de revisão reconhecido ao poder constituinte derivado. Parece axiomático*** *que as Constituições rígidas* ***somente podem ser revistas*** *com a observância dos ritos nelas prescritos. São exigências quanto ao quorum, à forma de votação, à imposição de referendum popular, ou de ratificação. Alguns textos consagram, igualmente, vedações circunstanciais à reforma da ordem constitucional.*
>
> .....
>
> ***Não raras vezes, impõe o constituinte limites materiais expressos*** *à eventual reforma da Lei Maior.* ***Cuida-se*** *das chamadas*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CD47-5B25-1667-D3E6 e senha D548-E24C-E90B-6A50

*cláusulas pétreas **ou** da garantia de eternidade (Ewigkeitsgarantie), **que limitam** o poder de reforma sobre determinados objetos.*

.....

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

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

.....

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

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

Emendas à Constituição, por isso mesmo, **podem**, **também elas**, **incidir** no vício de inconstitucionalidade, **quando desrespeitadas**, pelo Congresso Nacional, as **limitações** jurídicas **superiormente** estabelecidas, no texto da Carta Política, por deliberação do órgão exercente das funções constituintes **primárias ou originárias** (OTTO BACHOF, "**Normas Constitucionais Inconstitucionais?**", p. 52/54, 1977, Atlântida Editora,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CD47-5B25-1667-D3E6 e senha D548-E24C-E90B-6A50

Coimbra; JORGE MIRANDA, "**Manual de Direito Constitucional**", tomo 11/287-294, item n. 72, 2ª ed., 1988, Coimbra Editora; MARIA HELENA DINIZ, "**Norma Constitucional e seus efeitos**", p. 97, 1989, Saraiva; J. J. GOMES CANOTILHO, "**Direito Constitucional**", p. 756/758, 4ª ed., 1987, Almedina; JOSÉ AFONSO DA SILVA, "**Curso de Direito Constitucional Positivo**", p. 58/60, 5ª ed., 1989, RT, **entre outros**).

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

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

As limitações materiais **explícitas** definidas **no § 4º** do art. 60 da Constituição da República – **além daquelas** que configuram restrições **de caráter implícito ou imanente** (JOSÉ AFONSO DA SILVA, "**Curso de Direito Constitucional Positivo**", p. 68, item n. 23, 22ª ed., 2003, Malheiros; NELSON DE SOUSA SAMPAIO, "**O Processo Legislativo**", p. 68/71, 1968, Saraiva, *v.g.*) – **incidem**, diretamente, **sobre o poder de reforma** conferido ao Legislativo, **inibindo-lhe** o exercício dessa competência extraordinária,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CD47-5B25-1667-D3E6 e senha D548-E24C-E90B-6A50

sempre que se tratar de matérias **protegidas** pelo círculo de incidência **das cláusulas pétreas**, **como** sucede, *p. ex.*, **com o postulado** da divisão funcional do poder.

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

É de assinalar, aqui, **até mesmo como mero registro histórico**, que o Supremo Tribunal Federal, **já** sob a égide de nossa **primeira** Constituição republicana (a de 1891) – **que só contemplava** o controle incidental **ou** concreto de constitucionalidade dos atos estatais –, **ao julgar o HC 18.178/DF**, de que foi Relator o saudoso Ministro HERMENEGILDO DE BARROS, **nas sessões plenárias** de 27 **e** 29 de setembro **e** de 1º de outubro de 1926, **discutiu** a validade **da própria** Reforma Constitucional de 1926, **decidindo**, então, que, "*Na tramitação parlamentar de Reforma Constitucional, **não foi violada** cláusula alguma da Constituição da República (…)*" (**RF** 47/748 – **grifei**).

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

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

É claro, Senhores Ministros, **que a utilização** desse método, **para legitimar-se**, **supõe** que a norma impugnada – **porque revestida** de

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CD47-5B25-1667-D3E6 e senha D548-E24C-E90B-6A50

conteúdo abrangente – **admita múltiplas interpretações**, sendo **algumas** compatíveis **e outras** inconciliáveis com o texto da Constituição.

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

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

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

Vê-se, desse modo, **que o método da interpretação conforme à Constituição** – **também aplicável** em sede de controle incidental, como se registra na espécie (**RTJ 178/919-920**, Rel. Min. ILMAR GALVÃO – **RTJ 198/387**, Red. p/ o acórdão Min. CEZAR PELUSO – **RE 420.816/PR**, Red. p/ o acórdão Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, *v.g.*) –, **mais do que fundamento doutrinário** *para um qualificado processo hermenêutico*, **traduz elemento viabilizador** da própria fiscalização de constitucionalidade, **ensejando a preservação** da eficácia de atos estatais cujo conteúdo normativo, **revestindo-se de sentido polissêmico**, admita, por isso mesmo, **múltiplas** significações **que se revelem**, **algumas**, **compatíveis** com a Carta Política (**sendo válidas**, portanto) **e**, **outras**, **conflitantes** com o que dispõe a Lei Fundamental do Estado.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CD47-5B25-1667-D3E6 e senha D548-E24C-E90B-6A50

A utilização *da interpretação conforme à Constituição*, notadamente **em sede** de fiscalização abstrata, **vem sendo amplamente reconhecida** pela doutrina (GILMAR FERREIRA MENDES, "**Jurisdição Constitucional**", p. 316/326, item n. III, 4ª ed., 2004, Saraiva; KARL LARENZ, "**Metodologia da Ciência do Direito**", p. 410/414, 2ª ed., trad. de José Lamego, Fundação Calouste Gulbenkian; JORGE MIRANDA, "**Manual de Direito Constitucional**", tomo II/232, item n. 57, 2ª ed., 1988, Coimbra Editora; J. J. GOMES CANOTILHO, "**Direito Constitucional**", p. 235, 5ª ed., 1991, Livraria Almedina, Coimbra; CELSO RIBEIRO BASTOS, "**Curso de Direito Constitucional**", p. 101/102, 11ª ed., 1989, Saraiva; OSWALDO LUIZ PALU, "**Controle de Constitucionalidade**: **Conceito**, **Sistemas e Efeitos**", p. 188/189, item n. 9.8, 2ª ed., 2001, RT; ZENO VELOSO, "**Controle Jurisdicional de Constitucionalidade**", p. 169/175, itens ns. 189-198, 3ª ed./2ª tir., 2003, Del Rey; GUILHERME PEÑA DE MORAES, "**Direito Constitucional – Teoria da Constituição**", p. 122/123, item n. 3.3, 3ª ed., 2006, Lumen Juris; CLÈMERSON MERLIN CLÈVE, "**A Fiscalização Abstrata de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**", p. 262/270, item n. 3.2.9, 2ª ed., 2000, RT; NELSON NERY JUNIOR/ROSA MARIA DE ANDRADE NERY, "**Constituição Federal Comentada e Legislação Constitucional**", p. 560/563, 2006, RT, *v.g.*), **valendo referir**, no ponto, **no que concerne** a um dos pressupostos básicos dessa técnica de decisão, **as considerações** feitas por WALBER DE MOURA AGRA ("**Curso de Direito Constitucional**", p. 569, item n. 28.17, 2ª ed., 2007, Forense):

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

É, precisamente, **o que ocorre** na espécie ora em exame, **em que a exegese** adotada pelo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados – **além de neutralizar** eventual declaração de inconstitucionalidade **do § 6º** do art. 62 da Constituição, **por ofensa** ao núcleo intangível **e** imune ao

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CD47-5B25-1667-D3E6 e senha D548-E24C-E90B-6A50

poder de reforma do Congresso Nacional (**CF**, art. 60, § 4º, III) – **consubstancia** fórmula interpretativa **inteiramente compatível** com o postulado da separação de poderes, **o que permite preservar**, **no sistema** de direito positivo brasileiro, a regra constitucional em questão, uma vez **prevalecente** a interpretação dada pela ilustre autoridade apontada como coatora.

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

> "***Como** 'critério de exegese', a 'interpretação conforme' **visa preservar** a norma, **e não decretar** a sua inconstitucionalidade, **permitindo** ao intérprete:*
>
> > *– **Realizar a vontade da Constituição**. (…).*
> >
> > *– **Escolher o melhor significado** das leis ou atos normativos, **em meio a tantos outros que eles possam apresentar**. Assim, **no equacionamento** de problemas jurídico-constitucionais, **resta ao intérprete** recorrer à 'teoria da divisibilidade da norma'. (…) **Evidente que isso só pode ser feito em preceitos que abriguem múltiplos significados** ('normas polissêmicas'), **aceitando** várias interpretações. **Caso a norma tenha sentido unívoco, não há opções de escolha**. **Resultado**: **ou** ela é totalmente constitucional, **ou** inconstitucional. (…).*
> >
> > *– **Harmonizar** as leis ou os atos normativos à Constituição, **elegendo uma linha interpretativa** que melhor se amolde a ela. (…).*
> >
> > *– **Excluir exegeses que contrariem a Constituição**, chegando a um único sentido interpretativo, o qual legitima determinada leitura da norma legal. (…).*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CD47-5B25-1667-D3E6 e senha D548-E24C-E90B-6A50

> – ***Buscar*** *o sentido profundo das normas constitucionais,* ***eliminando*** *interpretações superficiais, resultantes de leituras apressadas e sem reflexão mais demorada.* ***Ao determinar qual das possíveis exegeses*** *de uma lei se mostra compatível com a Carta Maior,* ***a interpretação conforme*** *evita que se declare a inconstitucionalidade normativa.* ***Em vez de nulificar*** *o ato supostamente inconstitucional,* ***procura salvá-lo****, mediante a descoberta* ***de uma alternativa*** *que legitime o conteúdo da norma,* ***reputada****, num exame alijeirado,* ***contrária*** *à Constituição.* ***Por isso, a grande importância do instituto*** *está em discernir a zona limítrofe da inconstitucionalidade.* ***Muitas vezes, a força conformadora da interpretação*** *é o bastante para eliminar situações aparentemente inconstitucionais.* ***Daí a justificativa*** *da 'interpretação conforme':* ***extrair****, ao máximo,* ***as potencialidades*** *das leis e atos normativos,* ***prestigiando****, assim,* ***os princípios*** *da economia processual, da supremacia da Constituição, da unidade do ordenamento jurídico* ***e*** *da presunção de constitucionalidade das leis."* (**grifei**)

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

> "***Outra importante modalidade*** *de decisão do 'Bundesverfassungsgericht'* ***é a 'interpretação conforme à Constituição'****,* ***na qual*** *o Tribunal* ***declara qual das possíveis*** *interpretações se revela* ***compatível*** *com a Lei Fundamental. (…).*
>
> ***Oportunidade para interpretação conforme à Constituição*** *existe* ***sempre*** *que determinada disposição legal* ***oferece diferentes possibilidades*** *de interpretação,* ***sendo algumas delas incompatíveis*** *com a própria Constituição.*
>
> .....

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CD47-5B25-1667-D3E6 e senha D548-E24C-E90B-6A50

> ***Não raro*** *afirma a Corte Constitucional* ***a compatibilidade*** *de uma lei com a Constituição,* ***procedendo à exclusão das*** *'****possibilidades*** *de interpretação'* ***consideradas inconstitucionais****.*
>
> .....
>
> ***Não raras vezes****,* ***a preservação da norma****, cuja expressão literal* ***comporta*** *alternativas constitucionais* ***e*** *alternativas inconstitucionais,* ***ocorre mediante restrição*** *das possibilidades de interpretação,* ***reconhecendo-se*** *a validade da lei* ***com a exclusão*** *da interpretação* ***considerada inconstitucional****."* (**grifei**)

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

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

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

A prática processual desta Suprema Corte **já admitiu**, em diversos casos, **a utilização** dessa *especial técnica de decisão*, **em ordem a preservar**

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CD47-5B25-1667-D3E6 e senha D548-E24C-E90B-6A50

determinada emenda à Constituição, **excluída**, no entanto, para esse efeito, a interpretação **considerada inconstitucional**:

> *"DIREITO CONSTITUCIONAL, PREVIDENCIÁRIO E PROCESSUAL CIVIL.*
>
> *LICENÇA-GESTANTE. SALÁRIO. LIMITAÇÃO.*
>
> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 14 DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20, DE 15.12.1998.*
>
> *ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 3º, IV, 5º, I, 7º, XVIII, E 60, § 4º, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.*
>
> .....
>
> *5. **Reiteradas as considerações** feitas nos votos, **então** proferidos, **e nessa manifestação** do Ministério Público Federal, **a Ação Direta de Inconstitucionalidade é julgada procedente**, em parte, **para se dar**, ao art. 14 **da Emenda Constitucional** nº 20, de 15.12.1998, **interpretação conforme à Constituição**, **excluindo-se sua aplicação** ao salário da licença gestante, a que se refere o art. 7º, inciso XVIII, da Constituição Federal.*
>
> *6. Plenário. Decisão unânime."*
>
> (**ADI 1.946/DF**, Rel. Min. SYDNEY SANCHES – **grifei**)

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

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CD47-5B25-1667-D3E6 e senha D548-E24C-E90B-6A50

> *5. **Além** de o referido princípio **conter**, em si mesmo, **elementos que o caracterizam** como uma garantia fundamental, **oponível**, até mesmo, **à atividade do legislador constituinte derivado**, nos termos dos arts. 5º, § 2º, **e** 60, § 4º, IV, **a burla** ao que contido no art. 16 **ainda afronta** os direitos individuais da segurança jurídica (**CF**, art. 5º, 'caput') **e** do devido processo legal (**CF**, art. 5º, LIV).*
>
> *6. **A modificação** no texto do art. 16 **pela EC 4/93** em nada alterou seu conteúdo principiológico fundamental. **Tratou-se** de mero aperfeiçoamento técnico levado a efeito para facilitar a regulamentação do processo eleitoral.*
>
> *7. **Pedido que se julga procedente**, **para dar interpretação conforme**, **no sentido** de que a inovação trazida no art. 1º da EC 52/06 **somente seja aplicada** após decorrido um ano da data de sua vigência."*
>
> (**ADI 3.685/DF**, Rel. Min. ELLEN GRACIE – **grifei**)

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

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

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CD47-5B25-1667-D3E6 e senha D548-E24C-E90B-6A50

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

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

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

Sendo assim, em face das considerações expostas, **e acolhendo**, *ainda*, **tanto o parecer** da douta Procuradoria-Geral da República **quanto as razões** apresentadas pelo Senhor Presidente da República, **indefiro** o presente mandado de segurança **e dou**, **ao § 6º** do art. 62 da Constituição, **na redação** resultante da EC nº 32/2001, **interpretação conforme à Constituição**, para, **sem** redução de texto, **restringir-lhe** a exegese, **em ordem** a que, **afastada** qualquer ***outra*** possibilidade interpretativa, **seja fixado** entendimento de que **o regime de urgência previsto** em tal dispositivo constitucional – **que impõe** o sobrestamento das deliberações legislativas das Casas do Congresso Nacional – **refere-se**, ***tão-somente***, àquelas matérias que se mostrem **passíveis** de regramento por medida provisória, **excluídos**, em consequência, **do bloqueio** imposto pelo mencionado **§ 6º** do art. 62 da Lei

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CD47-5B25-1667-D3E6 e senha D548-E24C-E90B-6A50

Fundamental, *as propostas de emenda à Constituição e os projetos de lei complementar, de decreto legislativo, de resolução* **e**, *até mesmo*, tratando-se de **projetos** de lei ordinária, **aqueles** que veiculem temas **pré-excluídos** do âmbito de incidência das medidas provisórias (**CF**, art. 62, § 1º, I, II **e** IV).

É o meu voto.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código CD47-5B25-1667-D3E6 e senha D548-E24C-E90B-6A50