



SENADO FEDERAL

SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

CESAR RODRIGUES VAN DER LAAN

**A DECISÃO DO STF NA ADI 5.127: UMA AVALIAÇÃO DOS
EFEITOS CONCRETOS RECENTES SOBRE A
APRESENTAÇÃO DE EMENDAS PARLAMENTARES NAS
COMISSÕES MISTAS DE MEDIDAS PROVISÓRIAS**

Brasília

2016

CESAR RODRIGUES VAN DER LAAN

**A DECISÃO DO STF NA ADI 5.127: UMA AVALIAÇÃO DOS EFEITOS
CONCRETOS RECENTES SOBRE A APRESENTAÇÃO DE EMENDAS
PARLAMENTARES NAS COMISSÕES MISTAS DE MEDIDAS
PROVISÓRIAS**

Trabalho Final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Direito Legislativo realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro como requisito para obtenção de título de especialista em Direito Legislativo

Área de Concentração: Processo Legislativo

Orientador: Fernando Meneguim

Brasília

2016

Cesar Rodrigues van der Laan

**A DECISÃO DO STF NA ADI 5127: UMA AVALIAÇÃO DOS EFEITOS
CONCRETOS RECENTES SOBRE A APRESENTAÇÃO DE EMENDAS
PARLAMENTARES NAS COMISSÕES MISTAS DE MEDIDAS
PROVISÓRIAS**

Trabalho apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro de Brasília – ILB como pré-requisito para a obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu*, na área Direito Legislativo.

Orientador: Fernando Meneguim

Brasília, ____ de _____ de _____.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Fernando Meneguim

Prof. Dr. Rafael Silveira da Silva

“[...] Viola a Constituição da República,
notadamente o princípio democrático e o devido processo legislativo [...],
a prática da inserção, mediante emenda parlamentar
no processo legislativo de conversão de medida provisória em lei,
de matérias de conteúdo temático estranho
ao objeto originário da medida provisória. [...]”
(STF/ADI 5.127)

RESUMO

Houve mudança relevante no comportamento dos agentes políticos após a decisão na ADI nº 5.127/DF, quando considerou ser incompatível com a Constituição a apresentação de emendas parlamentares sem relação de pertinência temática com medida provisória submetida a sua apreciação? O presente trabalho faz uma análise no âmbito do Direito empírico para avaliar os efeitos concretos da decisão do STF de outubro de 2015, objetivando identificar a mudança esperada sobre o nível de pertinência temática das emendas parlamentares oferecidas a MPs em relação ao padrão anterior, objeto de questionamento judicial. Mapeando as MPs e emendas parlamentares apresentadas nas comissões mistas entre jan/14 e out/16, constata-se uma redução na quantidade geral de emendas parlamentares apresentadas, simultânea à redução no percentual de “jabutis”. Como principal constatação, observa-se menor quantidade de emendas dispendo sobre matérias “totalmente” estranhas, ao lado da permanência de oferecimento de emendas consideradas conexas, sob uma visão bem ampla, com a matéria veiculada originalmente na MP. Tal interpretação, pouco rigorosa, mostra-se predominante dentre os parlamentares acerca da abrangência do conceito de “estranheza” da matéria, ainda permitindo a “carona” de matérias estranhas ao objeto original da MP. Isso sugere que a tramitação de MPs não deixou de constituir um fórum central para o processo legislativo nacional, o que parece contrariar o modelo constitucional insculpido que foi reafirmado pela Suprema Corte.

Palavras-chave: Medida Provisória; Processo Legislativo; Emenda Parlamentar; Emendamento; Matéria Estranha; “Jabuti”; Contrabando Legislativo; Pertinência Temática; Admissibilidade; Direito Empírico.

ABSTRACT

We put into perspective the institute of Provisional Measure (MP), which allows the Executive to introduce mandatory commands with immediate effect, while are appreciated in the National Congress. Initially thought of as an exception to the due legislative process, its conversion into law centers the Legislative works, becoming the target of parliamentary amendments proposing every subject but the MP's original matter. The practice of inserting amendments with unrelated subject into MPs has been a way to facilitate the approval of matters of interest to deputies and senators, compromising the legitimacy and healthiness of Legislation. STF, the Brazilian Supreme Court, judged this practice – known as legislative smuggling – unconstitutional, representing a distortion to the legislative process drawn in the Federal Constitution. This study estimates the real effects of that decision, evaluating the quality of amendments presented by deputies and senators after October, 2015, when it came into force. We base our analysis on the panel of MPs published in a 12-month time window before and after the STF's decision. Major change is identified at the reduction of parliamentary amendments offered with unrelated subject, as expected. Nevertheless, the dominant parliamentary view still allows amendments in “connection” to the object of the MP, assuming it in a very lax definition of foreign matter to the central object of the MP. In such a case, the legislative conversion of MP into law still seems to be distant to the constitutional model affirmed by STF.

Key Words: Presidential Decree; Provisional Measure; Legislative Process; Parliamentary Amendment; Legislative “Smuggling”; Foreign Matter; Thematic Relevance; Admissibility; Executive-Legislative Relation; Empirical Law.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
2. A ADI E A AMPLIAÇÃO DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE PREVENTIVO DO PROCESSO LEGISLATIVO	10
2.1. Construção da Jurisprudência no STF e Regramento atinente a Emendamento de MPs	14
2.2. O Emendamento Parlamentar em MPs	18
2.3. O Tratamento dos “Jabutis” no CN por meio das Questões de Ordem	21
3. DESDOBRAMENTOS DA ADI 5127: UMA ANÁLISE EMPÍRICA	22
3.1. Metodologia e Dados	22
3.2. Casos Emblemáticos da Prática de Inserção de “Jabutis” em MPs	24
3.3. Análise de Dados	28
3.3.1. Grau de “Estranheza” e Delimitação de Pertinência Temática da Emenda	38
3.3.1.1. Parâmetros para delimitação da matéria estranha	40
4. CONCLUSÃO	45
BIBLIOGRAFIA	47
ANEXOS	51

1. INTRODUÇÃO

O controle de constitucionalidade exercido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) impõe adaptações de seus destinatários a suas decisões, que são cogentes no ordenamento constitucional. Dentre os destinatários, incluem-se os próprios parlamentares, os quais, apesar de figurarem no centro de Poder independente, o Legislativo, estão submetidos às regras constitucionais específicas do processo legislativo, que delineiam o chamado processo legislativo constitucional. As decisões da Suprema Corte também alcançam a tramitação de medida provisória (MP).

Apesar de a Constituição (CF) não ter expressamente disposto no art. 62 a impossibilidade de se transbordar a temática da MP, o exercício da faculdade parlamentar de emenda não é incondicionado. Na decisão emanada na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.127/DF, o STF considerou ser incompatível com a CF a apresentação de emendas parlamentares sem relação de pertinência temática com MP submetida a sua apreciação¹. Esse entendimento decorre de uma nova interpretação da CF em relação a esse costume, à luz do fato de que a prática seria reiterada há muito tempo. Assim, a decisão põe fim a controvérsias acerca da natureza, constitucional, do pressuposto de pertinência temática das emendas parlamentares.

No que concerne à possibilidade de, em processo legislativo de conversão de MP em lei, ser apresentada emenda parlamentar com conteúdo temático distinto daquele objeto da MP, o STF consignou que essa seria espécie normativa primária, de caráter excepcional e de competência exclusiva do Presidente da República (PR) – nos termos da CF, artigos 59, V, e 62, § 3º. Como espécie normativa de competência exclusiva e excepcional do PR, não seria possível tratar de temas diversos daqueles fixados, por ele, como relevantes e urgentes. Uma vez estabelecido o tema relevante e urgente, toda e qualquer emenda parlamentar em projeto de conversão de MP em lei se limitaria e circunscreveria ao que foi definido como urgente e relevante pelo PR. Isso implica que emenda parlamentar ao projeto de conversão deve observar a devida pertinência lógico-temática com o tema proposto pelo PR. Implica também observância da Lei Complementar (LC) nº 95, de 1998, que já previa a necessidade de uniformidade de pertinência temática de toda proposição legislativa².

¹ Essa foi a conclusão do Plenário do STF, por maioria, com efeitos “ex nunc”, em cima de pedido ajuizado em face do art. 76 da Lei 12.249/2010, inserido mediante emenda parlamentar em PLV de MP, a versar sobre objeto distinto daquele originalmente veiculado no texto apresentado à conversão.

² A Lei Complementar nº 95, de 1998, dispõe, em seu artigo 7º, II, que “a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão”.

O presente trabalho insere-se nesse contexto que criou nova restrição ao poder de deliberação parlamentar na tramitação de MPs a partir de meados de outubro de 2015. Diante da relevância da decisão e dos possíveis efeitos sobre a centralidade do processo de conversão de MPs no Congresso Nacional (CN), nosso objetivo é conhecer a magnitude real dos efeitos da decisão na ADI nº 5.127 sobre o emendamento parlamentar de MPs. Em uma palavra: pode-se observar mudança de comportamento relevante dos agentes políticos após outubro de 2015, decorrente daquela decisão?

Como objetivos específicos, elencamos (i) identificar a variação quantitativa e qualitativa na apresentação de emendas a MPs, publicadas em janelas temporais iguais, antes e após outubro de 2015; (ii) analisar a interpretação parlamentar acerca da conexão temática de emenda e MP e apontar eventual distorção em relação à decisão do STF; e (iii) extrair subsídios e conclusões acerca da adequação da tramitação corrente de MPs em relação à decisão do STF, levantando eventual questionamento ou apontando aprimoramento processual, se for o caso.

Parte-se da hipótese de que houve mudanças no comportamento dos agentes políticos em observância à decisão do STF, que é cogente. Todavia, a magnitude real em termos quantitativos de apresentação de emendas é uma questão em aberto, a ser respondida de forma empírica. Assim, indaga-se se a atividade legislativa pertinente à tramitação de MPs sofreu alteração substancial em relação à prática anterior. Isso permitirá verificar, inclusive, se essa decisão do STF constitui novo marco institucional delineador do processo legislativo, da mesma forma que ocorreu nos quatro momentos de evolução da tramitação de MPs, como ressaltado por Paula (2015)³.

³ A primeira fase (1988-2001) é marcada pela experimentação e ampliação do alcance do instrumento da MP, com sua consolidação não como uma exceção mas como instrumento legislativo central no País, a partir das regras originais insculpidas na CF de 1988. Essa fase foi caracterizada pelas reedições sucessivas de MPs, que perduraram até a introdução das regras atuais vigentes pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001, implementando limites materiais para edição de MPs, proibição de reedição e alteração de prazos, juntamente com a figura do “trancamento de pauta” para forçar a apreciação das MPs. O terceiro momento ocorre em 2009 com a decisão que ficou conhecida como “Doutrina Temer”, chancelada pelo STF, delineando os limites do trancamento de pauta do CN decorrente da tramitação de MPs, diante da continuidade da edição em grande quantidade de MPs que passaram a atrapalhar a autonomia dos trabalhos legislativos. O quarto momento ocorreu em março de 2012, por ocasião do julgamento da ADI 4.029, quando o STF assentou que, sem a apreciação prévia pela Comissão Mista (CM) referida no art. 62 da CF, as MPs não poderiam ser levadas ao Plenário das Casas. Desde então, as CMs passaram necessariamente a ser constituídas, com rodízio de presidências e relatorias entre as Casas e partidos políticos. Como apontou Santos (2015), esse importante precedente – do qual decorre a atual sistemática de obrigatória apreciação e aprovação prévia de parecer pela CM como requisito para apreciação pelo Plenário da Câmara dos Deputados (CD) e, se aprovada por este, pelo Plenário do Senado Federal (SF) da MP ou Projeto de Lei de Conversão (PLV) –, firma o princípio da sindicabilidade judicial do devido processo legislativo, de observância obrigatória para que a lei congressualmente aprovada seja válida do ponto de vista de sua constitucionalidade.

Este esforço de pesquisa justifica-se sob vários aspectos. Por um lado, até onde é de nosso conhecimento, não se identifica produção de pesquisa sistematizada sobre o tema – até pelo curto interregno temporal decorrido desde a decisão do STF –, sugerindo seu potencial ineditismo. As possíveis contribuições esperadas, especialmente relacionadas com a conclusão e tabulação de dados acerca da magnitude dos efeitos sobre a produção legislativa material do CN, podem constituir, em conjunto, subsídio ao próprio Senado Federal, diante da centralidade do processo legislativo de MPs. Além disso, a matéria é de relevância não apenas para os agentes políticos diretamente envolvidos no processo legislativo como também para a própria sociedade, destinatária final da produção legislativa.

A metodologia baseia-se em dois pilares principais. Por um lado, a abordagem teórica levantará as características da relação entre STF e Parlamento, identificando os limites de controle de constitucionalidade que condicionam a decisão da Suprema Corte na ADI nº 5.127. O referencial teórico também parte da legislação e jurisprudência do STF pertinente, assim como das decisões do Legislativo sobre o tema, o que permitirá contextualizar o problema central da pesquisa. Ambos os eixos subsidiarão a etapa posterior, de Direito empírico. Essa consistirá, basicamente, no levantamento exploratório de dados, de emendas parlamentares apresentadas em cada MP editada após outubro de 2015, para fins de comparação com as emendas apresentadas a MPs editadas em mesma janela temporal anterior. Isso permitirá efetuar a avaliação qualitativa de cada emenda, para tanto assumindo a visão rigorosa de pertinência temática, considerando matéria estranha na emenda aquela que não tenha sido tratada especificamente na MP objeto de emendamento. O objeto central baseia-se na análise documental das MPs editadas, com foco sobre a apresentação de emendas parlamentares⁴. A base de dados será o próprio portal do Senado, onde consta toda a tramitação das MPs, com a apresentação de emendas, que constitui o cerne desta pesquisa. Os pareceres produzidos pelos relatores em Comissão Mista (CM) também subsidiam essa etapa de pesquisa.

O trabalho está estruturado como segue. Além desta introdução, a segunda parte apresenta o embasamento e construção teórica do controle de constitucionalidade sobre o processo legislativo, também abordando a jurisprudência do STF e o regramento aplicável ao emendamento parlamentar, assim como o tratamento dos “jabutis” no âmbito do CN. A

⁴ Trata-se de método comum de pesquisa no campo jurídico e legislativo, em que fatos e evidências constatadas servem para traçar um panorama ou gerar conclusões e avaliações acerca de efeitos de um evento específico sobre a produção normativa. A própria veracidade e credibilidade dos fatos, que podem ser testados e avaliados quanto à confiabilidade, sustentam firmemente as conclusões a serem produzidas.

terceira parte condensa o núcleo da pesquisa empírica, com a tabulação da base de dados e análise dos resultados. As conclusões estão apostas ao final.

2. A ADI E A AMPLIAÇÃO DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE PREVENTIVO DO PROCESSO LEGISLATIVO

Na ADI 5.127/DF⁵, a questão discutida foi sobre a constitucionalidade formal e material do art. 76 da Lei nº 12.249, de 2010, incluído por emenda parlamentar ao projeto de lei de conversão (PLV) da MP nº 472, de 2009, cujo objeto originário tratava de regimes especiais de tributação, benefícios fiscais e programas sociais. O artigo foi fruto de emenda incluída durante a apreciação da MP no Senado Federal, que incluiu dispositivos que extinguíam a profissão de técnico em contabilidade. A decisão do STF, proferida em 15/10/2015, consignou o seguinte:

“O Tribunal, por maioria, julgou improcedente o pedido formulado na ação direta com cientificação do Poder Legislativo de que o Supremo Tribunal Federal afirmou, com efeitos *ex nunc*, *não ser compatível com a Constituição a apresentação de emendas sem relação de pertinência temática com medida provisória submetida a sua apreciação*, vencidos os Ministros Rosa Weber (Relatora), Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski, que julgavam procedente o pedido, e, em maior extensão, o Ministro Dias Toffoli, que o julgava improcedente. Redigirá o acórdão o Ministro Edson Fachin” (grifo adicionado).

Destacamos os trechos dos seguintes votos:

“o requisito de pertinência temática, embora não explícito na Constituição, se acha implícito no próprio significado da ação de emendar [...] uma vez estabelecido pelo Presidente da República, por ocasião da edição da MP, o tema relevante e urgente, *toda e qualquer emenda parlamentar em projeto de conversão de Medida Provisória em lei se limita e circunscreve ao tema definido como urgente e relevante*” (Min. Rosa Weber, relatora).

“o rito abreviado da medida provisória *impede que as emendas estranhas ao objeto sejam submetidas ao rito que lhes seria próprio, subtraindo a passagem pelas comissões temáticas das duas Casas e mitigando o necessário debate público que permitem a maturação das reflexões sobre os temas discutidos*” (Min. Edson Fachin, redator do Acórdão).

“ante a ausência de vedação expressa na Constituição, os jabutis se tornaram um costume constitucional, ou seja, uma prática reiterada e socialmente aceita, consolidada ao longo de muitos anos de vigência da Constituição de 1988 [...] mais recentemente adveio a percepção de que esse costume é incompatível com a Constituição porque *representa usurpação do poder que a Constituição atribui ao Presidente da República, de avaliar o que é relevante e urgente para ser incluído em MPV*” (Min. Barroso).

⁵ Faremos breve resumo dos pontos mais relevantes, a nosso ver, consignados no Acórdão, para os fins desta pesquisa. A íntegra da matéria pode ser encontrada diretamente no portal do STF, referida ao final deste trabalho.

O significado prático derivado da decisão na ADI nº 5127 foi expandir o chamado controle de constitucionalidade preventivo, que é exceção à regra no ordenamento jurídico brasileiro do controle constitucional *ex post*, que ocorre diretamente sobre a lei promulgada. Em tese, o controle jurisdicional de constitucionalidade prévio – no caso, sobre emendas parlamentares – colide com a própria atividade de controle de constitucionalidade que é exercida pelos demais Poderes ao longo da criação legislativa – o que tornaria desnecessário o estabelecimento de um terceiro controle de constitucionalidade, que constituiria tão somente mais um *bis in idem*, sem benefícios adicionais. Esse controle prévio hoje é feito nas CCJs das casas legislativas ou na CM no caso de MPs e, posteriormente, na apreciação do PR, que pode vetar projetos, no todo ou em parte, por inconstitucionalidade, antes da promulgação⁶. A interferência no processo legislativo também não se justificaria para evitar a produção de efeitos que porventura fossem tão gravosos derivados de uma lei inconstitucional – que sempre se sujeitará ao controle judicial tão logo entre em vigor, questionando-se eventual inconstitucionalidade no âmbito do controle *ex post*, que é a regra no ordenamento.

Nesse contexto, o controle jurisdicional da atividade legislativa encontra limites na teoria dos atos *interna corporis*, que constitui visão predominante do STF. Dela decorre uma posição de “autocontenção” a respeito do alcance judicial de controle sobre o processo legislativo, que somente pode ser monitorado pela Corte em relação a aspectos constitucionais. Isso significa que questionamentos com base em normas regimentais diversas ficam afastados de sua jurisdição, inclusive se relacionadas à tramitação de proposta de emenda constitucional (PEC). Todavia, o papel da jurisdição constitucional no controle do processo legislativo supõe o adequado escrutínio da ação política, o que implica “correlata compressão do âmbito de imunidade dos atos *interna corporis*, para permitir o robustecimento da democracia e do processo deliberativo em curso no Parlamento” (CLÈVE, 2015).

Apesar de falta de previsão constitucional expressa, a visão majoritária no STF, com base em uma interpretação sistemática da CF, tem admitido controle prévio do processo legislativo em dois polos principais, para preservar a supremacia dos parâmetros constitucionais pertinentes. Primeiro, em relação a PECs violadoras de cláusula constitucional

⁶ O controle judicial prévio suprimiria, ao menos do Executivo, o poder de apreciar e vetar uma matéria. A manifestação do Ministro Teori Zavascki no MS 32.033/DF é esclarecedora nesse ponto: “A prematura intervenção do Judiciário em domínio jurídico e político de formação dos atos normativos em curso no Parlamento, além de universalizar um sistema de controle preventivo não admitido pela Constituição, subtrairia dos outros Poderes da República, sem justificação plausível, a prerrogativa constitucional que detém de debater e aperfeiçoar os projetos, inclusive para sanar seus eventuais vícios de inconstitucionalidade” (MS 32033, Rel. Min. Gilmar Mendes, Rel. p/ Ac. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, julgado em 20/06/2013, DJe 18-02-2014).

procedimental ou manifestamente ofensivas a cláusula pétrea, nos termos do art. 60, § 4º, da CF; e, segundo, em relação a projetos de lei cuja *tramitação* esteja em desacordo ao processo legislativo previsto na CF – sem envolver análise material – caso em que se incluem os projetos de lei de conversão de MPs⁷.

Anteriormente à decisão em Plenário na ADI 5.127, a visão sobre a natureza de emendamento parlamentar a MPs como possuindo sede constitucional não era consensual dentre os Ministros da Corte. Veja-se, por exemplo, que, logo antes da decisão na ADI 5.127, o Ministro Fux negou seguimento a Mandado de Segurança (MS) impetrado por parlamentar questionando a pertinência temática de emenda parlamentar inserida na MP nº 668, de 2015⁸. Na decisão, o Ministro frisou que o acolhimento do pedido de controle judicial prévio do projeto de conversão em lei em questão iria de encontro com a sistemática atual do controle de constitucionalidade, baseada no modelo repressivo após a edição da lei ou do ato normativo. Em seus termos:

“O acolhimento, *in casu*, da possibilidade de controle judicial prévio do mencionado projeto de lei subverteria a sistemática atual do controle de constitucionalidade, que tem no modelo repressivo ou a *posteriori* a sua regra. É dizer, somente se autoriza o juízo preventivo de inconstitucionalidade de um projeto de lei, sob bases excepcionais. Esse é o desenho institucional delineado pelo constituinte de 1988. Com efeito, o controle judicial de constitucionalidade, desde a sua origem no direito brasileiro, ocorre, via de regra, após a edição da lei ou do ato normativo. Ademais, a não suspensão do trâmite do PLC nº 6/2015 se revela uma medida de respeito e deferência ao Poder Legislativo. [...] a solução que melhor se apresenta *in casu* é aquela que prestigia a deliberação parlamentar do PLC nº 6/2015. Ela é a que, a um só tempo, prestigia o desenho institucional delineado pelo constituinte de 1988 e promove de forma mais satisfatória os postulados democráticos, sem asfixiar o âmbito de atuação constitucionalmente assegurado ao Poder Legislativo” (MS 33.615/DF, Min. Luiz Fux, 29 mai.2015).

Prevaleceu, nessa ótica, o princípio da separação de poderes (art. 60, § 4.º, III), ao afastar pedido de revisão ou reforma de mérito derivado da atividade privativa do Legislativo pelo Judiciário, pois violaria o princípio constitucional – que também é cláusula pétrea – da separação de poderes. Sem natureza constitucional, a avaliação de emendas parlamentares inseridas a projetos de lei torna-se insuscetível de controle de

⁷ Em relação ao controle preventivo da tramitação de projetos de lei, as visões do Ministro Fux e do Ministro Marco Aurélio ilustram bem esse limite: “[...] inexistente precedente na Corte autorizando, de forma expressa e categórica, o controle preventivo de constitucionalidade de projeto de lei por vício material, ainda que supostamente tendente a abolir cláusula pétrea” (Ministro Fux, MS 32.033/DF, p.187). “[...] não há previsão constitucional a permitir o controle de constitucionalidade do conteúdo dos *projetos de lei*, ainda que sob o argumento de desrespeito a princípios constitucionais ou a direitos fundamentais” (Ministro Marco Aurélio, MS 32.033/DF, p.236).

⁸ No Mandado de Segurança (MS) 33.615/DF em que parlamentar questionava a inclusão de emenda no PLV nº 6/2015 versando sobre parcerias público-privadas (PPPs) no âmbito do Poder Legislativo (o Parlashopping), tema que não tinha relação com a matéria tratada no texto original da MP nº 668, de 2015.

constitucionalidade apenas em face de normas regimentais ou de outras leis⁹. Daí que, na visão predominante do STF, controvérsia envolvendo dispositivo infraconstitucional deve ser resolvida privativamente pelo Legislativo, como matéria *interna corporis*, à luz do princípio da separação dos poderes. Nesse caso, não haveria outro dispositivo de natureza constitucional para ser sopesado pela Corte em sua decisão – visão que foi revisitada e afirmada de forma distinta na ADI nº 5.127.

A visão anterior também fica clara na decisão da Ministra Rosa Weber no MS 31.444/DF, em que negou liminar em medida cautelar envolvendo o questionamento da pertinência temática de emendamento parlamentar à MP nº 559, de 2012, nos termos do PLV nº 13, de 2012. A Ministra não identificou questão estritamente constitucional a embasar a lide¹⁰. Em suas palavras:

“Não admito mandado de segurança para impedir tramitação de projeto de lei ou proposta de emenda constitucional com base na alegação de que seu conteúdo entra em choque com algum princípio constitucional. E não admito porque, nesse caso, a violação à Constituição só ocorrerá depois de o projeto se transformar em lei ou de a proposta de emenda vir a ser aprovada. [...] revela-se legítima a intervenção jurisdicional, sempre que os corpos legislativos ultrapassem os limites delineados pela Constituição ou exerçam suas atribuições institucionais com ofensa a direitos públicos subjetivos impregnados de qualificação constitucional e titularizados, ou não por membros do Congresso Nacional. *Não me parece seja o caso dos autos, em que a verificação de eventual afronta aos preceitos constitucionais invocados está ligada à prévia aferição da inobservância de normas constantes de Resolução do Congresso Nacional – em particular o art. 4º, § 4º, da Resolução 01/2002 – e do Regimento Interno do Senado Federal, a caracterizar, portanto, assunto interna corporis do Poder Legislativo. Embora admissível, a impetração do mandado de segurança visando ao controle preventivo dos atos normativos está adstrita à existência de ‘norma constitucional indicativa de expressa proibição ao processamento do aludido projeto de lei’ (MS 24.138, rel. Ministro Gilmar Mendes, DJ 14.3.2003)”. (MS 31.444, rel. Ministra Rosa Weber, 25.6.2012)*

Nesse caso, não se estaria diante de ofensa direta a normas constitucionais – cuja observância é necessária para garantir o procedimento legislativo substancialmente democrático – que requeresse a apreciação judicial *ex ante* pela Corte – visão reconsiderada na ADI nº 5.127.

Como regra, importa lembrar, como ressaltado por Amorim (2015), que contrariedade à regra regimental só tem relevância quando houver violação a preceito ou garantia de índole

⁹ Basicamente, da Resolução nº 1/2002 do CN, que veda a apresentação de emendas sobre assuntos não pertinentes ao texto da MP, assim como da LC nº 95, de 1998, que veda, na lei, a inserção de matéria estranha ao objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão.

¹⁰ O impetrante defende que “o procedimento legislativo especial constitucionalmente previsto para as medidas provisórias não pode ser estendido às emendas parlamentares que não conservem relação de pertinência temática com o objeto do texto original da MP editada pelo PR. Pelo menos oito dos temas versados no PLV nº 13/2012 não guardam pertinência alguma com o texto original da MP nº 559/2012”.

constitucional. Majoritariamente, os regimentos são vistos não como normas com caráter de generalidade sujeitas à jurisdição do STF, mas como normas específicas internas ao Parlamento. O trâmite de proposições legislativas, incluindo a prerrogativa parlamentar de emendamento – que é relevante para a retomada do Legislativo após o processo de redemocratização e de recuperação de sua independência – estaria dentro da autonomia do Legislativo e da prerrogativa dos parlamentares, possuindo ampla legitimidade e independência de apreciação judicial – constituindo parte inerente ao processo político. Daí que o STF considera a regularidade procedimental da atividade legislativa matéria *interna corporis* (BARBOSA, 2010, p.159), afastada da jurisdição daquela Corte – apenas admitindo controle de forma excepcional, caso a norma regimental seja reprodução de regra do processo legislativo constitucional, então cabendo a ação da Corte apenas para garanti-las.

Isso explica a dificuldade anterior de um questionamento maior acerca da prática do “jabuti” – que, em regra, era fruto de consenso político e de acordo com o próprio Executivo, encontrando limite apenas quando veio a restringir direitos de uma categoria econômica que questionou a constitucionalidade do procedimento na ADI nº 5.127.

Ao considerar de **natureza constitucional** a pertinência temática do emendamento parlamentar a MPs – que é a principal decisão na ADI nº 5.127 –, sua relevância passa a fazer parte do foco do STF de preservar o cerne insculpido na CF em relação às linhas gerais do processo legislativo. Assim, automaticamente sujeita a atividade parlamentar de emendamento à observância do requisito de pertinência temática.

Nesse contexto, a recuperação efetiva da autonomia e do espaço do Legislativo na definição da agenda legislativa nacional pode ocorrer por meio da retomada das discussões de temas e proposições próprias da agenda parlamentar no âmbito das comissões temáticas pertinentes das casas legislativas, sob a forma de tramitação autônoma – atendendo ao modelo insculpido na CF.

2.1. Construção da Jurisprudência no STF e Regramento atinente a Emendamento de MPs

A decisão na ADI nº 5.127 insere-se em amplo e crescente contexto de questionamento acerca dos limites de emendamento parlamentar a MPs. Em linhas gerais, pode-se depreender uma mudança de postura em relação ao assunto no STF, que culmina na decisão recente. Se, inicialmente, predominou uma visão de o assunto ser de matéria *interna corporis*, alheia ao escopo do STF, essa visão vai sendo flexibilizada ao longo dos anos até ser

considerada matéria constitucional. É o que se depreende da própria tese da mutação constitucional do Min. Barroso, que reconheceu que o costume dos “jabutis”, antes tolerado, “tornou-se incompatível com uma nova leitura da Constituição”.

O entendimento construído no STF passou por uma série de ADIs. Anteriormente, diversas ADIs foram ajuizadas perante o STF apontando vício formal no processo de formação de determinadas leis resultantes da conversão de MPs em virtude da inclusão de emendas parlamentares sem pertinência temática com a proposta inicialmente encaminhada pelo Poder Executivo¹¹. A ADI nº 4.655, de 2011, por exemplo, impugnou a Lei nº 12.462, de 2011, que, entre outras disposições, instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC). Referida lei foi resultante da conversão da MP nº 527, de 2011, editada originalmente para modificar a estrutura organizacional e as atribuições dos órgãos da Presidência da República e Ministérios. No curso da tramitação da MP na Câmara dos Deputados (CD), foram inseridos dispositivos sobre o RDC. O procurador-geral da República, impetrante, sustentou a inconstitucionalidade formal da lei, acatada na liminar, afirmando que a inclusão de matéria estranha à tratada na MP violava o devido processo legislativo e o princípio da separação dos Poderes, já que as MPs são de iniciativa exclusiva do PR.

Com mesmo teor, a ADI nº 4.645, de 2011, ajuizada pelo PSDB, DEM e PPS, também questionou a mesma lei, apontando “abuso no poder de emendar” por parte do relator da MP nº 527, violando o devido processo legislativo. Também se frisou que é decorrente do princípio da separação de poderes a impossibilidade de o Poder Legislativo substituir o Executivo na definição da urgência e relevância de determinado tema para sua apreciação na forma de conversão de MP, restando que a sanção presidencial seria incapaz de “convalidar” a norma legal produzida com vício formal de constitucionalidade¹². Ambas ADIs não chegaram a ser julgadas, mas os argumentos são válidos para apontar o caminho crescente de questionamento judicial da matéria.

A contraparte dessa visão pode ser embasada pelo o que Carvalho (2012) apontou, de que a matéria objeto de emendamento – instituição de RDC, no caso –, encontra-se à disposição da iniciativa parlamentar, razão pela qual não há óbice à sua apresentação sobre a forma de emenda. Por sua vez, o autor ressalta que a jurisprudência do STF fazia ressalva a emendamento apenas quanto à matéria estar sujeita à iniciativa de outro Poder, sem ter

¹¹ Vide quadro 1, em anexo, para o resumo com as principais ações judiciais mapeadas.

¹² A necessidade de haver pertinência temática da emenda diante de matéria objeto de iniciativa privativa também pode ser encontrada, entre outros, no julgamento da ADI 1.682, e da medida cautelar na ADI 2.681/RJ.

enfrentado diretamente a questão de o instrumento utilizado ser uma MP, como ficou claro na ADI nº 5127.

De fato, algumas ações apontam a visão nesse sentido, de que a necessidade de pertinência temática seria requisito apenas para emendas que versem sobre matérias sujeitas à iniciativa privativa. Ou seja: não haveria que se falar em pertinência temática se o tema objeto de emenda estivesse incluído na iniciativa parlamentar (CARVALHO, 2012). É o caso na ADI 546/DF, julgada em 1999. É esclarecedora a ementa e o voto no Min. Sepúlveda Pertence, nos seguintes termos:

“ADI. Arts. 4º e 5º da Lei nº 9.265, de 13 de junho de 1991, do Estado do Rio Grande do Sul. [...] - Não havendo aumento de despesa, o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, mas esse poder não é ilimitado, não se estendendo ele a emendas que não guardem estreita pertinência com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo pelo Executivo e que digam respeito a matéria que também é da iniciativa privativa daquela autoridade. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 4º e 5º da Lei nº 9.265, de 13 de junho de 1991, do Estado do Rio Grande do Sul.(ADI 546, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 11/03/1999);

No caso, o eminente Relator trouxe um outro argumento, o de que a emenda de que nasceu essa “anistia” não guardava pertinência com o objeto do projeto inicial de iniciativa do Governador. É certo. Mas, a meu ver, essa restrição só tem razão de ser quando o conteúdo da emenda também é matéria compreendida na reserva de iniciativa do Governador. Quando, ao contrário, ela é – e assim a entendo na espécie – de livre iniciativa do próprio órgão legislativo, não há cogitar do requisito da pertinência, porque o Legislativo mesmo poderia fazer dela objeto de proposição de lei independente.” (Min. Sepúlveda Pertence)

Assim, passou-se a considerar necessária a pertinência temática, em relação às matérias cujos *projetos de lei* fossem de iniciativa privativa de outro Poder, como decorrência dessa própria privacidade. Caso se admitissem emendas sobre temas diversos em projetos de iniciativa privativa de outro Poder, estar-se-ia possibilitando, por vias transversas, que o Poder Legislativo “iniciasse proposições” sobre matéria que lhe estivesse fora de alcance por expressa disposição constitucional. Assim, não seria possível, em projeto de lei do Executivo sobre o regime jurídico dos militares das Forças Armadas, a apresentação de emenda que alterasse seus efetivos ou, ainda, a apresentação de emendas parlamentares que versassem sobre direitos e proibições de tais servidores em projeto de lei do Executivo versando apenas sobre o regime remuneratório de servidores públicos federais. Ou seja, se passou a vedar que o Poder Legislativo incluísse tema excluído de sua iniciativa legislativa em projetos de outros Poderes por meio de emendas parlamentares. Nesse caso, a norma

constitucional que estabelece a iniciativa privativa para tratar de determinados temas já afastava a possibilidade de emendas sem pertinência temática.

Essa é a mesma visão exarada na ADI 574/DF, que tratava de projeto de lei sobre pensão militar, em que, no Senado incluiu-se uma categoria de beneficiário não constante da versão aprovada na CD, de iniciativa do Poder Executivo. Por isso, o STF considerou haver vício formal relativamente ao trecho inserido fora do devido processo legislativo. O Acórdão na ADI 1.835/SC também reflete a mesma posição:

“ADI. Art. 1º, parágrafo único, da Lei Complementar estadual no 164/98 do Estado de Santa Catarina. Extensão aos servidores inativos e extrajudiciais de aumento remuneratório dado aos servidores do Poder Judiciário do Estado. Emenda aditiva parlamentar a projeto de iniciativa do Poder Judiciário local. Vício de iniciativa. *A jurisprudência da Suprema Corte, em algumas oportunidades, fixou parâmetros para o exercício do poder de emenda parlamentar relativamente a projeto de lei fruto de iniciativa reservada do chefe do Poder Executivo ou de órgão detentor de autonomia financeira e orçamentária. São eles: (i) a necessidade de pertinência da emenda com relação à matéria tratada na proposição legislativa e (ii) a máxima de que dela não resulte aumento de despesa pública*”. (STF. Plenário. ADI 1.835/SC. Rel. Min. Dias Toffoli, 17/9/2014).

Mais recentemente, essa tese foi reafirmada, da necessidade de pertinência temática, ou material, em emendas a MPs diante de iniciativa privativa de outro Poder, consignada na decisão da ADI nº 4.433, de junho de 2015. Nos termos da ementa:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 3º DA LEI Nº 15.215/2010 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. CONCESSÃO DE GRATIFICAÇÃO A SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS. *DISPOSITIVO INCLUÍDO POR EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE CONVERSÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA*. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS. REMUNERAÇÃO. AUMENTO DA DESPESA PREVISTA. VEDAÇÃO. MATÉRIA ESTRANHA AO OBJETO ORIGINAL DA MEDIDA PROVISÓRIA SUBMETIDA À CONVERSÃO. *INOBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL*. VÍCIO DE INICIATIVA. ARTS. 2º, 61, § 1º, II, “A” E “C”, 62 E 63, I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTES.

1. Segundo a jurisprudência reiterada desta Suprema Corte, embora o poder de apresentar emendas alcance matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, são inconstitucionais as alterações assim efetuadas quando resultem em aumento de despesa, ante a expressa vedação contida no art. 63, I, da Constituição da República, *bem como quando desprovidas de pertinência material com o objeto original da iniciativa normativa submetida a cláusula de reserva*. Precedentes.

2. Inconstitucionalidade formal do art. 3º da Lei nº 15.215/2010 do Estado de Santa Catarina, por vício de iniciativa. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.” (grifos adicionados)

2.2. O emendamento parlamentar em MPs

O frequente questionamento da edição de MPs na vigência da CF, e mesmo após a promulgação da EC nº 32, de 2001, explica-se em virtude do destaque que têm assumido na produção legislativa pátria e de suas características como instrumento excepcional capaz de introduzir, com força de lei, desde a data de sua publicação, inovações no ordenamento legal (SANTOS, 2015). Além disso, MPs estão sujeitas ao controle de constitucionalidade como qualquer outra modalidade normativa, sendo o controle jurisdicional possível tanto para os limites materiais e formais, quanto para os requisitos de relevância e urgência (NOLASCO, 2012).

Historicamente, a edição de MPs sempre suscitou questionamentos, seja pela inobservância do cumprimento dos requisitos de urgência e relevância requeridos pelo art. 62 *caput* da CF; seja pela invasão de campos temáticos expressa ou implicitamente vedados ao seu uso (§ 1º do art. 62 e art. 246 da CF), ou pela inobservância de requisitos de validade previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (p.ex. art. 16, 17 e 21). Por sua vez, o processo de emendamento não merecia a mesma atenção e questionamento judicial que era dedicado à edição da MP em si, pois geralmente o Parlamento assumia esse papel questionador, dentro da esfera de sua própria autonomia.

De fato, a CF permite a possibilidade de os congressistas apresentarem emendas ao texto da MP editada, através dos projetos de lei de conversão (art.62, § 12). Segundo Cunha (2012), essa possibilidade foi uma forma encontrada para evitar situações do tipo “pegar ou largar” pelo CN, constituindo um avanço significativo na possibilidade de monitoramento do Executivo por parte do Legislativo. Além disso, a prática do emendamento parlamentar a MPs pode ser vista como uma forma de recuperar a autonomia e a vontade do Legislativo diante de uma distorção prévia do processo legislativo, em cima do próprio uso excessivo de MPs a comandar os trabalhos legislativos (CUNHA, 2012). Decorreu dessa prerrogativa uma maior flexibilidade na tramitação de proposições legislativas, com base em eventual interpretação das normas regimentais que pôde facilitar a tramitação dos trabalhos legislativos, imprimindo-lhe celeridade – no caso, o emendamento a uma MP atendia o interesse público, que via atendidas demandas também consideradas relevantes e urgentes.

Todavia, o aguçamento do oportunismo dos parlamentares no processo legislativo, diante da obrigatoriedade de apreciação célere em plenário, levou a que as MPs passassem a converter-se em “ônibus” aos quais se atrelavam, no curso da tramitação, passageiros

clandestinos carregando os mais diferentes conteúdos, nos termos de Clève (2015). A tentativa de retomada do protagonismo do Legislativo passou a ser exercitada por meio de “caronas” nas MPs, que passaram a ser a forma privilegiada para veicular benefícios fiscais, flexibilizações de obrigações e outras matérias de interesse de setores do Congresso ou mesmo da sociedade que, pelo rito legislativo normal, jamais chegariam a ser apreciadas com a mesma celeridade.

Assim, por meio de acordo de líderes, contorna-se o processo legislativo ordinário sem grandes debates e questionamentos, em face do regime de urgência que é a marca do exame das MPs, apreciando-se rapidamente matérias das mais variadas origens e interesses em caráter definitivo, que, sancionadas, se convertem em lei. Isso compromete o amadurecimento e a qualidade das discussões associada à eficácia e efetividade das inovações em aumentar o bem-estar da sociedade, que acontece quando derivada de debate a partir do confronto de distintas visões políticas sobre um tema de interesse nacional. Como são de interesse público, todos os temas tramitando no CN devem ser discutidos de modo a levar em consideração de modo a identificar todos os potenciais efeitos, custos e benefícios gerados – esforço que, por definição, torna-se restrito no caso de pegar “carona” por emendamento a MPs, justificando a limitação de inserção de temas não conexos ao tema central expedido pelo PR.

A propositura de emendas parlamentares não é vedada no ordenamento jurídico brasileiro, porém deve haver correlação temática ao tema proposto na MP. Isso porque o processo legislativo especial foi previsto constitucionalmente apenas para analisar o objeto disciplinado originariamente no texto da MP apresentado pelo PR. Ou seja, somente aqueles temas que, na origem e somente nela, são reputados como de relevância e urgência. Esse rito especial da MP — que se estende ao PLV — poderia abarcar apenas emendas parlamentares que guardassem pertinência temática originalmente definida, restando que toda a matéria constante do PLV esteja adstrita ao objeto delimitado no âmbito da MP (MARRAFON, 2014).

Quando isso não ocorre, há o chamado “contrabando” legislativo, ou caldas de lei, que são termos equivalentes, que determinam a hipótese de em um projeto de lei ser acrescentado indevidamente um assunto que nada tem a ver com o projeto, muitas vezes sem chamar a devida atenção e apreciação. Trata-se de procedimento caracterizado pela falta de debate legislativo de normas que irão regular a vida da sociedade (BAPTISTA, 2015).

A prática constrói-se em cima da inobservância do princípio da congruência, que exige pertinência temática entre as emendas apresentadas e o projeto de lei ou de conversão em andamento. Além da LC nº 95, de 1998, são desconsideradas disposições regimentais específicas da Resolução nº 1, de 2002, do CN, a começar pelos presidentes de CM que não aplicam o disposto no art. 4º, § 4º, *in verbis*:

“Art. 4º Nos 6 (seis) primeiros dias que se seguirem à publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União, poderão a ela ser oferecidas emendas, que deverão ser protocolizadas na Secretaria Geral da Mesa do Senado Federal.
§ 4º É vedada a apresentação de emendas que versem sobre matéria estranha àquela tratada na Medida Provisória, *cabendo ao Presidente da Comissão o seu indeferimento liminar.*” (Resolução nº 1, de 2002-CN)

A problemática acentuou-se e tornou-se ainda mais grave em face da atuação dos relatores das MPs. Como Sousa (2015) apontou, é comum a articulação entre o Executivo e sua base de sustentação parlamentar para coordenar o trâmite da conversão de MP em lei no CN, muitas vezes inserindo no texto de conversão, de última hora, novos assuntos não conexos com a MP original. Assim, apesar de não expresso nas normas constitucionais ou regimentais, exercem a prerrogativa monocrática de emendamento após o prazo regimental de seis dias para apresentação de emendas na CM (CUNHA, 2012). Historicamente, incorporam matéria nova e estranha, de sua iniciativa, também acatando emendas apresentadas pelos parlamentares – um procedimento suscetível à corrupção, como consignado no voto do Ministro Barroso.

Todo esse contexto justifica a ADI. Apesar de negativa de seguimento no MS 33.615/DF, Nascimento Filho e Medina (2016) consideram como “gota d’água” o uso do projeto de conversão em lei da MP nº 668, de 2015, para tramitar assuntos diversos dos originalmente estabelecidos pelo PR. Editada somente com quatro artigos e com a ementa original informando que a MP “altera a Lei 10.865/2004, para elevar alíquotas da Contribuição para o Pis/Pasep-Importação e da Cofins-Importação, e dá outras providências”¹³, uma série de “jabutis” foi inserida no PLV nº 6, de 2015, num total de 34 novos artigos, muitos deles a pedido do próprio Executivo (SANTOS, 2015). Pode-se elencar, dentre as principais emendas, por ordem de “estranheza”: (i) validação de créditos do FCVS (Bamerindus, Econômico, Nacional); (ii) refinanciamento de empresas em recuperação judicial; (iii) isenção tributária sobre “comissão” de pastor evangélico e anulação de multas a igrejas; e (iv) PPP Parlashopping. Ou seja, grande parte totalmente estranho ao núcleo

¹³ *uso de valores constrictos para pagamento de antecipação de adesão a parcelamento de crédito com a Fazenda.

material da MP¹⁴. Por sua vez, a sanção presidencial impôs veto parcial, mas manteve a inserção da anistia a igrejas e do Parlashopping.

Tabela 1. Tramitação da MP nº 668, de 2015

MP nº 668, de 2015	PLV nº 6, de 2015	Lei nº 13.137, de 2015
Ementa original: altera a Lei 10.865/2004, para elevar alíquotas da Contribuição para o Pis/Pasep-Importação e da Cofins-Importação, e dá outras providências (uso de valores constrictos para pagamento de antecipação de adesão a parcelamento de crédito com a Fazenda).	Principais “jabutis” inseridos: 1. Validação de créditos do FCVS (Bamerindus, Econômico, Nacional); 2. Refinanciamento de empresas em recuperação judicial; 3. Isenção tributária sobre “comissão” de pastor evangélico e anulação de multas a igrejas; 4. PPP Parlashopping.	Veto parcial presidencial, mas mantendo a inserção da anistia a igrejas e do Parlashopping

Fonte: elaboração própria

2.3. O tratamento dos “jabutis” por meio das questões de ordem

Antes da ADI nº 5.127, registra-se a falta de uniformidade e, até mesmo um certo desconforto político no tratamento dos “jabutis” no CN, como espelham as decisões políticas emanadas em questões de ordem na CD. Isso apesar de a base normativa ter apoio não apenas na LC nº 95, de 1998 (art. 7º, II) e na Resolução nº 1, de 2002, do CN, além dos próprios regimentos internos das duas Casas¹⁵. Assim, quatro momentos distintos podem ser identificados a partir de 2009. Na gestão do então deputado Temer, sua decisão reformulou entendimento anterior que atribuía diretamente ao Plenário o julgamento de admissibilidade das emendas a MPs na CD quando tratassem de matéria estranha à MP, no caso de não instalada a CM, que era praxe antes da ADI nº 4.029, centralizando a decisão¹⁶. Em 2010, esse entendimento foi flexibilizado quando o Presidente da CD passou a admitir a prerrogativa de o Relator de apresentar emendas, ainda que contendo “matéria estranha”, cabendo ao Plenário – e não à Presidência – deliberar sobre esse conteúdo¹⁷ (SANTOS, 2015).

¹⁴ Antes da submissão do PLV ao Plenário da CD, em 19 de maio de 2015, foram declarados “não escritos” pelo Presidente da Câmara 14 artigos, dos quais, por meio de recursos aprovados em Plenário, 8 retornaram ao texto.

¹⁵ No Senado, o Regimento Interno (RISF) prevê que “não se admitirá emenda sem relação com a matéria da disposição que se pretenda emendar” (RISF, art. 230, I). Na CD, determina que “nenhuma proposição poderá conter matéria estranha ao enunciado objetivamente declarado na ementa, ou dele decorrente (art.100, § 3º). Além disso, estabelece que: “O Presidente da Câmara ou de Comissão tem a faculdade de recusar emenda formulada de modo inconveniente, ou que *verse sobre assunto estranho ao projeto em discussão* ou contrarie prescrição regimental. No caso de reclamação ou recurso, será consultado o respectivo Plenário, sem discussão nem encaminhamento de votação, a qual se fará pelo processo simbólico” (RICD, art.125).

¹⁶ Decisão nas questões de ordem nº 478 e 480, de 2009.

¹⁷ Decisão na questão de ordem nº 697, de 2010.

Em 2013, já sob efeito da decisão do STF na ADI nº 4.029 indicando a necessidade de constituição da CM antes de tramitar nos Plenários das Casas, a decisão¹⁸ do então presidente da CD foi mais rigorosa. O Dep. Henrique Alves decidiu pela devolução à CM de MP ou emendas ao projeto de lei de conversão que contivessem matéria estranha a seu objeto ou a ele não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão, oportunidade em que também consignou prazo mínimo de quinze dias úteis antes da perda de eficácia para recebimento da MP na CD. Há indícios de que tais decisões significaram um pequeno avanço no combate ao “contrabando” legislativo, contribuindo para desestimular os “jabutis” (SOUSA, 2015).

Todavia, em 2015, houve um recuo total do tratamento dos “jabutis” naquela Casa. À ocasião, o Dep. Eduardo Cunha reformou o entendimento que vigorava até então, entendendo que não caberia ao presidente da CD elaborar juízo de valor sobre parecer aprovado pela CM, ainda que contivesse matéria estranha ao objeto da MP originalmente editada¹⁹ – o que não deixa de ser coerente para o deputado conhecido pelas tradicionais emendas “jabuti” para extinguir o exame da OAB. Com isso, Santos (2015) aponta que houve um retrocesso em relação a “jabutis” no curso do processo legislativo. Essa leniência aponta também para a despreocupação efetiva com a admissibilidade temática de emendamento parlamentar, com o registro de vários casos de abuso na produção normativa de MP, com grande repercussão na mídia, certamente influenciando a própria decisão do STF na ADI nº 5.127.

3. DESDOBRAMENTOS DA ADI Nº 5.127: UMA ANÁLISE EMPÍRICA

3.1. Metodologia e Dados

Esta etapa de Direito empírico consiste no levantamento exploratório de emendas apresentadas em cada MP após a decisão na ADI nº 5.127 de outubro de 2015, para fins de comparação com as emendas apresentadas a MPs editadas em mesma janela temporal anterior. A base de dados é o portal do Senado na Internet, onde consta toda a tramitação das MPs, com a divulgação de todas as emendas parlamentares na CM, que constituem o cerne de trabalho desta pesquisa. O objeto de trabalho consiste na análise documental das MPs editadas em janelas temporais de doze meses, antes e após outubro de 2015, buscando identificar a ocorrência de mudança real de comportamento na apresentação de emendas parlamentares após a decisão do STF.

¹⁸ Questão de ordem nº 352, de 2013.

¹⁹ Divulgado pela Agência Câmara de Notícias. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/488502-CUNHA-PARTIDOS-DEVEM-DECIDIR-SOBRE-MATERIAS-ESTRANHAS-A-MPS.html>. Acesso em: 19 out. 2016.

Para tanto, fez-se uso da leitura e apreciação individual das emendas parlamentares apresentadas na CM, comparando a temática envolvida com a da MP objeto de emendamento. De forma auxiliar, fez-se uso da leitura dos pareceres das CMs destinadas a analisar as MPs no CN, muitas das quais efetuando esse mesmo trabalho.

A janela temporal de 12 meses para a definição da amostragem de MPs teve como marco divisório a decisão do STF em 15 de outubro de 2015. Assim, no período posterior, até final de outubro de 2016, identificou-se a edição de 52 MPs, com a MP nº 698, de 23 de outubro, constituindo o primeiro dado da seleção de proposições pós-ADI nº 5.127. Para o período anterior, optou-se, ainda, por prorrogar a janela temporal para além do período de 12 meses inicialmente previsto, para balancear o quantitativo de dados para comparação entre as duas janelas temporais. Alcançando mais 21 dados a partir de janeiro de 2014, esse procedimento totalizou 60 dados – o que robustecerá a consistência das análises derivadas.

O mapeamento englobou a produção de MPs entre janeiro de 2014 e outubro de 2016, totalizando uma amostragem com 112 MPs, das quais 60 foram editadas antes da ADI nº 5.127 e 52, posteriormente²⁰. Desse universo, verificou-se que apenas 7 MPs não foram objeto de oferecimento de emendamento parlamentar nesse período²¹. A amostra apresentou a seguinte distribuição anual e o seguinte emendamento parlamentar:

Tabela 2. MPs e Emendas Parlamentares (Jan/14-Out/16)

Ano	MPs editadas ²²	Emendas Parlamentares
2014	29	2.454
2015	43	3.418
2016 (até out)	40	2.529
Total	112	8.401

Fonte: elaboração própria

²⁰ Anteriormente, MP 638/14 a 697/15; posteriormente, MP 698/15 a 749/16.

²¹ MPs 642/14, 655/14, 666/14, 730/16, 738/16 e 740/16 (abrindo crédito extraordinário) e 669/15 (devolvida pelo CN).

²² A amostragem considerou as MPs que foram convertidas em lei assim como as que perderam eficácia, pois esse aspecto independe para a análise central desta pesquisa, que esteve focada nas emendas parlamentares oferecidas na CM no período regimental dos seis primeiros dias após a publicação da MP no DOU (Res. nº 1, de 2002-CN, art. 4º, *caput*). Da mesma forma, foram incluídas as MPs que não tiveram apresentação de parecer na CM, o que permitiu analisar as emendas oferecidas às mais recentes MPs, cujo prazo do relator ainda estava em aberto.

Das 112 MPs editadas no período jan/14-out/16, houve a edição de 105 MPs que receberam emenda parlamentar, das quais 93 foram objeto de apresentação de “jabuti”.

3.2. Casos emblemáticos da prática de inserção de “jabutis” em MPs

Características específicas das MPs – especialmente a temática e a extensão da regulação proposta – tornam distinto o interesse no oferecimento de emendas parlamentares na tramitação individual de cada MP na CM. Assim, por exemplo, MPs que veiculam abertura de crédito extraordinário são alvo de pequena quantidade de emendas parlamentares, quando muito. Já assuntos mais polêmicos e presentes na pauta de discussão pública recebem, naturalmente, maior atenção dos parlamentares, que marcam posição política pela propositura de emenda. São, assim, mais sujeitas a serem alvo de oferecimento de “jabutis”.

A tabela elenca as MPs com maior interesse dos parlamentos no período anterior à decisão na ADI nº 5.127. Das 60 MPs analisadas, 18 obtiveram oferecimento de mais de cem emendas parlamentares, muitas contendo percentual elevado de “jabutis” – indicando o uso sistemático do veículo MP para condução dos “jabutis”.

Tabela 3. MPs com mais de 100 Emendas Parlamentares (2014-Out/2015)

MP	Qtd Emendas Parlamentares	Qtd “Jabutis”	%	Tema
664/14	517	46	8,9	Seguridade Social
656/14	386	310	80,3	Legislação tributária
651/14	334	270	80,8	Legislação tributária
665/14	233	10	4,3	Seguridade Social
685/15	215	73	34,0	Legislação tributária
675/15	193	165	85,5	Legislação tributária
676/15	184	52	28,3	Previdência Social
671/15	181	78	43,1	Clubes de Futebol
680/15	175	46	26,3	Seguridade Social
670/15	167	117	70,1	Legislação tributária
684/15	152	138	90,8	Parcerias com Ongs
644/14	151	46	30,5	Legislação tributária
683/15	131	54	41,2	Legislação tributária
691/15	131	14	10,7	Imóveis da União
677/15	120	42	35,0	Setor Elétrico
672/15	114	86	75,4	Salário mínimo
694/15	109	41	37,6	Legislação tributária
668/15	107	86	80,4	Legislação tributária
Mediana	171	63,5	48%*	

Fonte: elaboração própria; * média

Por outro lado, também já se observava a tramitação de MPs sobre temas polêmicos, que foram alvo de baixo grau de “jabutis”, apesar do grande interesse parlamentar. A MP nº 664, de 2014 – que introduziu reforma substantiva em regras de pensão por morte e auxílio doença – foi objeto de 46 “jabutis” dentre as 517 emendas parlamentares. A MP nº 665, de 2014, que alterou regras do seguro desemprego e do abono salarial anual, foi objeto de apenas 10 “jabutis” dentre 233 emendas parlamentares apresentadas. Também foi o caso da tramitação da MP nº 691, de 2015, alvo de apenas 14 “jabutis” do total de 131 emendas parlamentares oferecidas.

Outra característica que já se observa também esteve no predomínio do interesse parlamentar sobre MPs que dispunham sobre legislação tributária²³. Ainda que a MP tratasse de algum tributo ou aspecto específico, uma característica relevante das emendas parlamentares consistiu em que grande parte acabava por tratar dos mais diversos tributos ou aspectos não alinhados com o objetivo da MP em apreciação. Isso se baseava em uma interpretação de existência de uma conexão generalizada das emendas com a matéria estipulada como de relevância e urgência na MP – restando acordos com o Executivo sancionando os “jabutis” inseridos no PLV²⁴.

Dois casos são notórios em que, além de não inadmitirem os “jabutis”, os relatores ainda inserem novos “jabutis” além daqueles já apresentados nas emendas no prazo regimental: (i) a MP nº 651, de 2014 – editada com 51 artigos e sancionada com 113 artigos na Lei nº 13.043, de 2014 –, contou com a adição de 18 emendas pelo relator; e (ii) a MP nº 656, de 2014 – que originalmente contemplava 56 artigos e deu origem à Lei nº 13.097, de 2015, com 169 artigos –, com 13.

Outros casos também são ilustrativos da prática de inserção efetiva de “jabutis” anteriormente à decisão do STF. A MP nº 678, de 2015, constitui um dos casos mais polêmicos e ilustrativos. Editada com apenas um artigo – inserindo dois incisos ao art. 1º da Lei nº 12.462, de 2011, para incluir presídios (inciso VI) e segurança pública (inc.VII) no âmbito do regime diferenciado de contratações públicas (RDC) –, recebeu, na CM, 72 emendas, das quais 43 eram “jabutis”. Como já apontado por Santos (2015), na apreciação da MP, o Relator apresentou parecer acatando, formalmente, 11 emendas, na forma de um PLV

²³ MPs nº 644/14, 651/14, 656/14, 668/15, 670/15, 675/15, 683/15, 685/15, 694/15 e 671/15 (que dispôs sobre renegociação de dívidas tributárias dos clubes de futebol).

²⁴ Como aponta Sousa (2015), não raro o PR acabava compelido a sancionar PLVs carregados de “jabutis” – em razão da correlação de forças estabelecidas no presidencialismo de coalizão –, o que distorcia e perenizava, ainda mais, o uso distorcido do instrumento MP em relação ao originalmente insculpido na CF.

contendo 8 artigos. Os artigos introduziram 42 dispositivos novos, dos quais 37 não guardavam nenhuma pertinência temática com a MP editada – incluindo alterações na Lei de Execuções Penais, renegociação de dívida do Proálcool, registro de títulos e documentos, atribuições dos oficiais de registro de imóveis, compensação de crédito de PIS/Pasep e Cofins e disposição ambiental de rejeitos²⁵.

Também é o caso da MP nº 673, de março de 2015, que dispôs sobre o emplacamento de tratores. Das 82 emendas parlamentares apresentadas no prazo regimental, foram oferecidos 56 “jabutis”. Apesar de mencionada a impertinência temática como um dos motivos para rejeição de emendas não acatadas, o relator acatou 6 emendas sem pertinência temática com o objeto central no PLV. Ao final, a Lei nº 13.154, de 2015, carregou “jabutis” que não foram vetados, como alteração na CLT para dispor sobre jornada de trabalho de motoristas e disposições sobre operações da Conab. A MP nº 675, de 2015 – que elevou a CSLL impositiva ao setor financeiro –, também foi objeto de apresentação de 193 emendas parlamentares, das quais 165 tratavam de assuntos distintos do exarado originalmente na MP.

Uma constatação preliminar do efeito da ADI pode ser ilustrada pela menor quantidade de MPs que foram objeto de oferecimento de mais de cem emendas parlamentares (tabela 4), também recebendo menor percentual de “jabutis” parlamentares.

Tabela 4. MPs com mais de 100 Emendas Parlamentares (Nov/15-Out/16)

MP	Qtd Emendas Parlamentares	Qtd “Jabutis”	%	Tema
746/16	568	10	1,8	Currículo do Ensino Médio
726/16	459	14	3,1	Reforma Administrativa
727/16	239	4	1,7	Parcerias de Investimentos - PPI
739/16	165	22	13,3	Seguridade Social
733/16	161	82	50,9	Dívida de Crédito Rural
703/15	159	4	2,5	Acordo de leniência
735/16	127	46	36,2	Setor elétrico
712/16	108	63	58,3	Vigilância sanitária (Zika Vírus)
Mediana	163	18	21%*	

Fonte: elaboração própria; * média

²⁵ A MP acabou sendo alvo do Mandado de Segurança (MS) 33.889/DF, que questionou o PLV nº 17/2015, proveniente da MP 678/15, aprovado pelos Plenários e encaminhado à sanção presidencial em 29 de outubro de 2015. A liminar foi concedida em 19.11.2015, com a PR vetando as emendas adicionadas no Veto 53/2015 com base na decisão do STF na ADI 5.127/DF, mantido pelo CN. Segundo o Relator, Ministro Luís Barroso, houve afronta à decisão do STF no julgamento da ADI 5.127. O parecer da PGR também opinou pela concessão da segurança.

Por sua vez, MPs dispendo sobre abertura de crédito extraordinário possuem, historicamente, baixo interesse parlamentar, não sendo alvo de concentração de emendas parlamentares. Pode-se afirmar que, em regra, MPs de abertura de crédito extraordinário caracterizam-se por constituir um foro com pouca centralização de interesse, o que pode ser demonstrado pelo oferecimento de emenda parlamentar ser muito mais restrito do que em MPs versando sobre outros temas. A tabela 5 elenca essas MPs.

Tabela 5: MPs Específicas de Abertura de Crédito Extraordinário

MP	Qtd Emendas Apresentadas	“Jabutis”	Inadmissibilidade Presi CMO	Inadmissibilidade Parecer Relator
642/14	0	-	-	-
654/14	1	0	-	-
655/14	0	-	-	-
659/14	1	0	-	-
662/14	6	6	não	Sim
666/14	0	-	-	-
667/15	2	1	não	não emitido*
674/15	15	7	não	Sim
686/15	6	3	não	Sim
697/15	16	1	não	Sim
702/15	10	0	-	-
709/15	34	0	-	-
710/16	10	0	-	-
711/16	3	0	-	-
715/16	7	0	-	-
716/16	4	0	-	-
721/16	1	0	-	-
722/16	5	0	-	-
730/16	0	-	-	-
736/16	8	4	não	sim
738/16	0	-	-	-
740/16	0	-	-	-
743/16	4	0	-	-

Fonte: elaboração própria; * perda de eficácia

De qualquer forma, a tabulação dos dados aponta para a convergência à redução da apresentação de “jabutis” também nessa temática específica: das 13 MPs de abertura de crédito extraordinário editadas após outubro de 2015, apenas uma foi objeto de “jabuti”²⁶.

²⁶ Isso pode ser explicado pelo fato de a MP nº 736, de 2016, veicular abertura de crédito a Estados e Municípios, assunto de maior interesse dos parlamentares frente a suas bases políticas. O tema abriria espaço para proposição de emendas parlamentares para ampliar as transferências federais a partir de outras rubricas. Por sua vez, MP veiculando abertura de crédito extraordinário dispõe, em regra, sobre alocação de recursos dentre os Ministérios do Executivo, na própria esfera federal, estando mais sujeitas a restrições de emendamento, diante das regras orçamentárias aplicáveis, que são limitadoras da atuação parlamentar, por definição. Daí que aquele caso pode ser considerado uma exceção.

3.3. Análise de Dados

As seguintes ilações podem ser derivadas do mapeamento das MPs e emendas:

- (i) não se tornou prática corrente a inadmissibilidade de “jabutis” pelos presidentes de CMs. Após a decisão na ADI nº 5.127, não houve registro de nenhum caso de inadmissibilidade de emendamento parlamentar pelo presidente da CM. Observa-se apenas um caso pontual de afastamento de emendas pelo presidente da CM, ocorrido em relação à MP nº 680, de 7 de julho de 2015, anteriormente à decisão do STF.
- (ii) em termos globais, houve redução expressiva na quantidade de emendas oferecidas nas CMs (tabela 6 e 7), como esperado.

Tabela 6. Emendas Parlamentares (Jan/2014-Out/2016)*

	Antes ADI	Após ADI
Emendas sem Pertinência Temática (qtd)	2.067	1.209
Total de Emendas Parlamentares (qtd)	4.136	4.132
Representatividade	50%	29%

Fonte: elaboração própria; *desconsiderando MPs de abertura de crédito extraordinário (23)

Tabela 7. Quantidade de Emendas

Parlamentares por MP		
Qtd emendas	Antes ADI	Após ADI
>100	30%	15%
20-99	47%	40%
<20	23%	44%
Total	100%	100%

Fonte: elaboração própria

- (iii) no universo das MPs que foram objeto de oferecimento de emenda parlamentar (105 de 112), também se observa redução na quantidade de MPs sem oferecimento de nenhuma emenda “jabuti”, como se poderia esperar. Todavia, esse resultado precisa ser relativizado, pois se concentra no âmbito de MPs de abertura de crédito extraordinário.

Tabela 8. Representatividade de “Jabuti” no Emendamento (%)

	Antes ADI	Após ADI
Emendamento contendo “jabuti”	95%	84%
Emendamento sem “jabuti”	5%	16%
Total	100%	100%

Fonte: elaboração própria

Tabela 9. Rol de MPs com Emendamento sem “jabuti”

MP	Qtd Emendas Apresentadas	“Jabutis”	Tema
654/14	1	0	Abertura de Crédito Extraordinário
659/14	1	0	Abertura de Crédito Extraordinário
702/15	10	0	Abertura de Crédito Extraordinário
705/15	28	0	Apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da educação infantil
709/15	34	0	Abertura de Crédito Extraordinário
710/16	10	0	Abertura de Crédito Extraordinário
711/16	3	0	Abertura de Crédito Extraordinário
715/16	7	0	Abertura de Crédito Extraordinário
716/16	4	0	Abertura de Crédito Extraordinário
721/16	1	0	Abertura de Crédito Extraordinário
722/16	5	0	Abertura de Crédito Extraordinário
743/16	4	0	Abertura de Crédito Extraordinário

Fonte: elaboração própria

(iv) já se observa a prática, anterior à ADI nº 5.127, de apreciação da pertinência temática no âmbito da CM, na forma exercida pelo relator da MP – ainda que não generalizada e, em regra, delimitada a partir de acordo em torno de incorporação de emendas.

Essa prática pode ser ilustrada pela apreciação do relator da MP nº 682, de 2015, em relação às 27 emendas parlamentares oferecidas na CM, com base no art. 4º, § 4º, da Resolução nº 1-CN, de 2002, o qual concluiu que:

“apenas quatro tratam de temas diretamente relacionados à MPV nº 682, de 2015, ou, de forma conexa, ao seguro rural, quais sejam: 18, 19, 23 e 24. *A princípio, as demais, por não preencherem os requisitos de admissibilidade, devem ser rejeitadas.*” (Parecer do Relator, de 14 de outubro de 2015, MP nº 682 de 2015)

Isso também ocorreu em outras MPs, ainda que, em alguns casos, tenha ocorrido a identificação de “jabutis” no relatório, mas sem o afastamento expresso por esse motivo no

voto – não sendo apenas acatadas junto com as demais emendas desconsideradas no mérito. De qualquer forma, a prática já demonstra a preocupação com a pertinência temática, com base na “jurisprudência pacífica” do STF (MP nº 650/14), na Res. nº 1, de 2002-CN (MPs nºs 665/14²⁷, 672/15²⁸ e 673/15²⁹) ou diretamente na LC nº 95, de 1998 (MP nº 675/15).

A ampla análise referente à (in)admissibilidade de emendas parlamentares no relatório da MP nº 650, de 2014 – que trouxe tema muito específico dispondo sobre as carreiras de Policial Federal e de Perito Federal Agrário –, é ilustrativa do grau de detalhamento da análise de admissibilidade existente já antes da ADI nº 5.127:

“Registramos que o objeto da presente Medida Provisória é *extremamente restrito e específico*, embora a leitura isolada de sua ementa transmita impressão diversa.

[...]As demais Emendas (nºs 4, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39 e 41), à exceção da Emenda nº 32, *não possuem pertinência temática* com a MPV nº 650, de 2014, conforme demonstrado a seguir.

As Emendas nºs 4, 8, 9, 18 e 37 tratam de *temas absolutamente distintos daquele versado na presente Medida Provisória*, como, por exemplo, a extinção do exame da Ordem dos Advogados do Brasil e a inclusão do setor de reforma de pneumáticos usados no regime da substituição das contribuições previdenciárias patronais. *Não podem, assim, ser admitidas.*

As Emendas nºs 6, 10, 11, 12, 13, 17, 19, 20, 23, 30, 36, 38 e 41, por sua vez, tratam das carreiras da Polícia Rodoviária Federal, da Polícia Civil do Distrito Federal e do Instituto Nacional de Colonização de Reforma Agrária (INCRA), bem como dos Técnicos e Analistas do Seguro Social, dos Engenheiros Florestais e dos Profissionais de Segurança Pública Ferroviária. *Essas carreiras, contudo, não foram contempladas na MPV nº 650, de 2014, razão pela qual as respectivas Emendas também não devem ser admitidas.*” (Parecer da CM da MP 650/14, p.10-11, Rel. Sen. José Pimentel, de 1 de setembro de 2014)

A identificação do afastamento de emendamento sem pertinência temática também já ocorria em relação a MPs com textos mais polêmicos e objeto de oferecimento maior de

²⁷ O parecer da CM da MP nº 665, de 2014, afasta expressamente as 10 emendas sem pertinência temática, com base na regra regimental, *in verbis*: “Quanto às emendas 64, 100, 114, 141, 144, 147, 150, 198, 218 e 219, por tratarem de assunto estranho à MPV nº 665, de 2014, sua acolhida é *obstada pelo art. 4º, § 4º, da Resolução nº 01, de 2002 – CN*” (Rel. Sen. Paulo Rocha).

²⁸ “Por fim, há 53 emendas cujo objeto não se relaciona com a política de valorização do salário mínimo, *contrariando o art. 4º, §4º, da Resolução nº 1, de 2002-CN, in verbis*: “É vedada a apresentação de emendas que versem sobre matéria estranha àquela tratada na Medida Provisória, cabendo ao Presidente da Comissão o seu indeferimento liminar”” (Parecer nº 25, de 2015-CN, da CM da MP nº 672, de 2015, p.8, Rel. Sen. João Alberto Souza).

²⁹ Digno de nota a justificacão apresentada pelo relator, para deixar a tramitaçãõ dos assuntos nas comissões temáticas, onde poderãõ receber melhor tratamento. “Começo, então, pela rejeiçãõ da maioria das emendas que visavam à introduçãõ, no texto do Código de Trãnsito Brasileiro – CTB, de alterações sem conexãõ com a matéria em questãõ: registro de tratores e máquinãs agrícolãs. *Parece-me mais adequado deixar que as comissões de mérito, em especial a Comissão de Viaçãõ e Transportes, analisem as várias sugestões, que por certo já integram ou sãõ o objeto principal de projetos de lei em tramitaçãõ. Nas comissões, é possível ampliar o debate a propósito das modificações que se quer executar no CTB, inclusive com a convocaçãõ de audiências públicas.*” (Parecer da CM da MP nº 673, de 2015, p.17, Rel. Dep. José Carlos Aleluia).

emendas parlamentares. A MP nº 664, ainda de 2014 – que introduziu reforma substantiva nas regras de pensão por morte e auxílio doença – recebeu 517 emendas, tendo todas as 46 emendas sem pertinência temática identificadas e afastadas pelo relator na CM³⁰. Na MP nº 676, de 2015 – que trouxe modificações relevantes nas regras de Previdência, introduzindo a regra 95/100 e foi objeto de 184 emendas parlamentares na CM –, o relator corretamente identificou a apresentação de 52 emendas “sem pertinência com o tema previdenciário” (p.6), sem incorporá-las ao Substitutivo proposto³¹.

(v) isso parece ter se tornado ainda mais sistematizado após a decisão do STF³².

Após a ADI nº 5.127, observa-se maior referência à decisão do STF para justificar a inadmissibilidade de emendas parlamentares por impertinência temática. O simples apontamento no parecer do relator afastando uma série de emendas por falta de pertinência temática demonstra uma prática em direção ao comportamento esperado derivado da ADI nº 5.127. A própria conveniência de evitar desgaste político entre os Pares permite aos relatores a apreciação sistemática da inadmissibilidade de emendas sem pertinência temática, já que o ônus fica transferido à decisão externa do Judiciário. Já no primeiro parecer apresentado após a decisão do STF, emitido na análise da MP nº 684, de 2015, consta ampla digressão do relator sobre a pertinência temática das emendas, com referência expressa àquela decisão³³.

³⁰ Ainda que tenha admitido a constitucionalidade das emendas, *in verbis*: “Não houve indeferimento preliminar de qualquer das emendas por parte do Senhor Presidente da Comissão, nos termos do art. 4º, § 1º da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, norma conexa ao Regimento Comum. Assim, as emendas apresentadas podem ser preliminarmente admitidas com relação à constitucionalidade e em relação à adequação financeira e orçamentária” (Parecer da CM da MP nº 664, de 2014, p24, Rel. Dep. Carlos Zarattini).

³¹ Da mesma forma que na MP 664/14, o relator admitiu a constitucionalidade das emendas, mesmo impertinentes, diante do não indeferimento preliminar pelo Presidente da Comissão – consideração que não consta mais dos pareceres de CM emitidos após a ADI 5127. “Sobre as emendas oferecidas à Medida Provisória nº 676, de 2015, cabe-nos examiná-las sob o prisma da constitucionalidade, da adequação orçamentária e financeira e quanto ao seu mérito. Não houve indeferimento preliminar de qualquer das emendas por parte do Senhor Presidente da Comissão, nos termos do art. 4º, § 1º da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, norma conexa ao Regimento Comum. Assim, as emendas apresentadas podem ser preliminarmente admitidas com relação à constitucionalidade e em relação à adequação financeira e orçamentária.” (Parecer da CM da MP nº 676, de 2015, p.10, Rel. Dep. Afonso Florence).

³² Como exceção, identificamos apenas um relator que assumiu a constitucionalidade das emendas diretamente pela não manifestação preliminar do Presidente da CM, nos seguintes termos: “Não houve indeferimento preliminar de qualquer das emendas por parte do Senhor Presidente da Comissão, nos termos do art. 4º, § 1º da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, norma conexa ao Regimento Comum. Assim, as emendas apresentadas podem ser preliminarmente admitidas com relação à constitucionalidade e em relação à adequação financeira e orçamentária.” (Parecer nº 61, de 2016-CN, da CM sobre a MP nº 739, de 2016, Relator Dep. Pedro Fernandes, p.15).

³³ “II.3 Da admissibilidade das emendas [...] Em relação à constitucionalidade das emendas oferecidas pelos nobres Pares, o exame exige cautela. Não há como ignorar o teor claro e expresso de recente acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal. Com efeito, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.127, o Pretório Excelso, a despeito de ter negado provimento ao pleito autoral, alegando-se a preservação da segurança jurídica, manifestou-se claramente contrário à apreciação, na tramitação de medidas provisórias, de matéria estranha ao teor do texto editado pelo Poder Executivo. Restou indubitável, naquela assentada, que serão bem sucedidas

Nesse caso, já se visualiza uma mudança de postura em relação à não apreciação preliminar das emendas parlamentares pelo presidente da CM: o novo entendimento supera a constitucionalidade expressa decorrente, exigindo a averiguação do relator de modo mais veemente, nos seguintes termos:

“Há de se ressaltar que não chegou a ser exercida pelo ilustre Presidente do colegiado a faculdade a ele atribuída pelo § 4º do art. 4º da Resolução CN nº 01/2002, instrumento que disciplina a tramitação de medidas provisórias. Não obstante, tal circunstância *não impede, e, pelo contrário, até recomenda, a adoção da providência prevista naquele dispositivo por parte da própria comissão, visto que ao todo se deve reconhecer a capacidade e até mesmo a obrigação atribuída a uma de suas partes*”.

É que a partir do entendimento proferido pelo Supremo Tribunal Federal anteriormente mencionado, e nesse contexto se apresenta o presente parecer, ocorrerá de forma contrária ao ordenamento constitucional processo legislativo vinculado à edição de medida provisória que admita a apreciação de matéria estranha ao texto original do instrumento.” (Parecer da CM, MP nº 684, de 21 de julho de 2014, p.21-24, relator Dep. Eduardo Barbosa)³⁴

(vi) em termos quantitativos, a inadmissibilidade de emenda no parecer do relator na CM aumentou, de forma expressiva, em decorrência da impertinência temática, como inicialmente esperado.

Tabela 10. Admissibilidade dos “jabutis” *

	Antes ADI	Após ADI
Parecer com inadmissibilidade de “jabuti”	71,4%	80,5%
Parecer sem afastar “jabutis”	28,6 %	19,5%
Total de MPs	100%	100%

Fonte: elaboração própria; *amostra desconsiderando MPs sem apresentação de emendas e devolvida (7), sem “jabutis” (12) e sem apresentação de parecer pelo relator (17). Obs.: percentuais são mantidos próximos se afastadas, ainda, as MPs específicas de abertura de crédito extraordinário.

(vii) verifica-se o predomínio de edição de MP com temática bem definida, em poucos artigos.

ações diretas de inconstitucionalidade destinadas a impugnar textos legais com base no referido pressuposto. Afigura-se, destarte, que *esta comissão mista deve se comportar de modo bastante rigoroso na apreciação do aspecto em questão*. [...] Feitas tais ponderações, o voto ao cabo apresentado conclui pela inadmissibilidade das emendas nºs 007, 008, 009, 032 e 039, por aventarem matéria estranha ao texto original da MP, e pelo prosseguimento da tramitação das demais emendas oferecidas pelos senhores parlamentares. Vide também os pareceres nº 32, de 2016-CN, da CM, sobre a MP nº 728, de 2016; nº 33, de 2016-CN, da CM sobre a MP nº 724, de 2016, e nº 42, de 2016-CN, da CM sobre a MP nº 729, de 2016.

³⁴ Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/181428.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2016.

Houve o predomínio de edição de MPs com textos sucintos – o que mostra seu uso direcionado para temas bem definidos, não servindo como meio para conduzir a tramitação de todo um novo regramento específico de um determinado assunto, como esperado. Das 52 MPs apresentadas após outubro de 2015, 45 tiveram textos originalmente curtos e com temática bem delimitada – mas a característica é observável também no período anterior à ADI nº 5.127. De forma geral, também não se observou a publicação generalizada de MPs com várias temáticas independentes.

Tabela 11. Delimitação Temática das MPs (Jan/14-Out/16)

Delimitação do Objeto	Qtd
Objeto com delimitação específica	110
Objeto com delimitação ampla	2
Total	112

Fonte: elaboração própria

- (viii) Pode-se apontar para o oferecimento de emenda com grau relativamente menor de “jabuti” no caso de MP com temática ampla (aqui definido como dispendo sobre regras gerais de um determinado tema).

De toda a coleta de MPs a partir de janeiro de 2014, puderam-se identificar apenas dois casos de MPs trazendo disposições abrangentes e amplas o suficiente para serem objeto de emendamento parlamentar com pertinência temática, ainda que sobre uma temática específica. Nesses casos, o índice de oferecimento de “jabuti” foi relativamente menor. Diante da amplitude do texto original nessas MPs – dispendo sobre regras gerais de desapropriação de terras (MP 700/15) e acordo de leniência (MP 703/15) –, não se observou oferecimento de emendas com matéria “conexa” (considerada aquela sobre o mesmo tema da MP mas sob outro enfoque), uma característica comum observável para as demais MPs, em que a delimitação do tema é mais específica e estrita.

Tabela 12. MPs com Delimitação Temática Ampla (Jan/14-Out/16)

MP	Emendas	“Jabuti”	%	Objeto	Delimitação do Tema	Obs
700/15	72	1	1,4	Regras sobre desapropriação de terras	Amplo, sobre tema bem específico	Sem emenda conexa (assunto já amplo)
703/15	159	4	2,5	Regras sobre acordo de leniência	Amplo (regras) sobre tema bem específico	Emendas bem focadas; assunto novo

Fonte: elaboração própria

(ix) Mesmo no caso de MPs trazendo uma série de dispositivos mas com uma delimitação estrita, também não se verifica serem mais suscetíveis à inserção de “jabuti”, como se poderia imaginar.

Os dados apontam uma pequena convergência dos parlamentares à decisão do STF, mesmo em MPs com textos longos e com alterações polêmicas, mesmo sobre tema bem definido. Isso pode ser explicado pelo fato de a MP abarcar assunto já amplo o suficiente que dá espaço para englobar contribuições dos parlamentares acerca daquela determinada matéria. Esse é o caso constatado, por exemplo, na MP nº 726, de 2016 – que inaugurou a gestão do novo governo Temer a partir de ampla reforma na Alta Administração do Executivo Federal.

Do universo de 459 emendas parlamentares apresentadas na CM, identifica-se oferecimento de apenas 5 “jabutis” e de 9 emendas de assuntos conexos (relativos a aspectos da estrutura da administração não abrangidos inicialmente na MP).

Tabela 13. MPs contendo disposições longas (pós-out/16)

MP	Qtd Emendas	Total de “Jabutis”	%	Matéria totalmente estranha	Matéria conexa	Objeto
700/15	72	1	1,4	1	0	Regras sobre desapropriação de terras
703/15	159	4	2,5	4	0	Regras sobre acordo de leniência Olimpíadas (controle dopagem e desoneração tributária)
718/16	8	5	62,5	5	0	Reforma Ministerial do Governo Temer
726/16	459	14	3,1	5	9	Cria o PPI
727/16	239	4	1,7	4	0	Renegociação de dívida do Crédito Rural
733/16	161	82	50,9	5	77	Dispõe sobre cotas e gestão da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), entre outros aspectos regulatórios do setor elétrico
735/16	127	46	36,2	5	41	Reforma do Ensino Médio
746/16	568	10	1,8	0	10	

Fonte: elaboração própria

(x) Verifica-se o predomínio de apresentação de emendas com matéria “conexa”. Isso é característico de MPs com temas muito específicos, que são alvo de muitas emendas “conexas” ao grande tema inicialmente veiculado na MP, mas independente do foco e da finalidade original.

Em outras palavras, em MP com temática bem delimitada, observa-se a praxe de apresentação de emenda parlamentar sobre o mesmo tema, mas não com o mesmo enfoque ou aspecto abordado originalmente na MP.

Tabela 14. MPs contendo disposições sucintas (pós-out/16)

MP	Emendas	Total de “Jabutis”	Matéria “conexa”	Objeto	Conexão
739/16	165	22	15	Convocação a qualquer momento de aposentado por invalidez e segurado por auxílio doença; bônus por perícia médica	Seguridade
712/16	108	63	61	Ingresso Forçado em Imóveis – Combate ao Zika Virus	Zika Virus/ Microcefalia
707/15	93	59	42	Refinanciamento de contratos de caminhões no BNDES; suspensão cobrança dívida rural no Nordeste	Crédito Rural
699/15	83	61	56	Proibição de bloqueio de vias públicas; privatização depósitos Detran e uso verba de multas	CTB
713/16	70	40	33	IRRF sobre remessas ao exterior de até R\$ 20mil por mês	Tributário
719/16	58	30	8	Uso do FGTS em garantia de Crédito Consignado; Seguro Obrigatório Embarcações e Dação de Bens em pagamento de Dívida Ativa	
729/16	56	17	13	Transferências da União para Financiamento da Educação Infantil	Educação

Fonte: Elaboração própria

(xi) De fato, após outubro de 2015, observa-se a prática continuada da apresentação predominante de emendas “conexas”: do total de “jabutis” identificados nas MPs 698/15 a 749/16, 75% são de matéria conexa ao objeto central da MP, consideradas adotando-se uma visão ampla.

Tabela 15. MPs com Emendamento Predominantemente “Conexo” (pós-out/15)

MP	Emendas	Jabutí	Matéria conexa	%	Objeto Específico da MP	Tema Amplo
746/16	568	10	10	100,0	Reforma do Ensino Médio	Educação
726/16	459	14	9	64,3	Reforma Ministerial do Governo Temer	Reforma Adm
739/16	165	22	15	68,2	Convocação a qualquer momento de aposentado por invalidez e segurado por auxílio doença; bônus por perícia médica	Seguridade Social
733/16	161	82	77	93,9	Renegociação de Dívida do Crédito Rural	Crédito Rural
735/16	127	46	41	89,1	Cotas e gestão da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) entre outros	Setor Elétrico
712/16	108	63	61	96,8	Ingresso Forçado em Imóveis (ação específica de saúde pública para combate ao Zika Vírus)	Zika Vírus/ Microcefalia
707/15	93	59	42	71,2	Refinanciamento de contratos de financiamento de caminhões no BNDES; suspensão da cobrança de dívida rural no Nordeste	Crédito Rural
699/15	83	61	56	91,8	Proibição de bloqueio de vias públicas; privatização dos depósitos de carros dos Detrans e uso da verba de multas	CTB
713/16	70	40	33	82,5	IRRF sobre remessas ao exterior de até R\$ 20mil por mês	Tributário
729/16	56	17	13	76,5	Financiamento da Educação Infantil	Educação
744/16	47	6	4	66,7	Reforma da alta administração da EBC	
714/16	44	24	23	95,8	Setor Aéreo (% do capital estrangeiro; concessão de aeroportos e tarifas)	Setor aéreo
732/16	41	33	27	81,8	Reajuste da Cobrança de Valores da Taxa de Domínio dos Imóveis da União	Tributário
748/16	37	33	32	97,0	Integração do Plano de Mobilidade Urbana ao Plano Diretor	Transporte
731/16	35	18	18	100,0	Reforma Administrativa do Temer - Extinção de cargos em comissão e criação de funções de confiança	Serviço Público
741/16	34	17	17	100,0	FIES - repasse da despesa financeira para a instituição de ensino	FIES
705/15	28	8	8	100,0	Transferências da União para financiamento da Educação Infantil	Educação
723/16	28	19	9	47,4	Revalidação de diploma por 3 anos de médicos cubanos	Programa + Médicos

706/15	19	17	17	100,0	Prazo para assinatura do contrato de concessão de distribuição de energia elétrica	Setor Elétrico
698/15	18	16	10	62,5	Financiamento do PMCMV – Faixa 3, com recursos do FGTS	PMCMV

Fonte: elaboração própria

(xii) O entendimento é chancelado pelos relatores das MPs, que não apenas acatam emendas parlamentares com matéria “conexa”, como também apresentam substitutivos com uma série de novos “jabutis” de relator. É o que se depreende da leitura dos pareceres dos relatores nas CMs.

Observa-se a continuidade da inserção de assuntos conexos estranhos, admitidos sob certo grau de afinidade com o objeto da MP, com base em uma conexão temática ampla. Isso é muito evidente em MPs veiculando matéria tributária, que acabam, sob essa visão, abarcando inúmeras emendas estranhas ao objeto central da MP. Esse é o caso da tramitação da MP nº 685, de 2015, que basicamente instituiu o programa de redução de litígios tributários. O Substitutivo proposto pelo relator, elaborado já após a decisão do STF, insere outras emendas “conexas”, relativas a modificações em outros assuntos tributárias, negociadas com o Executivo³⁵. Na MP nº 706, de 2015, que dispunha tão somente sobre o prazo para assinatura do contrato de concessão de distribuição de energia elétrica, o relator também insere uma série de “jabutis” no Substitutivo, ampliando o texto para dispor sobre regras imponíveis ao setor elétrico.

É o caso também da MP nº 684, de 2014, a primeira MP cujo parecer da CM é produzido após a decisão do STF. Trata-se de MP bem curta e específica, trazendo apenas um artigo alterando dois dispositivos: (i) o prazo de entrada em vigor, a *vacatio legis*, do marco normativo instituído pela Lei nº 13.019, de 2014 (que disciplina as relações entre órgãos e entidades da Administração Pública e entes privados sem fins lucrativos – ONGs), e (ii) a regra de transição direcionada às parcerias celebradas por prazo indeterminado com tais entidades.

³⁵ Dentre elas, dívidas das Santas Casas; Acordos internacionais sobre dupla tributação de renda; tributação da pessoa física dona de obra; contribuição previdenciária dos serviços de transporte rodoviário e do empregador doméstico; deduções do IRPF sobre contribuição para previdência complementar e transporte rodoviário, ferroviário e metroferroviário de passageiros. Segundo o relator: “Ainda quanto à matéria tributária, inserimos emendas que tratam de matérias relevantes e urgentes. Os assuntos que buscamos inserir no PLV têm pertinência temática, visto que alteram a legislação tributária. Além disso, entendemos não haver resistência quanto aos ajustes que pretendemos efetuar, pois beneficiam contribuintes e promovem adequação do ordenamento jurídico-tributário. Esses assuntos, cabe registrar, foram *previamente acordados com o Governo*.” (parecer da CM da MP 685, de 21.7.2015, item II.2.4, p.14). Disponível em:

<<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=181928&tp=1>>. Acesso em: 21 out. 2016.

A MP foi objeto de 152 emendas, sendo muitas apresentadas sobre o próprio regramento aplicável a aspectos atinentes ao setor (82 “conexas”), além de 56 constituindo matéria totalmente estranha – totalizando 138 “jabutis”. O relator identifica e afasta apenas 6 emendas com matéria sem relação de pertinência com o teor original da MP, apresentando um Substitutivo alterando a regulamentação das ONGs em mais de 90 artigos daquela Lei nº 13.019, de 2014 – que foi considerada o elo de conexão –, além de alterar outras três leis “conexas”. As MPs nº 707, de 2015, e nºs 713 e 714, de 2016, também são casos notórios de acatamento de emendas conexas, ampliando o escopo original da MP.

Isso indica que a prática da análise de admissibilidade das emendas parlamentares não inibe a inserção de “jabutis” no PLV e na lei final sancionada, questionando a eficiência da análise de admissibilidade das emendas parlamentares e o próprio entendimento no CN acerca do que seja considerada matéria estranha à MP.

3.3.1. Grau de “estranheza” e delimitação de pertinência temática da emenda

(xiii) A apreciação de pertinência temática do emendamento parlamentar aparenta estar sistematizada como quesito de análise nas relatorias das CMs. Todavia, a delimitação do que consiste efetivamente “matéria estranha” à MP constitui tema controverso.

Não está claro o limite da atuação parlamentar por meio do emendamento a MP. Uma conclusão é que persiste a subjetividade na definição de “matéria estranha” para a efetiva análise de admissibilidade das emendas parlamentares, o que parece ir de encontro com o almejado pela decisão do STF. Na verdade, não há uniformidade de entendimento sobre a delimitação do que seja considerada matéria estranha ao objeto de uma MP, com poucos relatores adotando uma visão mais rigorosa do que seja matéria pertinente ou não – ou, de outra forma, acerca do alcance da temática da MP³⁶.

(xiv) Os dados apontam o entendimento predominante no CN da existência de graus de “estranheza” temática de emendamento a MPs. Isso mostra um distanciamento na interpretação do que seja considerado matéria estranha, entre as esferas do Judiciário e do Legislativo – o que limita os efeitos da decisão do STF na ADI nº 5.127.

A visão dual, implícita na interpretação judicial, de afastar toda matéria estranha à MP, passa por uma adaptação e uma leitura própria e independente dos parlamentares ao chegar no

³⁶ Observa-se uma análise mais rigorosa no afastamento de “jabutis” nos pareceres das CMs das MPs 712/16, 719/16, 724/16, 725/16, 728/16 e 732/16.

âmbito do Legislativo. Percebe-se uma categorização distinta, que passa pela identificação de graus distintos de pertinência temática em cada emenda – o que sugere uma adaptação, na prática, do Legislativo em cima da decisão do STF, mitigando os efeitos decorrentes da ADI nº 5.127. A maioria dos relatores classifica as emendas em três grupos, como segue na tabela.

Tabela 16. Interpretação Predominante da Pertinência Temática de Emendamento a MP

Grau de “Estranheza”	Descrição	Observação
1	Matéria totalmente estranha ao objeto da MP	“jabuti” por excelência – sem relação temática alguma
2	Matéria conexa à MP	Geralmente sobre mesma temática ampla, mas divergente do objeto específico da MP
3	Pertinência temática com a MP	Com relação ao objeto da MP

Fonte: elaboração própria

Há, ainda, grande variabilidade e subjetividade na classificação da matéria da emenda, sendo mais tênue a distinção entre matéria conexa e matéria totalmente estranha do que entre matéria pertinente ou não – até porque se trata de uma subclassificação ou uma subdivisão entre “jabutis”³⁷, trabalho que envolve subjetividade e imprecisão.

Observa-se essa visão em casos, por exemplo, de MPs que tipicamente dispõem sobre algum tributo específico e são objeto de emendamento sobre qualquer outra questão tributária, como citado. Também ocorre em renegociações específicas de dívidas de crédito rural, em que acabam sendo propostas emendas sobre outras dívidas ou regras de política agrícola não objeto originalmente da MP. É o caso da MP nº 733, de 2016, que autorizou (i) a liquidação e a renegociação de dívidas de crédito rural especificamente contratadas junto ao BNB; (ii) a concessão de desconto para liquidação de dívidas inscritas em Dívida Ativa da União, e (iii) dispôs sobre a definição dos encargos financeiros dos financiamentos concedidos com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste. Das 161 emendas apresentadas, 77 dispuseram sobre outros assuntos não objeto da MP, mas conexos ao setor rural, especialmente para estender a renegociação proposta na MP a outras operações ou regiões específicas, não tratadas inicialmente na MP. Destaque para o oferecimento de emendas relativas à política agrícola, incluindo renegociação dos custos de

³⁷ Na MP 723/16, o relator assume as emendas conexas como pertinentes, afastando apenas as matérias totalmente estranhas, que considera como “jabutis”.

arroz da safra 2015/2016; prorrogações de custeios e investimentos de safras anteriores; autorização ao BNDES conceder novos empréstimos e renegociar operações que elenca no setor agropecuário; programa garantia-safra; normas do Proagro; repactuação de dívidas de operações agroindustriais, além de requisitos para comercialização de vinho colonial.

A mesma característica se observa em relação à MP nº 707, de 2015, que suspendeu a cobrança de dívidas rurais no Nordeste, e acabou objeto de 40 emendas conexas ao setor rural, incluindo 7 emendas para tratar da renegociação de dívidas da pequena agroindústria; 2 para prorrogar o prazo de adesão ao Cadastro Ambiental Rural; 7 para regularização das parcelas de securitização e Pesa, ou propor novos mecanismos; 7 para permitir a remissão de dívidas de valores até 10 mil reais; 4 para permitir a individualização de contratos grupais, coletivos; 4 para determinar ao BASA o recálculo das operações securitizadas; 3 propondo a renegociação de dívidas com recursos do FNO (SUDAM); 3 propondo a renegociação de dívidas com recursos do FCO; 1 para tratar do crédito dos assentados da reforma agrária; 1 para tratar do pagamento da subvenção da cana-de-açúcar; e 1 para retirar o nome dos devedores dos cadastros de proteção ao crédito.

3.3.1.1. Parâmetros para delimitação da matéria estranha

Uma constatação derivada está na falta de delimitação do que seja considerado matéria estranha à MP, o que constitui uma dificuldade inicial para a análise de admissibilidade das emendas parlamentares. Esse aspecto se manifesta já a partir do primeiro parecer produzido após a decisão da ADI nº 5.127, na MP nº 684, de 2015, onde se aponta necessidade de se estabelecerem parâmetros objetivos para fixar o alcance temático de uma MP, de forma a rejeitar ou não as emendas propostas.

Todavia, aqui já se observa a inauguração de uma prática de flexibilização na CM, em que se inadmitiu apenas 5 de 56 “jabutis”, sem falar nos demais 82 “conexos” de um universo de 152 emendas parlamentares – totalizando, na verdade, 138 “jabutis”. O grau de subjetividade levou à inserção de diversos dispositivos considerados como matéria conexa, ainda que claramente não alinhados com o objetivo central ou a própria ementa da MP. O relator justificou o Substitutivo nos seguintes termos:

“Nesse contexto, torna-se inquestionável a afirmação de que a edição da MP em apreço suporta, sem que se fuja de seus propósitos originais, a discussão em torno de todo o arcabouço normativo que disciplina a relação jurídica prevista na legislação alcançada. Legitima-se a assertiva a partir da premissa de que a lei só será implementada com o indispensável êxito se forem contornados os aspectos ainda imprecisos na relação jurídica nela abordada, seja por meio da alteração de

seus termos, seja pelo aprimoramento da legislação que lhe é correlata. *A moldura em que se trava o presente debate adquire, como se constata, contornos bastante nítidos. Guarda pertinência com o objeto da MP qualquer norma jurídica que afete as relações entre organizações da sociedade civil sem fins lucrativos e a administração pública, qualquer que seja a lei especificamente alterada [...]* (Parecer da CM, MP ° 684, de 21 de julho de 2014, p.21-24, relator Dep. Eduardo Barbosa)³⁸

De forma geral, observa-se um entendimento nas CMs apontando no sentido de identificar graus distintos de pertinência temática, substituindo uma visão dualista pura, mais rigorosa, que poderia ser deduzida, à primeira vista, da decisão do STF. Esse entendimento pode ser derivado a partir do texto do comando da LC n° 95, de 1998, que determina, em seu art. 7º, II, que a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou *conexão*. Aqui, o termo “conexão” não tem sua abrangência definida, o que gera espaço para abranger qualquer coisa, dependendo a partir de qual objeto ou tema da MP que se estabeleça uma das pontas para a análise de conexão.

Ainda que, à primeira vista, tenha forte apelo a flexibilização da interpretação da pertinência temática para MPs e incorporar assuntos conexos os mais diversos às MPs, o risco que se corre, ao se proceder assim, é manter a relevância da tramitação das MPs como instrumento central de debates (que são restritos, por delimitação de prazo constitucional) no Legislativo – o que parece vai de encontro com o modelo insculpido originalmente na CF e que o STF procurou retomar na ADI n° 5.127.

A questão é se é possível ou mesmo necessário delimitar, objetivamente, o alcance da expressão matéria estranha para limitar as possibilidades de emenda em MPs que, por exemplo, disponham largamente sobre “legislação tributária” ou “crédito rural” – o que pode ser respondido a partir de qual desenho a CF definiu para conduzir os trabalhos legislativos. Também não se pode esquecer da finalidade da imposição das regras da LC n° 95, de 1998. Ao limitar o emendamento para evitar inclusão na ordem jurídica de leis com multiplicidade temática e dispositivos absolutamente desconexos entre si, a lei buscou evitar a falta de clareza e a objetividade que devem permear os diplomas legais, e que acaba confundindo a compreensão e assimilação pelos destinatários finais da norma jurídica.

Não se pode esquecer, ainda, do que Marrafon (2014) já frisou, de que, na nossa organização constitucional, a prerrogativa de editar MPs é do PR, ao qual reputa delimitar o conteúdo de relevância e urgência, sob caráter excepcional. Isso implica a relevância da observação da pertinência temática das emendas em relação ao objeto original da MP, como

³⁸ Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/181428.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2016.

requisito imprescindível para que atenda as exigências constitucionais inerentes ao trâmite de uma MP. Isso pode não dar espaço para uma interpretação mais flexível que admita assuntos pouco conexos com o texto original da MP.

Nesse contexto, ainda que não definitivos, alguns possíveis parâmetros podem ser considerados como delimitadores da pertinência temática, como segue. Um aspecto importante está no nexo causal ou na relação de complementaridade da emenda com o objeto da MP, se vem a lidar com algum aspecto envolvido como causa ou efeito da MP – como consignado já em 2009 na apreciação da questão de ordem nº 501 na CD. Nas questões de ordem nº 478 e 480, de 2009, já se definiu a inadmissão de emendas com matéria estranha “ao núcleo material” das MPs, outro importante parâmetro. Já em 2013, passou-se a delinear o conceito de matéria estranha a partir do enunciado declarado na ementa da MP, ou dela decorrente – naturalmente, com a expressão “e dá outras providências” não podendo abarcar qualquer temática³⁹. Todavia, como apontou Santos (2015), esse entendimento não teve muita duração, com o afastamento de fato ocorrendo apenas diante de matéria totalmente estranha – o que implica dizer que, havendo uma conexão mínima, sempre houve espaço para admissão e acatamento de emenda no Substitutivo.

A esse respeito, o Projeto de Resolução do Senado (PRS) nº 6, de 2015, que propõe alterar a Resolução nº 1, de 2002-CN, procura dar uma delimitação objetiva do conteúdo de emendas passíveis de serem acatadas e formuladas pelos relatores em MPs. Assim, define como matéria estranha:

“I – a que não estiver diretamente relacionada ao conteúdo material e objeto da Medida Provisória, *conforme exposto na ementa da medida provisória*;
 II – a que não guardar relação de complementaridade, afinidade, pertinência ou conexão temática com o objeto da medida provisória; ou
 III – a que, mesmo relacionada ao conteúdo material e objeto da Medida Provisória, ou que com ela guarde relação de complementaridade, pertinência ou conexão, não apresentar razões de urgência e relevância para sua veiculação.” (PRS nº 6, de 2015)

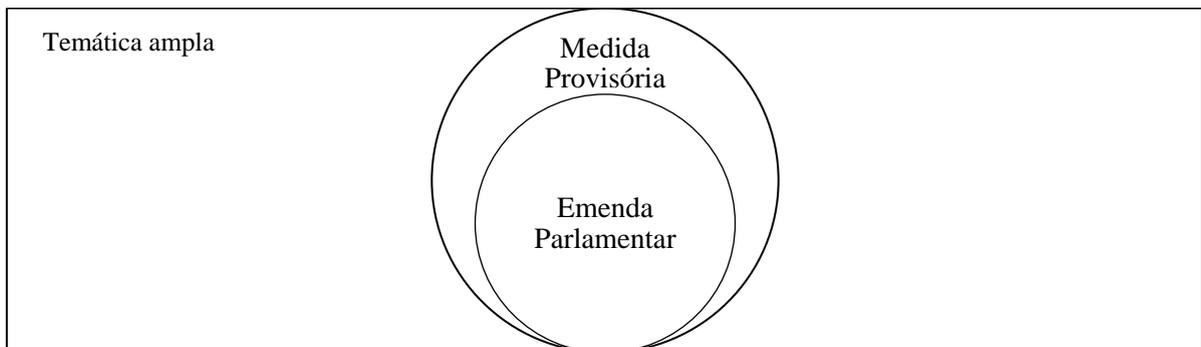
Essa interpretação alcançaria, num primeiro momento, tudo o que não estivesse diretamente relacionado ao seu “núcleo material” ou “núcleo principal”, como justificado pelo autor. Todavia, não parece resolver o problema das MPs com “ementa cega”, em que apenas se informa a lei que a MP está alterando. Isso pode suscitar emendamento com finalidade distinta da originalmente almejada na MP, ao permitir a inclusão de alteração em outro dispositivo da mesma lei objeto de alteração pela MP.

³⁹ Questão de Ordem nº 352, de 2013.

Parece-nos, assim, que o PRS não oferece resposta à problemática, sem apresentar uma resposta que consistentemente aperfeiçoe a tramitação das MPs no CN. Limita-se a alterar a norma regimental espelhando o que já está disposto no RICD – que já é fonte subsidiária aos trabalhos das CMs no CN –, ou seja, que “nenhuma proposição poderá conter matéria estranha ao *enunciado objetivamente declarado na ementa, ou dele decorrente* (art.100, § 3º).

As seguintes figuras podem ajudar a consolidar o entendimento acerca do âmbito do alcance de uma emenda parlamentar. A figura 1 mostra que o objeto da emenda deve estar dentro do escopo da MP. Ou seja: referir-se ao que está disposto no seu texto – o que pode ser traduzido por uma referência ao que esteja dito na ementa⁴⁰. Já a figura 2 mostra que se pode extrapolar sobre causas e efeitos diretos do texto original, que são aspectos envolvidos na temática específica sob discussão, naturalmente não de forma ilimitada – o que pode ser entendido como a área de intersecção entre os círculos, que denota causas e efeitos diretos envolvidos no que dispõe a MP.

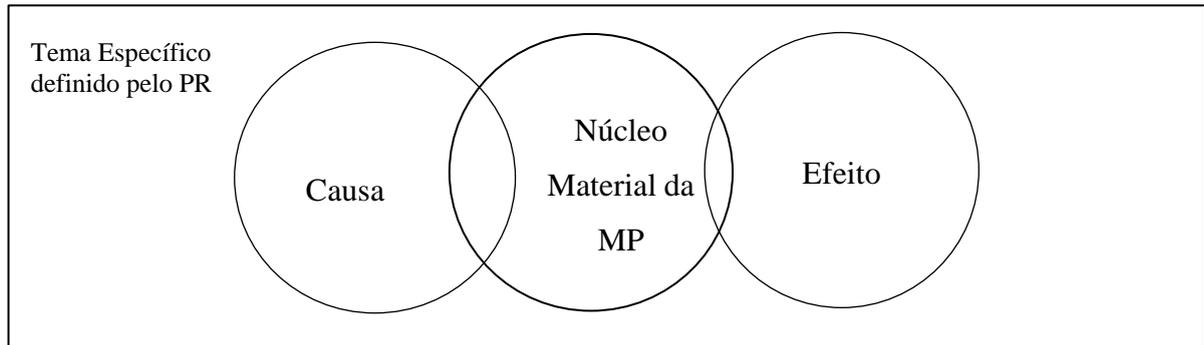
Figura 1. Delimitação do Campo temático de Emendas Parlamentares: alterações referentes às próprias disposições da MP



Fonte: elaboração própria

⁴⁰ Naturalmente, ementa cega não significa alcance para mudar qualquer aspecto da lei citada, que seja distinto do conteúdo e finalidade da MP, mas tão somente aqueles dispostos na MP.

Figura 2. Delimitação do Campo temático de Emendas Parlamentares: Alcance Possível em Causas e Efeitos Diretos



Fonte: elaboração própria

A tabela resume os principais parâmetros que podem ser considerados para delimitação e identificação do “jabuti”:

Tabela 17. Parâmetros para delimitação e Indicativo de “Jabutis”

Item	Parâmetro	Descrição
1	Resolução nº 1, de 2002-CN	“é vedada a apresentação de emendas que versem sobre matéria estranha àquela tratada na Medida Provisória, cabendo ao Presidente da Comissão o seu indeferimento liminar.” (art. 4º, § 4º)
2	Lei Complementar nº 95, de 1998	II - a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão; (Art.7º)
3	Jurisprudência do STF (diversas ADIs – Quadro 1 anexo)	<i>Necessidade de pertinência da emenda com relação à matéria tratada na proposição legislativa</i>
4	Questões de Ordem na CD	1. tudo o que não estivesse diretamente relacionado ao “núcleo material” ou “núcleo principal” da MP (Qt. Ordem 478, 480/09) 2. necessidade, ainda, de um “nexo causal” ou conexão temática, ou relação de complementaridade (Qt Ordem 501/09)
5	Requisitos de relevância e urgência (faz parte do controle exercido pelo STF)	Pressupostos atinentes à MP também são estendidos a emendas apresentadas: “Uma vez estabelecido o tema relevante e urgente, toda e qualquer emenda parlamentar em projeto de conversão de medida provisória em lei se limitaria e circunscreveria ao tema definido como urgente e relevante” (Min. Rosa Weber, relatora, ADI 5.127/DF)”
6	Matéria não disposta na Ementa da MP	Indicativo de matéria estranha ao núcleo temático. Regimento Interno da Câmara dos Deputados determina, no §3º, do art. 100, que “nenhuma proposição poderá conter matéria estranha ao enunciado objetivamente declarado na ementa, ou dele decorrente. Atenção com ementas cegas, que não

		significa alcance para mudar qualquer aspecto da lei citada, mas distinto do conteúdo e finalidade da MP
7	Alteração de outras leis não alcançadas pela MP	Indica afastamento do objeto da MP
8	Grau de complexidade da matéria na Emenda	Indica que seria mais apropriada a tramitação da matéria não por Emenda a MP mas por meio de PL autônomo, mais adequado para conduzir alterações substanciais de mérito, após passar pelas esferas de debate constituídas. Complexidade exige amadurecimento do tema, não sendo a tramitação da MP o canal legislativo mais adequado
9	Cláusula “e dá outras providências”	Não permite qualquer emendamento – deve-se verificar o texto da MP. Geralmente, trata de assuntos de relevância menor na MP
10	Existência de Proposições já em tramitação no CN	Serve para apreciar a conveniência do emendamento, frente a esforço parlamentar já em desenvolvimento em PLS específico
11	Tema recorrente na pauta do CN	Indica falta de urgência e conveniência de sua inclusão na MP, pois não precisa pegar “carona” na MP para ser apreciada. É o caso, p.ex., de matéria tributária e dívidas do crédito rural

Fonte: elaboração própria

Todavia, a consideração dos parâmetros elencados não é exaustiva para delimitar, desde já, a questão da pertinência temática. Isso porque a delimitação da matéria estranha parece envolver subjetividade na apreciação de cada emenda parlamentar. Para superar essa imprecisão, pode-se considerar também a análise da finalidade da MP e da emenda, além da necessidade de uma definição mais clara do seu teor ou alcance de sentido. No caso sob análise neste trabalho, é preciso avaliar se a finalidade da ADI é tão somente afastar assuntos mais grosseiros, sem relação temática alguma – que já estão claramente entendidos para não terem espaço para pegar carona na MP – ou considerar qualquer outro aspecto que possa ser incluído na tramitação especial da MP, ainda que sob a ótica de uma conexão muito ampla.

Ou seja, é preciso saber se a questão da pertinência temática é uma pergunta que oferece apenas uma resposta dual, ou permite o espaço para identificação de graus de “estranheza” de matéria – uma questão que parece estar em aberto.

4. CONCLUSÃO

Neste breve estudo, procurou-se contribuir apresentando uma visão sobre os efeitos práticos da ADI sobre a apresentação de emendas nas CMs. Buscou-se verificar alteração comportamental dos parlamentares, verificando se os dados indicam que houve uma

internalização da orientação do STF em relação ao trâmite de conversão de uma MP em lei. Assim, consolidamos subsídios, com base na leitura e análise das MPs, emendas parlamentares e pareceres de CMs, para verificar o comportamento parlamentar no oferecimento de emendas a MPs em relação à decisão do STF.

Em linhas gerais, pôde-se identificar uma convergência, ainda que incipiente, dos parlamentares em direção à redução de apresentação de “jabutis” após a ADI. Isso representa a mudança cultural notada pelo Ministro Barroso, do STF, derivada de uma mutação constitucional decorrente da afirmação da atual interpretação do STF na ADI nº 5.127, cujo principal significado foi apontar a natureza constitucional do pressuposto de pertinência temática das emendas parlamentares a MPs, estabelecendo regramento adicional à sua tramitação.

Todavia, essa mudança, como se percebeu, não se mostra tão simples como poderia ser considerado à primeira vista, quando avaliado sob o contexto de uma decisão judicial, cogente por definição. A interpretação que se verifica ser predominante no Parlamento no pós-ADI nº 5.127, de existência de graus de pertinência das matérias objeto de emendamento parlamentar, questiona a existência de espaço maior de convergência em direção ao que parece fora almejado pelo STF, mostrando a resiliência e adaptação interpretativa do Legislativo frente à decisão judicial. Isso compromete a capacidade de a decisão do STF constituir novo marco jurisprudencial efetivamente delineador do processo legislativo constitucionalmente previsto.

Em se adotando a interpretação que nos parece mais alinhada com a visão do STF, de afastar todo emendamento que não esteja relacionado com o objeto específico da MP – já que a MP é instrumento de exceção para conduzir os temas considerados urgentes e relevantes do PR e não permite espaço adequado para o devido debate público e produção legislativa –, isso tenderá a de fato representar uma mudança cultural profunda nos trabalhos legislativos. Assim, a mudança tenderá a levar à restrição mais efetiva da “carona” parlamentar na agenda presidencial de MPs, não mais carregando inúmeros assuntos adicionais ao que é inicialmente proposto pelo PR. Isso *per se* tende a tornar sua tramitação menos central como fórum de discussão e condução de matérias legislativas – o que deverá ocorrer a partir da análise mais rigorosa de acatamento de emendas impertinentes, que reduzirá o interesse parlamentar com discussões e negociações em cima das MPs, que passarão a ter menos destaque e centralidade no processo legislativo constitucional. Até o momento, não é o que se percebe, diante da redução de oferecimento de emendas com matéria totalmente estranha.

BIBLIOGRAFIA

AMARAL JÚNIOR, José L.do. *Medida Provisória*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012 (Capítulo 3 – Medida Provisória na Constituição de 1988, pp. 105-203).

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. Controle Jurisdicional dos Atos Parlamentares: (in)sindicabilidade da Decisão *Interna Corporis*. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 20, n. 4549, 15 dez. 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/43596>>. Acesso em: 17 out. 2016.

BAPTISTA, Rafaella C.d.O. *O Posicionamento do Supremo Tribunal Federal em relação ao Contrabando Legislativo nas Medidas Provisórias*. Conteúdo Jurídico, Brasília, DF: 24 nov. 2015. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.54810&seo=1>>. Acesso em: 03 outubro, 2016.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *Processo Legislativo e Democracia*. BH: Del Rey, 2010.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015.

_____. *Lei Complementar nº 95*. Brasília: 26 fev. 1998.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Resolução da Câmara dos Deputados nº 17, de 1989*. (Regimento Interno da Câmara dos Deputados). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1989/resolucaodacamaradosdeputados-17-21-setembro-1989-320110-norma-pl.html>>. Acesso em: 19 out. 2016.

_____. *Questão de Ordem nº 478, de 2009*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/buscaQordem/?wicket:interface=:4:::>>. Acesso em: 16 out. 2016.

_____. *Questão de Ordem nº 480, de 2009*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/buscaQordem/?wicket:interface=:6:::>>. Acesso em: 16 out. 2016.

_____. *Questão de Ordem nº 501, de 2009*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/buscaQordem/?wicket:interface=:8:::>>. Acesso em: 16 out. 2016.

_____. *Questão de Ordem nº 697, de 2010*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/buscaQordem/?wicket:interface=:10:::>>. Acesso em: 16 out. 2016.

_____. *Questão de Ordem nº 352, de 2013*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/buscaQordem/?wicket:interface=:12:::>>. Acesso em: 16 out. 2016.

CARVALHO, Daniel Pinheiro de. Medidas Provisórias e Pertinência Temática de Emendas Parlamentares. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 17, n. 3253, 28 maio 2012. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/21880>>. Acesso em: 16 out. 2016.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. *Processo Legislativo Constitucional*. Salvador: Juspodivm, 2012 (Capítulo 3, item 6 – Medidas Provisórias, pp. 181-234)

CLÈVE, Clèmerson Merlin. Pertinência Temática, Lei de Conversão Ônibus e Contrabando Legislativo. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 20, n. 4510, 6 nov. 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/44276>>. Acesso em: 5 out. 2016.

CONGRESSO NACIONAL. *Resolução nº 1, de 2002-CN*. In: Regimento Comum: Resolução nº 1, de 1970-CN. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2015.

_____. *Pareceres das Comissões Mistas destinadas a apreciar as Medidas Provisórias nº 638/14 a 736/16*. Disponíveis em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>>. Acesso em: 22 out. 2016.

_____. *Emendas Parlamentares apresentadas às MPs nº 638, de 201 a 749, de 2016*. Disponíveis em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>>. Acesso em: 04 nov. 2016.

CUNHA, Lucas. Tramitação e emendamento das medidas provisórias: evolução e do Legislativo no Brasil. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 14, n. 103, jun./set. 2012, pp. 325 a 355.

MARRAFON, Marco Aurélio. Constituição e Poder: Contrabando que Anistia Planos de Saúde é Inconstitucional. *Revista Consultor Jurídico*, 5 de maio de 2014. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2014-mai-05/constituicao-poder-contrabando-anistia-planos-saude-inconstitucional>. Acesso em: 04 outubro, 2016.

MARRAFON, Marco Aurélio; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Controle de Constitucionalidade no Projeto de Lei de Conversão de Medida Provisória em face dos “contrabandos legislativos”: salvaguarda do Estado Democrático de Direito. In: NOVELINO, Marcelo. FELLET, André. *Constitucionalismo e democracia*. Salvador: Jus Podivm, 2013, p. 235-249.

NASCIMENTO FILHO, Sândalo Bueno; MEDINA, Rogério. *Medidas Provisórias: Matéria Estranha ao Objeto*. Seminário na Disciplina de Processo Legislativo Aplicado, do Curso de Pós-Graduação em Direito Legislativo, ILB. Brasília: agosto, 2016.

NOLASCO, Lincoln. Limites materiais à edição de medidas provisórias. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XV, n. 96, jan 2012. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11010>. Acesso em: 17 out. 2016.

PAULA, Felipe. Fim dos Jabutis abre Novo Capítulo para Medidas Provisórias. *Revista Consultor Jurídico*, 22 de outubro de 2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-out-22/felipe-paula-fim-jabutis-abre-capitulo-mps>>. Acesso em: 17 out. 2016.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Mensagem nº 497, de 19 de novembro de 2015*. Justificativa de veto parcial presidencial ao PLV nº 17, de 2015 (MPV 678, de 2015), disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Msg/VEP-497.htm>. Acesso em: 19 out.2016.

_____. *Medidas Provisórias nº 638/14 a 749/16*. Disponíveis em: < <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/medidas-provisorias>>. Acesso em: 22 out. 2016.

SANTOS, Luiz Alberto dos. *MPs, Jabutis e Gambiarras: uma Análise do Processo Legislativo e o Papel das Instituições*. Brasília: Congresso em Foco, 2015.

_____. *A decisão do STF na ADI 5.127 e as MPs: Soluções para o Problema dos “Jabutis”*. Brasília: Congresso em Foco, 2015. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/opiniaio/forum/a-decisao-do-stf-na-adi-5-127-e-as-mps-solucoes-para-o-problema-dos-%E2%80%9Cjabutis%E2%80%9D/>>. Acesso em: 05 out. 2016

SENADO FEDERAL. *Resolução do Senado Federal nº 93, de 1970 (Regimento Interno)*. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno#/>>. Acesso em: 19 out. 2016.

_____. *Questão de Ordem do Senado Federal nº 6/2015, de 3/6/2015*. Decisão disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/presidencia/noticia/minuta>>. Acesso em: 17 out. 2016.

SOUSA, ALEXANDRE TRINDADE DE. *Medidas Provisórias e Pertinência Temática: a Importância do Controle do “Contrabando” Legislativo como Garantia da Higiene da Produção Normativa Infraconstitucional*. Monografia de conclusão de curso. Universidade de Brasília (UnB) Faculdade de Direito: Brasília, 2015. Disponível em: <http://bdm.unb.br/bitstream/10483/11949/1/2015_AlexandreTrindadedeSousa.pdf>. Acesso em: 05 outubro, 2016.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *ADI 2.681-MC/RJ*. Rel. Min. Celso de Mello. Acórdão de 11.9.2002. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630035>>. Acesso em: 18 out.2016.

_____. *ADI 4.048-MC/DF*. Rel. Min. Gilmar Mendes. Acórdão de 14/5/2008.

_____. *MS 27.931-MC/DF*. Rel. Min. Celso de Mello. Decisão de 27/3/2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=27931&classe=MS&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 27 junho, 2016.

_____. *ADI 4.029/DF*. Rel. Min. Luiz Fux, Acórdão de 8/3/2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=4029&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 19 out. 2016.

_____. *ADI 4.645/DF*. Rel. Min. Luiz Fux. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=4645&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 18 out. 2016.

_____. *ADI 4.655/DF*. Rel. Ministro Luiz Fux, Decisão monocrática, 12 set. 2011. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=4655&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 18 out. 2016.

monocrática, 8 ago. 2013. Disponível em:
<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=5012&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 18 out. 2016.

acórdão Min. Edson Fachin, julgado em 15/10/2015. Disponível em:
<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=5127&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 27 jun. 2016.

Medida Cautelar no Mandado de Segurança nº 33.889/DF. Disponível em: <file:///D:/USERS/prodasen/Downloads/texto_308205265.pdf>. Acesso em: 17 out. 2016.

Mandado de Segurança nº 33.615/DF. Decisão disponível em: <file:///D:/USERS/prodasen/Downloads/texto_306956701.pdf>. Acesso em: 17 out. 2016.

Mandado de Segurança nº 31.444/DF. Decisão Liminar em Medida Cautelar, Relatora Ministra Rosa Weber, Jun. 2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=31444&classe=MS&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 17 out. 2016.

ANEXOS

Quadro 1. Jurisprudência de Decisões no STF

ADI	Data do Acórdão	Ementa/Destaques
546-4/DF	11.3.1999	<p>ADI. Arts. 4º, 5º, Lei nº 9.265, de 1991, do RS. [...] - Não havendo aumento de despesa, o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, mas esse poder não é ilimitado, não se estendendo ele a emendas que não guardem estreita pertinência com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo pelo Executivo e que digam respeito a matéria que também é da iniciativa privativa daquela autoridade. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 4º e 5º da Lei nº 9.265, de 13 de junho de 1991, do Estado do RS (Relator Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 11/03/1999, DJ 14-04-2000);</p> <p>“No caso, o eminente Relator trouxe um outro argumento, o de que a emenda de que nasceu essa “anistia” não guardava pertinência com o objeto do projeto inicial de iniciativa do Governador. É certo. Mas, a meu ver, essa restrição só tem razão de ser quando o conteúdo da emenda também é matéria compreendida na reserva de iniciativa do Governador. Quando, ao contrário, ela é – e assim a entendo na espécie – de livre iniciativa do próprio órgão legislativo, não há cogitar do requisito da pertinência, porque o Legislativo mesmo poderia fazer dela objeto de proposição de lei independente” (Min. Sepúlveda Pertence)</p>
574-0/DF	3.6.1993	<p>(...) Flagrante inconstitucionalidade formal da referida emenda, por sua <i>absoluta impertinência</i>, em face do texto do projeto, originário do Chefe do Poder Executivo, já que pretendeu introduzir matéria relativa a pensão militar, onde se cuidava de antecipação dos efeitos de revisão de vencimentos. Afronta ao art. 61, § 1º, II, c, da CF.</p>
MC 1.050-6/SC ⁴¹	21.9.1994	<p>“O poder de emendar projetos de lei – que se reveste de natureza eminentemente constitucional – qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis, pode ser legitimamente exercida pelos membros do Legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa, desde que respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República – as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei, (b) <i>guardem afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original</i> e (c) tratando-se de projetos orçamentários, observem as</p>

⁴¹ Aqui se estabeleceu vedação à apresentação de emendas que não versem sobre o tema inicialmente tratado na proposição, e não a vedação generalizada do poder de emenda parlamentar. Ou seja, apenas em relação à determinada matéria (organização judiciária) cuja iniciativa legislativa é privativa do Poder Judiciário.

		restrições fixadas no art. 166, §§ 3º e 4º da Carta Política” (Rel. Min. Celso de Mello)
MC 1.682-8/SC	1.10.1997	Relevância jurídica da arguição de inconstitucionalidade, perante o art. 96, II, b e d, da Carta Federal, de dispositivos de Leis Complementares estaduais em cuja elaboração foram <i>inseridos, por emenda parlamentar, dispositivos destituídos de pertinência temática</i> com o projeto oriundo do Tribunal de Justiça.
MC 1.834-2/SC	8.6.1998	Arguição de inconstitucionalidade de lei de iniciativa do Judiciário de SC relativa à carreira da magistratura, em que se questionou emenda do Legislativo estadual estendendo benefícios concedidos a futuros magistrados e alterando classificação das comarcas para efeito de promoção ao TJ. Liminar baseada em vício de iniciativa, mas houve longa discussão sobre o poder de emenda da CF de 1988.
564-4/DF	11.3.1999	Não havendo aumento de despesa, o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, mas <i>esse poder não é ilimitado, não se estendendo ele a emendas que não guardem estreita pertinência com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo pelo Executivo</i> e que digam respeito a matéria que também é da iniciativa privativa daquela autoridade. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 4º e 5º da Lei nº 9.265, de 13 de junho de 1991, do Estado do Rio Grande do Sul. Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno.
MC 2.681/RJ	11.9.2002	“Revela-se plenamente legítimo, desse modo, o exercício do poder de emenda pelos parlamentares, mesmo quando se tratar de projetos de lei sujeitos à reserva de iniciativa de outros órgãos e Poderes do Estado, incidindo, no entanto, sobre essa prerrogativa parlamentar – que é inerente à atividade legislativa –, as restrições decorrentes do próprio texto constitucional (CF, art. 63, I e II), bem assim aquela fundada na <i>exigência de que as emendas de iniciativa parlamentar sempre guardem relação de pertinência (“afinidade lógica”) com o objeto da proposição legislativa</i> ” (Rel. Min. Celso de Mello)
2.583/RS e 2.813/RS	1.8.2011	Ação julgada improcedente em relação a emendamento do Legislativo gaúcho em projetos de lei de iniciativa do Governador do Estado. Ficou consignado nas ementas das duas ADIs: “1. As emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo e judiciário são admitidas, <i>desde que guardem pertinência temática com o projeto</i> e não importem em aumento de despesas”.
4.645 e 4655/DF	12.9.2011	ADI impugnando a Lei nº 12.462, de 2011, que, entre outras disposições, instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC). Lei resultante da conversão da MP nº 527, de 2011, editada originalmente para modificar a estrutura organizacional e as atribuições dos órgãos da PR e Ministérios. No curso da tramitação da MP na Câmara, foram inseridos dispositivos sobre o RDC. O procurador-geral da República, impetrante, sustentou a inconstitucionalidade formal da lei, acatada na liminar, afirmando que a <i>inclusão de matéria estranha</i>

		<i>à tratada na medida provisória viola o devido processo legislativo e o princípio da separação dos Poderes, já que MPs são de iniciativa exclusiva do PR.</i>
ADI 1.835/SC	17.9.2014	ADI. Art. 1º, parágrafo único, da Lei Complementar estadual no 164/98 do Estado de Santa Catarina. Extensão aos servidores inativos e extrajudiciais de aumento remuneratório dado aos servidores do Poder Judiciário do Estado. Emenda aditiva parlamentar a projeto de iniciativa do Poder Judiciário local. Vício de iniciativa. <i>A jurisprudência da Suprema Corte, em algumas oportunidades, fixou parâmetros para o exercício do poder de emenda parlamentar relativamente a projeto de lei fruto de iniciativa reservada do chefe do Poder Executivo ou de órgão detentor de autonomia financeira e orçamentária. São eles: (i) a necessidade de pertinência da emenda com relação à matéria tratada na proposição legislativa e (ii) a máxima de que dela não resulte aumento de despesa pública</i> ”. (STF. Plenário. ADI 1.835/SC. Rel.: Min. Dias Toffoli. 17/9/2014
4.433/SC	18.6.2015	ADI. ART. 3º DA LEI Nº 15.215/2010 DO ESTADO DE SC. MATÉRIA ESTRANHA AO OBJETO ORIGINAL DA MP SUBMETIDA À CONVERSÃO. INOBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. ARTS. 2º, 61, § 1º, II, “A” E “C”, 62 E 63, I, DA CF. PRECEDENTES. 1. Segundo a jurisprudência reiterada desta Suprema Corte, embora o poder de apresentar emendas alcance matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, são inconstitucionais as alterações assim efetuadas quando resultem em aumento de despesa, ante a expressa vedação contida no art. 63, I, da Constituição da República, <i>bem como quando desprovidas de pertinência material com o objeto original da iniciativa normativa submetida a cláusula de reserva. Precedentes.</i> 2. Inconstitucionalidade formal do art. 3º da Lei nº 15.215/2010 do Estado de SC, por vício de iniciativa. ADI julgada procedente.”
5.127/DF	15.10.2015	EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE CONVERSÃO DE MP EM LEI. CONTEÚDO TEMÁTICO DISTINTO DAQUELE ORIGINÁRIO DA MP. PRÁTICA EM DESACORDO COM O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E COM O DEVIDO PROCESSO LEGAL (DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO). 1. Viola a Constituição da República, notadamente o princípio democrático e o devido processo legislativo (arts. 1º, caput, parágrafo único, 2º, caput, 5º, caput, e LIV, CRFB), a prática da inserção, mediante emenda parlamentar no processo legislativo de conversão de MP em lei, de matérias de conteúdo temático estranho ao objeto originário da medida provisória. (ADI 5127, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Relator(a) p/ Acórdão: Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 15/10/2015. Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou improcedente o pedido formulado na ação direta com cientificação do Poder Legislativo

		de que o Supremo Tribunal Federal afirmou, com efeitos ex nunc, não ser compatível com a Constituição a apresentação de emendas sem relação de pertinência temática com MP submetida a sua apreciação, vencidos os Ministros Rosa Weber (Relatora), Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski, que julgavam procedente o pedido, e, em maior extensão, o Ministro Dias Toffoli, que o julgava improcedente. Plenário, 15.10.2015.
--	--	---

Fonte de dados brutos: STF

Quadro 2. MPs editadas em Jan/2014-Out/2016

MP	Data	Qtd Emendas Apresentadas	Qtd "Jabuti"	Finalidade/ Assunto Específico
638	20/01/2014	26	22	Institui o Programa Inovar Auto (Incentivo à Inovação Tecnológica)
639	21/03/2014	4	1	Autoriza alienação de 2 imóveis do BC no Rio
640	21/03/2014	4	1	Cria e extingue Funções Comissionadas
641	24/03/2014	54	29	Altera regras sobre leilões de energia elétrica
642	22/04/2014	0	0	Abertura de Crédito Extraordinário
643	25/04/2014	24	21	Dispõe sobre o mandato de Diretor-Geral da ONS.
644	02/05/2014	151	46	Atualiza a tabela do IRPF
645	06/05/2014	18	12	Amplia auxílio financeiro ao Setor Rural
646	27/05/2014	71	37	Registro e Licenciamento de tratores e máquinas agrícolas
647	29/05/2014	47	21	Adição obrigatória de biodiesel ao óleo diesel comercializado ao consumidor final
648	04/06/2014	28	11	Horário de transmissão da Voz do Brasil na Copa do Mundo 2014.
649	06/06/2014	60	54	Fiscalização exclusivamente orientadora sobre informação de tributos a consumidores
650	01/07/2014	42	31	Reestruturação da carreira da Polícia Federal; remuneração da Carreira de Perito Federal Agrário
651	10/07/2014	334	270	25 temas diversos: Refis; Reintegra; regras tributárias e previdenciárias diversas; FGTS; PMCMV, Casa da Moeda
652	28/07/2014	85	27	Cria o Programa de Aviação Regional
653	11/08/2014	55	19	Exercício e a fiscalização das atividades farmacêuticas
654	13/08/2014	1	0	Abertura de Crédito Extraordinário
655	26/08/2014	0	0	Abertura de Crédito Extraordinário
656	08/10/2014	386	310	19 temas diversos: PIS/PASEP, COFINS; PIS/Pasep-Importação Cofins-Importação incidentes sobre a receita de vendas e na importação de partes utilizadas em aerogeradores, prorroga benefícios; devolução ao exterior ou a destruição de mercadoria estrangeira cuja importação não seja autorizada
657	14/10/2014	68	56	cargo de delegado e diretor geral da PF
658	30/10/2014	59	9	regime jurídico das parcerias voluntárias
659	11/11/2014	1	0	Abertura de Crédito Extraordinário

660	24/11/2014	68	25	servidores oriundos do ex-Território Federal de Rondônia
661	03/12/2014	64	34	Crédito ao BNDES e uso do superávit financeiro no TN para despesas primárias
662	09/12/2014	6	6	Abertura de Crédito Extraordinário
663	19/12/2014	48	40	Ampliação do limite da subvenção econômica ao BNDES
664	30/12/2014	517	46	Pensão por morte
665	30/12/2014	233	10	Auxílio desemprego
666	31/12/2014	0	0	Abertura de Crédito Extraordinário
667	05/01/2015	2	1	Abertura de Crédito Extraordinário
668	30/01/2015	107	86	PIS/PASEP-Importação e COFINS-Importação,
669	27/02/2015	0	0	Contribuição previdenciária sobre a receita bruta; tributação de bebidas frias; medidas tributárias dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos
670	11/03/2015	167	117	Atualização da tabela de IRPF
671	20/03/2015	181	78	Dívidas de Clubes Futebol
672	25/03/2015	114	86	Reajuste salário mínimo
673	01/04/2015	82	53	Emplacamento tratores
674	20/05/2015	15	7	Abertura de Crédito Extraordinário
675	22/05/2015	193	165	Aumento da CSLL s/ lucro no SFN
676	18/06/2015	184	52	Soma de Pontos 95/100 - Previdência
677	23/06/2015	120	42	Autoriza a Cia Hidro Elétrica do São Francisco a participar do Fundo de Energia do Nordeste, para provimento de recursos para a implementação de empreendimentos de energia elétrica
678	24/06/2015	72	43	Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC
679	24/06/2015	71	59	Autoriza obras e serviços para energia elétrica temporária para os Jogos Olímpicos; PMCMV; regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; cooperação federativa no âmbito da segurança pública
680	07/07/2015	175	46	Institui o Programa de Proteção ao Emprego e dá outras providências
681	13/07/2015	66	31	Desconto em folha de valores destinados ao pagamento de cartão de crédito.
682	13/07/2015	27	23	Estabelece que a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. - ABGF ficará encarregada da gestão do Fundo de Estabilidade do Seguro Rural - FESR até a completa liquidação das obrigações deste Fundo
683	14/07/2015	131	54	Institui o Fundo de Desenvolvimento Regional e Infraestrutura e o Fundo de Auxílio à Convergência das Alíquotas do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, com a finalidade de facilitar o comércio interestadual e estimular o investimento produtivo e o desenvolvimento regional.
684	22/07/2015	152	138	Repactuação de Parcerias com Ongs

685	22/07/2015	215	73	Institui o Programa de Redução de Litígios Tributários - PRORELIT, cria a obrigação de informar à administração tributária federal as operações e atos ou negócios jurídicos que acarretem supressão, redução ou diferimento de tributo e autoriza o Poder Executivo federal a atualizar monetariamente o valor das taxas que indica
686	31/07/2015	6	3	Abertura de Crédito Extraordinário
687	18/08/2015	62	28	Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional; taxas processuais sobre os processos de competência do Cade, e autoriza o Executivo a atualizar monetariamente o valor das taxas e tarifas públicas que elenca
688	18/08/2015	78	40	Repactuação do risco hidrológico de geração de energia elétrica; bonificação pela outorga; comercialização de energia elétrica; concessões de energia elétrica; Conselho Nacional de Política Energética.
689	31/08/2015	63	56	Recolhimento da Previdência do servidor afastado
690	31/08/2015	95	54	IPI sobre bebidas; IRPJ; Programa de Inclusão Digital
691	31/08/2015	131	14	Administração, alienação, transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos.
692	22/09/2015	85	41	IR sobre ganho de capital na alienação de bens; Programa de Redução de Litígios Tributários - PRORELIT
693	30/09/2015	53	41	Medidas tributárias referentes aos Jogos Olímpicos; Porte de arma de fogo institucional pelos servidores da SRF
694	30/09/2015	109	41	IR sobre juros de capital próprio; benefícios fiscais do Regime Especial da Indústria Química; e outros benefícios fiscais
695	05/10/2015	26	9	Autoriza BB e CEF a adquirirem participação acionária outras empresas financeiras; Loterias
696	05/10/2015	60	14	Extingue e transforma cargos públicos; Organização da Presidência da República e dos Ministérios
697	09/10/2015	16	1	Abertura de Crédito Extraordinário
698	23/10/2015	18	16	PMCMV - Financiamento habitacional com desconto com recurso do FGTS, construídos com recursos do FAR.
699	11/11/2015	83	61	Veda bloqueio de vias públicas
700	09/12/2015	72	1	Desapropriações por utilidade pública; registros públicos
701	09/12/2015	20	13	Seguro de Crédito à Exportação; Fundo de Garantia à Exportação; Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias - ABGF; moeda de pagamento de obrigações exequíveis no Brasil.
702	18/12/2015	10	0	Abertura de Crédito Extraordinário
703	21/12/2015	159	4	Acordo de leniência
704	28/12/2015	10	1	Dispõe sobre fontes de recursos para cobertura de despesas primárias obrigatórias e para pagamento da

Dívida Pública Federal.				
705	28/12/2015	28	8	Apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da educação infantil.
706	29/12/2015	19	17	Concessões de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica.
707	31/12/2015	93	59	Refinanciamento de contratos de caminhões pelo BNDES
708	31/12/2015	14	3	Reincorporação de trechos de rodovias federais concedidos em 2002 a Estados e DF
709	31/12/2015	34	0	Abertura de Crédito Extraordinário
710	04/01/2016	10	0	Abertura de Crédito Extraordinário
711	19/01/2016	3	0	Abertura de Crédito Extraordinário
712	01/02/2016	108	63	Adoção de medidas de vigilância em saúde quando verificada situação de iminente perigo à saúde pública pela presença do mosquito transmissor do Vírus da Dengue, do Vírus Chikungunya e do Zika Vírus
713	02/03/2016	70	40	IRRF sobre a remessa de valores destinados à cobertura de gastos pessoais, no exterior, de PF residentes no País, em viagens de turismo, negócios, serviços, treinamento ou missões oficiais
714	02/03/2016	44	24	Extingue o Adicional de Tarifa Aeroportuária
715	02/03/2016	7	0	Abertura de Crédito Extraordinário
716	14/03/2016	4	0	Abertura de Crédito Extraordinário
717	16/03/2016	5	1	Cria o cargo de Ministro de Estado Chefe do Gabinete Pessoal do Presidente da República
718	17/03/2016	8	5	Controle de dopagem; medidas tributárias para os Jogos Olímpicos
719	30/03/2016	56	30	FGTS para garantia de crédito consignado; Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por embarcações ou por sua carga; dação em pagamento de bens imóveis como forma de extinção do crédito tributário inscrito em dívida ativa da União
720	30/03/2016	10	7	auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, relativo ao exercício de 2015, com o objetivo de fomentar as exportações do País
721	30/03/2016	1	0	Abertura de Crédito Extraordinário
722	28/04/2016	5	0	Abertura de Crédito Extraordinário
723	02/05/2016	28	19	Revalida diploma 3 anos médicos cubanos
724	05/05/2016	44	18	Prorroga prazos para inscrição no Cadastro Ambiental Rural e para adesão ao Programa de Regularização Ambiental.
725	11/05/2016	31	4	Cria títulos do agronegócio com variação cambial
726	12/05/2016	459	14	Reforma Administrativa - organização da Presidência da República e dos Ministérios.
727	12/05/2016	239	4	Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI
728	23/05/2016	22	18	Reforma Administrativa do Governo Temer - recria Ministério da Cultura etc

729	01/06/2016	56	17	Apoio financeiro da União aos Municípios e DF para ampliação da oferta da educação infantil.
730	09/06/2016	0	0	Abertura de Crédito Extraordinário
731	10/06/2016	35	18	Extinção de cargos em comissão e criação de funções de confiança no Executivo
732	10/06/2016	41	33	Limita o reajuste das receitas patrimoniais decorrentes da atualização da planta de valores, para efeito do cálculo do valor do domínio pleno de terreno
733	15/06/2016	161	82	Renegociação de dívidas de Crédito Rural
734	21/06/2016	7	5	Apoio financeiro pela União ao Rio para Segurança Pública nos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos
735	23/06/2016	127	46	Conta de Desenvolvimento Energético
736	30/06/2016	8	4	Abertura de Crédito Extraordinário
737	07/07/2016	5	1	Autoriza militares inativos atuarem na Força Nacional
738	07/07/2016	0	0	Abertura de Crédito Extraordinário
739	08/07/2016	165	22	Convocação a qualquer momento de aposentado por invalidez e segurado por auxílio doença
740	14/07/2016	0	0	Abertura de Crédito Extraordinário
741	15/07/2016	34	17	FIES
742	26/07/2016	4	1	Flexibilização do horário da Voz do Brasil nas Olimpíadas
743	01/08/2016	4	0	Abertura de Crédito Extraordinário
744	02/09/2016	47	6	Reforma da alta administração da EBC
745	15/09/2016	24	5	Importação de cédulas pelo BC
746	22/09/2016	568	10	Reforma do Currículo do Ensino Médio
747	03/10/2016	41	6	Regras para renovação de concessão de Rádios
748	13/10/2016	37	33	Integração do Plano de Mobilidade Urbana ao Plano Diretor
749	13/10/2016	11	3	Compensação financeira aos Estados referente a perdas do ICMS sobre Exportações

Fonte: elaboração própria com base nos dados extraídos em senado.gov.br