



SENADO FEDERAL  
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Roberta Sousa Almeida Pontes

**Matérias sem pertinência temática com o objeto das  
medidas provisórias:**  
proposta de critérios e diretrizes para avaliação de emendas

Brasília

2022



Roberta Sousa Almeida Pontes

**Matérias sem pertinência temática com o objeto das  
medidas provisórias:**  
proposta de critérios e diretrizes para avaliação de emendas

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar

**Orientador(a): Carlos David Carneiro  
Bichara**

Brasília

2022



## Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

---

Roberta Sousa Almeida Pontes



Roberta Sousa Almeida Pontes

**Matérias sem pertinência temática com o objeto das  
medidas provisórias:**  
proposta de critérios e diretrizes para avaliação de emendas

Artigo científico apresentado ao Instituto  
Legislativo Brasileiro – ILB como pré-  
requisito para a obtenção de certificado de  
conclusão de Curso de Pós-Graduação  
*Lato Sensu* em Poder Legislativo e Direito  
Parlamentar

**Banca Examinadora:**

---

Prof. Dr. Carlos David Carneiro Bichara  
Câmara dos Deputados

---

Profa. Ma. Beatriz Simas Silva  
Instituto Legislativo do Senado Federal



**MATÉRIAS SEM PERTINÊNCIA TEMÁTICA COM O OBJETO DAS  
MEDIDAS PROVISÓRIAS:  
PROPOSTA DE CRITÉRIOS E DIRETRIZES PARA AVALIAÇÃO DE EMENDAS**

Roberta Sousa Almeida Pontes\*

## RESUMO

O presente trabalho propõe critérios e diretrizes objetivos, tanto quanto possível, com a finalidade de mitigar os efeitos da subjetividade inerente ao conceito de matéria estranha (“emendas jabuti” ou “contrabando legislativo”) no emendamento de medidas provisórias (MPV), reforçando o caráter democrático da deliberação. Tal como compreendido pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 5127, a aprovação de emendas sem pertinência temática com o objeto de medidas provisórias viola o princípio democrático e o devido processo legislativo, resultando em inconstitucionalidade formal. Não obstante a decisão do Supremo, persiste a falta de procedimento específico ou de critérios objetivos para a identificação dessas “emendas jabuti” no âmbito das duas Casas legislativas. Nota-se, também, subjetividade e improvisado nas decisões em relação à sua possível ocorrência. Essa questão se tornou ainda mais crítica em razão da apreciação dessas emendas diretamente em Plenário, sem o necessário debate com a sociedade e a participação das comissões mistas, que não funcionam desde a eclosão da pandemia da covid-19. Tal prática fere o direito fundamental dos cidadãos a uma regular produção normativa sem déficit do debate público e deliberativo.

**Palavras-chave:** Medida Provisória. Emenda Parlamentar. Matéria Estranha. Pertinência Temática. Devido Processo Legislativo. Inconstitucionalidade Formal. “Emenda Jabuti”. “Contrabando Legislativo”. Princípio Democrático.

**Data de submissão:** 1º de dezembro de 2022

**Data de aprovação:** x de xxx de 2022

## 1. INTRODUÇÃO

É crucial que toda produção normativa se sujeite às regras do devido processo legislativo, inclusive àquelas que pela natureza de urgência e relevância, como é o caso das medidas provisórias (MPV), exigem uma apreciação célere do Congresso Nacional. Assim, somente quando são observadas as regras do debate público com transparência é que a norma legal poderá obrigar seu cumprimento a todos.

---

\* Assessora Parlamentar E-mail: [roberta.pontes@senado.leg.br](mailto:roberta.pontes@senado.leg.br)



Não obstante a previsão constitucional (CF; art. 62, § 9º)<sup>1</sup>, inserida pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001 (BRASIL, Planalto, EC nº 32, de 2001.), e regimental (art. 2º da Resolução nº1/2002-CN),<sup>2</sup> que determinam a participação da comissão mista de deputados e senadores na apreciação das MPV (BRASIL, Congresso Nacional, Resolução nº 1/2002), o Parlamento, por quase dez anos, ignorou esses regramentos, permitindo a deliberação desse instituto diretamente nos Plenários de cada Casa congressional.

Tal costume foi considerado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF), ao decidir, em 2012, na Ação direta de constitucionalidade (ADI) nº 4.029/DF, pela indispensabilidade da participação dessa comissão mista na análise e emissão de parecer prévio da MPV e das respectivas emendas antes da deliberação em plenário (BRASIL, STF, ADI nº 4.029, 2012).

Além disso, decidiu também o Supremo, em 2015, na ADI nº 5.127/DF, ser incompatível com a Constituição Federal de 1988 (CRFB) a inclusão de emenda contendo matéria estranha, sem qualquer pertinência temática (“emenda “jabuti”<sup>3</sup>)<sup>4</sup> com o objeto original da MPV editada pelo Executivo (BRASIL, STF, ADI nº 5.127, 2015). Para o STF, essa prática viola “o princípio democrático e o devido processo legislativo (arts. 1º, caput, parágrafo único, 2º, caput, 5º, caput, e LIV, CRFB), uma vez que suprime o debate no Parlamento” e, por sua vez, impossibilita a análise da relevância e da urgência. Esse debate deveria ocorrer no âmbito das comissões, por exemplo, com a tramitação normal de uma proposição (BRASIL, CRFB, 1988).

No entanto, em 2020, em razão da eclosão da pandemia da Covid-19, o Supremo admitiu, excepcionalmente, no julgamento das Arguições de Preceito Fundamental (ADPF) nº 661 e nº 663, ajuizadas por partidos políticos<sup>5</sup>, contra o Ato Conjunto nº 1 das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, de 31 de março de 2020 (Ato Conjunto nº 1/2020)<sup>6</sup>, a “apreciação de medidas provisórias por

<sup>1</sup> O comando constitucional (art. 62, §9º), inserido pela Emenda Constitucional nº 32/2001, diz o seguinte: “Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional”. (BRASIL, CRFB, 1988).

<sup>2</sup> Diz o art. 2º da Resolução nº1 do Congresso Nacional, “Nas 48 (quarenta e oito) horas que se seguirem à publicação, no Diário Oficial da União, de Medida Provisória adotada pelo Presidente da República, a Presidência da Mesa do Congresso Nacional fará publicar e distribuir avulsos da matéria e designará Comissão Mista para emitir parecer sobre ela.” (BRASIL, Congresso Nacional, Resolução nº 1, 2002)

<sup>3</sup> A origem desse apelido vem do ditado popular: “Jabuti não sobre árvore. Se ele está lá, ou foi enchente ou mão de gente”. Não eram raros os casos de edições minhas sobre um assunto e no meio deles havia um outro sem qualquer conexão. Por exemplo, no meio de uma MP sobre o setor elétrico um parlamentar apresentava uma emenda para extinguir o exame de ordem para o exercício da advocacia (exame da OAB). (BRASIL, Senado Federal, 2016)

<sup>4</sup> Outros termos “pejorativos” foram cunhados para descrever essa prática nefasta: “contrabando legislativo”, “emendas carona”, “legislação ônibus (com passageiros indesejados)” (CLÈVE, 2015).

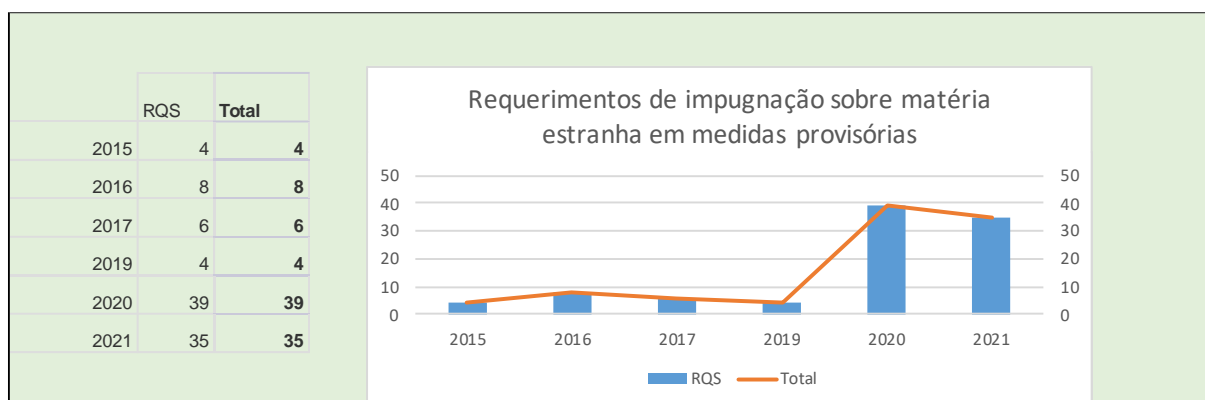
<sup>5</sup> Nas Arguições de Preceito Fundamental (ADPF) nº 661 e nº 663, ajuizadas, respectivamente pelo Partido Progressista (PP) e pelo Presidente da República contra o referido Ato Conjunto que restringiu as sessões remotas apenas para deliberação de relacionadas à pandemia e suspendeu as votações de outros temas nas comissões. Nesse sentido, o relator das ADPFs, o ministro Alexandre de Moraes, concedeu medida cautelar nos termos propostos nesse Ato Conjunto autorizando, excepcionalmente, a “emissão de parecer em substituição à Comissão Mista por parlamentar de cada Casa designado na forma regimental” (Brasil, Supremo Tribunal Federal, 2020).

<sup>6</sup> Ato Conjunto nº 1/2020, que dispõe sobre o regime de tramitação, no Congresso Nacional, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, de medidas provisórias durante a pandemia de Covid-19. (BRASIL, Congresso Nacional, Ato Conjunto nº 1, 2020)



parlamentar de cada Casa designado na forma regimental, feita diretamente em Plenário”, dispensados o exame da matéria e a emissão de parecer prévio pela comissão mista.

Essa norma acabou por trazer de volta a prática parlamentar de “pegar carona” no trâmite célere dos projetos de lei de conversão (PLV) das MPV, ao inserir emendas de assuntos, mesmo que desconexos ao objeto original da MPV. Em pesquisa<sup>7</sup> de dados relativos às proposituras de requerimentos de impugnação de projetos de lei de conversão por supostas inserções de emendas contendo matéria estranha, realizada, no período de 2015 a 2021, no âmbito do Senado Federal (gráfico abaixo) percebeu-se, principalmente durante os anos de 2020 e 2021, um aumento substancial desses requerimentos. O agravante é que muitos deles sequer foram levados ao Plenário, sendo indeferidos monocraticamente pelo Presidente<sup>8</sup>.



Fonte: elaboração própria, com base em dados fornecidos pela equipe de Pesquisa Legislativa do Senado Federal.

Tal costume parlamentar constitui importante desafio na identificação de matéria estranha, em especial, nos casos em que há certa dúvida quanto à existência ou não de vínculo com o objeto central da MPV.

<sup>7</sup> A pesquisa solicitada à equipe de Pesquisa Legislativa do Senado Federal, para exemplificar a suposta incidência de matéria estranha neste artigo, usou como argumento a propositura de “Requerimento de Impugnação de PLV”, com fulcro no art. 48, XI, do Regimento Interno do Senado Federal, do inciso II, do art. 7º, da Lei Complementar 95, de 1998, e baseado no entendimento do Supremo Tribunal Federal na Ação direta de inconstitucionalidade 5127, sobre a inconstitucionalidade formal da matéria inserida via projeto de lei de conversão em medidas provisórias em tramitação no Senado Federal, no período de 2015 a 2021. Ao analisar os dados, foram identificadas 99 proposituras desse tipo de requerimento, sendo 4 requerimentos de impugnação em 2015, 8 em 2016, 6 em 2017, 4 em 2019, 39 em 2020 e 35 em 2021. Como se vê, houve um aumento substancial desse tipo de requerimento nos anos mais críticos da pandemia, o que coincidiu com a não instalação das Comissões Mistas. Resta informar que foram excluídas da pesquisa as medidas provisórias relativas a créditos extraordinários.

<sup>8</sup> Em análise qualitativa da pesquisa realizada observou-se que: quase 30% dos requerimentos de impugnação de matéria estranha em emendamento via PLV foram rejeitados monocraticamente pelo Presidente do Senado e cerca 18% foram por ele deferidos. A participação do Plenário foi muito pequena em relação ao todo, aproximadamente 10% e 8% foram por ele aprovados e rejeitados, respectivamente. O restante resultou em requerimentos prejudicados, cerca de 15%, retirados pelo autor 8%, apenas recebidos, sem nenhuma outra providência, 8%, publicado 1% e com tramitação sem registro de situação 3%.



Embora haja casos em que facilmente se constata a relação de pertinência, e outros em que a impertinência<sup>9</sup> é óbvia, há também as situações difíceis (“região cinzenta”), nas quais sobressai o subjetivismo. Para esses, poderia ser útil o emprego de critérios e diretrizes objetivos, tanto quanto possível, a fim de auxiliar na avaliação das emendas.

A prática, no entanto, tem demonstrado não ser tão simples estabelecer tais critérios e diretrizes para todas as situações. São exemplos de casos difíceis:

a) durante a pandemia de Covid-19 – período em que não houve funcionamento de comissões – foram editadas medidas provisórias que flexibilizavam as regras do contrato de trabalho, com o intuito de preservar empregos. Nesses casos, seriam pertinentes emendas de iniciativa parlamentar que alterassem de modo permanente as regras trabalhistas?

b) e quanto às medidas provisórias que instituíram regime tributário especial visando a evitar o fechamento de empresas em dificuldades de pagar os tributos, poderia o Congresso Nacional incluir novos tributos, fora do escopo previsto na MPV?

c) ou ainda, numa MPV que versasse sobre prorrogação de contrato de trabalho temporário de servidores da área de saúde de hospitais federais de um estado, para que pudessem atuar durante a pandemia, poderia o Congresso Nacional, considerando que o objeto da MPV era a prorrogação de contratos de trabalho temporários, contemplar outras carreiras, como a de engenheiros?

Esses casos são reais e nenhum deles foi, a juízo do próprio Congresso, considerado matéria estranha. As medidas provisórias foram convertidas em leis e essas produziram e continuam a produzir efeitos. Na análise dos procedimentos adotados na apreciação dessas matérias, nota-se certa improvisação e a falta de critérios técnicos.

Ademais, vale registrar que a circunstância de emergência de saúde pública foi especialmente propícia à realização desta pesquisa, em especial pela concentração de matérias deliberadas pelo parlamento. Praticamente os assuntos das MPV tratados eram de natureza econômica, saúde, tributária e trabalhista, sendo mais fácil identificar se certa emenda extrapolava ou não o objeto original da MPV.

Apesar da mudança de procedimentos realizada pelas duas Casas do Congresso Nacional com vista a cumprir as decisões proferidas pelo Supremo nas ADI nº 4029 e ADI nº 5127, é ainda possível que se aprove leis decorrentes da conversão de medidas provisórias contendo matérias estranhas, sobretudo em razão da adoção de critérios *ad-hoc*.

A presente pesquisa se insere nesse contexto, tendo como objetivo geral a proposta de critérios e diretrizes objetivos, tanto quanto possível, com a finalidade de auxiliar os congressistas na identificação e tratamento das “emendas jabutis”.

Partiu-se, então, da hipótese central desta pesquisa, que há espaço para se **“estabelecer diretrizes com vista a auxiliar os congressistas na identificação e no tratamento de ‘emendas jabutis’ veiculadas via projeto de lei de conversão”**.

Assim, a solução do problema de pesquisa – **como mitigar os efeitos da subjetividade inerente ao conceito de matéria estranha no emendamento de medidas provisórias, reforçando o caráter democrático da deliberação** – passou

<sup>9</sup> Em situações extremas, como o clássico exemplo da inclusão de uma emenda para extinguir o exame de ordem para o exercício da advocacia (exame da OAB) em uma MPV sobre o setor elétrico, são de simples avaliação. Nesses casos, sendo aprovada uma lei com dispositivos dessa natureza seria, por óbvio, declarada sua inconstitucionalidade pelo STF.





por avaliar a base normativa, a jurisprudência, a doutrina, além do exame de casos concretos, como descrito na metodologia abaixo.

A metodologia empregada para a realização da pesquisa encontra-se alicerçada numa perspectiva jurídica exploratória, descritiva, utilizando-se da dogmática analítica e normativa; da análise exploratória da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em especial no tocante ao aprofundamento das ADI nº 5127/DF e ADI 4.029/DF, e do conhecimento da doutrina. Além disso, esse trabalho se orientou da análise de dados de casos práticos sobre os requerimentos de impugnação no Senado Federal, no período de 2015 a 2021, e de outros dados, retirados de questões de ordem apresentadas em sessões plenárias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em que parlamentares alegam a ocorrência de “emendas jabuti”.

Sob essa ótica, o presente artigo se encontra assim estruturado: na introdução apresenta-se a temática e o problema de pesquisa; na seção 2, reflete-se sobre a importância do devido processo legislativo na confecção das leis; na seção 3, apresenta-se a contextualização da situação problema; na seção 4, traz-se a base normativa; na seção 5, discute-se o entendimento jurisprudencial; na seção 6, aborda-se sobre o posicionamento da doutrina; na seção 7, ilustra-se o problema por meio da apresentação e análise de casos práticos de decisões em questões de ordem levantadas por parlamentares; na seção 8, desenvolve-se um conjunto de critérios e diretrizes para auxiliar na análise de emendas parlamentares e na identificação de “emendas jabutis”; e por fim, na seção 9, apresenta-se a conclusão da pesquisa.

## 2. SOBRE O DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO

Tal como compreendido pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 5127, a aprovação de emendas sem pertinência temática com o objeto de medidas provisórias viola o princípio democrático e o devido processo legislativo<sup>10</sup> (CF; art. 1º, *caput*, parágrafo único, art. 2º, *caput*, art. 5º, inciso LIV), resultando em inconstitucionalidade formal.

Dessa forma, estamos a tratar de uma garantia fundamental não apenas do parlamentar, mas do próprio cidadão, que tem direito a uma produção normativa que irá regular a vida em sociedade e, por isso, não pode haver déficit no debate público e deliberativo.

Para os doutrinadores Marco Aurélio Marraffon e Francisco Ilton Norberto, apenas as normas postas pelos representantes do povo construídas por meio de um processo específico podem obrigar ou proibir alguém a agir ou a se omitir. Portanto, somente as normas produzidas nos marcos constitucionais do devido processo legislativo é que são válidas (MARRAFON, 2012, p. 236).

Na visão de Leonardo Augusto de Andrade Barbosa, o direito ao devido processo legislativo é um exemplo de direito fundamental de titularidade difusa, não apenas um direito subjetivo de um ou outro parlamentar, ao menos no que se refere à regularidade do processo de produção das leis (BARBOSA, 2010, p.).

<sup>10</sup> Para Suzie Navot, a doutrina do “legislative due process” ou tal como originalmente denominada “the due process of lawmaking” é atribuída ao norte-americano Hans Linde, que tratou dos diversos aspectos do controle de constitucionalidade de leis por violações tanto ao processo de elaboração (formais), quanto substantivas (materiais) (NAVOT, p.189).



Estamos, pois, na seara dos direitos fundamentais. No caso em particular, são os procedimentos formais que devem garantir a observância desses direitos.

Segundo Marcelo de Andrade Cattoni de Oliveira, os requisitos formais são, de uma perspectiva normativa, condições processuais que devem garantir um processo legislativo democrático (OLIVEIRA, 2016, p.32). Além disso, afirma:

O que está em questão é a própria cidadania em geral e não o direito de minorias parlamentares ou as devidas condições para a atividade legislativa de um parlamentar “X” ou “Y”. (...) **Trata-se da defesa da garantia do pluralismo no processo de produção legislativa, da defesa da própria democracia enquanto respeito às regras do jogo**, da possibilidade de que a minoria de hoje possa vir a se tornar a maioria de amanhã. (Grifo nosso)

Em suma, a principal referência teórica do presente trabalho é a tese que qualifica o devido processo legislativo como direito fundamental dos cidadãos (titularidade difusa) a terem uma produção normativa em que todos, por meio de seus representantes, tenham participação. Afinal, a sociedade não pode ser surpreendida com normas legais aprovadas em ritos sumários, sem que estejam contidas no exame de relevância e urgência feito inicialmente pelo presidente da República e posteriormente pelo Parlamento.

### 3. CONTEXTUALIZAÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

Em substituição aos decretos-lei<sup>11</sup>, a promulgação da Constituição Federal de 1988 inaugurou um novo desenho institucional às medidas provisórias, que acabou por fortalecer o papel do Poder Legislativo frente ao que esse desempenhava no regime constitucional anterior, em especial no que diz respeito à exigência de chancela dos atos normativos editados pelo Poder Executivo.

Esse novo instituto passou por duas gerações. A primeira<sup>12</sup>, vigente de 1988 até 2001 e a segunda, cujas mudanças<sup>13</sup> foram inseridas pela Emenda Constitucional nº 32, em vigor desde então.

Não obstante as atualizações constitucionais remanesçam outros problemas. Um deles era o sobrestamento da pauta das demais deliberações legislativas em andamento na respectiva Casa Legislativa em que as medidas provisórias estivessem tramitando, se pendentes de deliberação por mais de quarenta e cinco dias. Esse sequestro da agenda do Parlamento vigorou até 2009, quando se passou a adotar a

<sup>11</sup> Durante o regime militar vigorava o “decreto-lei”, instrumento pelo qual o Poder Executivo legislava. Pelas regras da época, se o Congresso Nacional não apreciasse o decreto-Lei em prazo determinado, a “lei” entrava em vigor por “decurso de prazo”. Era um instrumento de pouca legitimidade democrática, afinal, os representantes do povo sequer podiam emendá-lo.

<sup>12</sup> Por ser admitido o emendamento parlamentar e ser vedada aprovação por decurso de prazo, as regras contidas no texto constitucional originário sobre esse instituto apresentavam outros problemas, como a possibilidade de múltiplas reedições e a não limitação de matérias nelas veiculadas.

<sup>13</sup> Com o novo regime, a questão das reedições foi solucionada após a fixação do prazo limite de 120 dias (CF; art. 62, §3º) para a apreciação pelo Parlamento, sob pena de perda de eficácia da medida provisória (BRASIL, Planalto, 2001).



“Interpretação Temer”<sup>14</sup>, evitando o trancamento da pauta para proposições não passíveis de serem veiculadas por medida provisória. Outro problema relevante se tratava do desrespeito ao comando constitucional à participação da comissão mista<sup>15</sup> na apreciação das medidas provisórias pelo Parlamento. Sendo a discussão e a apreciação das medidas provisórias feitas diretamente nos respectivos Plenários, pelos relatores.

Como dito, essa questão foi levada ao Supremo Tribunal Federal, que, no julgamento da ADI nº 4029/DF, em 2012, decidiu pela indispensabilidade de emissão de parecer, a cargo da comissão mista, antes da submissão aos Plenários das duas Casas.

Tal decisão representou um importante marco no aperfeiçoamento do processo legislativo das medidas provisórias, sobretudo pelo fato de obrigar a apreciação – discussão e votação – das emendas parlamentares com razoável antecedência à deliberação dos Plenários. Entende-se que os debates travados no âmbito da comissão mista favorecem a transparência sobre o mérito das emendas e a verificação de sua pertinência com o objeto original da MPV.

A prática de se admitir a apresentação de emendas diretamente em Plenário, instantes antes da votação, associada ao fato de que as medidas provisórias são apreciadas, por sua própria natureza, em ritos sumários, acabou por favorecer a inclusão de emendas sem pertinência temática com o objeto original da medida, pela exiguidade de tempo para avaliá-las.

A rigor, muitas dessas emendas poderiam constituir proposições autônomas a serem apreciadas em outro momento, mas dificilmente conseguiriam agenda política e pauta para serem apreciadas pelas duas Casas. Com efeito, não é tão usual que projetos de autoria parlamentar sejam apreciados em Plenário. Tal situação representava uma zona de conforto para o corpo parlamentar, que via na tramitação das medidas provisórias uma janela de oportunidade para transformar suas propostas em normas jurídicas, valendo-se de um rito mais célere.

Mesmo após a decisão do Supremo na ADI nº 4029, em 2012, havia um “estoque” de leis decorrentes da conversão de medidas provisórias que continham dispositivos estranhos aos seus objetos, sem qualquer relação com os pressupostos de relevância e urgência que motivaram as suas edições.

Uma dessas leis – a Lei nº 12.249/2010, decorrente da conversão da medida provisória nº 472/2009, teve sua constitucionalidade desafiada no Supremo Tribunal Federal, justamente por trazer dispositivo inserido, via emenda parlamentar no projeto

---

<sup>14</sup> Para solucionar esse impasse, em 2009 o então Presidente da Câmara, Michel Temer, lançou mão de um exercício hermenêutico, passando a considerar o sobrestamento apenas das matérias que poderiam eventualmente ser veiculadas por medida provisória, “liberando” as demais. Por exemplo, as Emendas à Constituição, os projetos de lei complementar e outras proposições que versassem sobre direito penal, eleitoral etc., poderiam ser deliberadas mesmo que a pauta estivesse “trancada”. Essa interpretação que ficou conhecida como “interpretação Temer” e foi chancelada pelo Supremo Tribunal Federal. Interpretação do Presidente Michel Temer sobre o trancamento de pauta pelas Medidas Provisórias. 17/03/09. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/presidencia/galeria-presidentes/michel-temer-2009-2010/discursos/interpretacao-do-presidente-michel-temer-sobre-o-trancamentde-pauta-pelas-medidas-provisorias>. Acesso em: 10 de julho de 2022.

<sup>15</sup> De acordo com comando constitucional (CF; art. 62, § 9º), tal colegiado deve ser constituído com o fim específico de emitir parecer previamente à deliberação das emendas e dos pressupostos de relevância e urgência feita pelos plenários de cada Casa (BRASIL, Planalto, 2001).



de lei de conversão (PLV), sem qualquer conexão com o objeto da MPV (BRASIL, Congresso Nacional, MPV nº 472, de 2009)..

Para ilustrar o caso, o objeto da MPV era a instituição de regimes especiais de incentivos e tributação, benefícios fiscais e programas sociais, ao passo que um dos dispositivos da lei convertida (art. 76) extinguiu a profissão de técnico em contabilidade. A impertinência temática era flagrante.

Em 2015, ao julgar a ADI nº 5127, o Supremo Tribunal Federal considerou formalmente inconstitucional o referido art. 76 da Lei nº 12.249/2010, inserido mediante emenda parlamentar via projeto de conversão de medida provisória nº 472/2009.

Convém registrar, ainda, que não seria de se esperar - tampouco seria desejável - que as medidas provisórias tramitassem incólumes pelo Congresso Nacional, afinal o Poder Legislativo possui absoluta legitimidade para participar do processo legislativo desse instituto, alterando, inserindo e suprimindo o texto oriundo do Executivo. A questão central não diz respeito a tais possibilidades, mas à forma como se dá o emendamento.

Pela natureza urgente dessas medidas – que já produzem efeitos desde sua edição –, o processo de emendamento pode, mesmo que de forma não intencional, contemplar práticas consideradas ilegítimas e inconstitucionais, entre elas, o oferecimento de emendas apresentadas pouco antes da votação, sem que haja tempo hábil para o necessário debate, feito com transparência.

Concorda-se com os fundamentos empregados pelo Supremo na ADI nº 5127/DF, segundo os quais, a apresentação de emendas sem pertinência com o objeto da MPV original viola os pressupostos de relevância e urgência, e suprime o debate no Parlamento. O debate sobre a matéria estranha deveria ocorrer no âmbito das comissões, por exemplo, com a tramitação normal de uma proposição. A rigor, quando uma emenda parlamentar pega carona em projeto de lei de conversão, e as emendas são deliberadas diretamente em plenário, boa parte da sociedade é surpreendida com a apresentação de um texto novo aos “45 minutos do segundo tempo”. Ou seja, de forma surpreendente e contrária aos princípios e regras constitucionais.

Embora se relacionem indiretamente com a pesquisa, sobre ela tem influência, razão pela qual trataremos dessas questões mais adiante. São elas: i) há impactos decorrentes da supressão de textos contendo matéria estranha para a tramitação bicameral, tendo em vista que as duas Casas podem ter entendimentos divergentes sobre emendas específicas veicularem matérias estranhas? ii) Na hipótese de uma lei decorrente da conversão de medida provisória ser impugnada no Supremo Tribunal Federal, por conter matéria estranha, considerado o cenário em que a possível impertinência não seja óbvia, seria o STF a instituição com maior capacidade para escolher um “lado” ou deveria a Corte ser, nessas situações, deferente com a decisão tomada pelo Congresso? E, por fim, iii) deveria o STF, quando provocado, decidir apenas nos casos extremos – nos quais inexistem dúvidas acerca da não pertinência? Ao longo do trabalho, enfrentaremos também essas questões.

Um aspecto que merece atenção é o fato de que as demais comissões do Congresso Nacional já estejam, agora em 2022, operando próximo da normalidade, enquanto as comissões mistas permanecem suspensas. Como já dito, desde a eclosão da pandemia, as MPV seguem um rito sumário, com destaque para a redução do prazo de emendamento, de seis para dois dias úteis, e deliberação diretamente em plenário, sem a participação da comissão mista.



Ademais, como pode ser observado quando da decisão de casos concretos, como os exemplos detalhados na Seção 7, nos procedimentos atuais, é possível se constatar certa improvisação, podendo, ainda, haver decisões conflitantes, em que uma emenda ora é considerada estranha, ora pertinente, seja na mesma Casa ou na outra.

Como se percebe, há espaço para o estabelecimento de critérios e diretrizes com vista a apoiar os congressistas na tomada de decisões, especialmente quanto à pertinência temática das emendas.

A seguir apresenta-se a base normativa que fundamenta a temática.

## 4. BASE NORMATIVA

Fundamental para o presente trabalho é trazer as disposições constitucionais, legais e regimentais sobre a temática do emendamento de medidas provisórias, no que se refere ao tema central: inclusão, via emendas, de matérias estranhas em medidas provisórias.

### 4.1. O que dizem a Constituição, a Lei e os Regimentos.

A Constituição Federal de 1988 não enfrenta de forma expressa e direta a questão da pertinência temática no processo legislativo das medidas provisórias. Mas, em razão do princípio democrático, o faz de forma indireta. Já a lei e o regimento comum – aplicáveis à apreciação das medidas provisórias – trazem regras expressas a esse respeito.

Antes da decisão do Supremo na ADI nº 5127/DF, a prática reiterada era de que todas as matérias poderiam ser veiculadas no projeto de lei de conversão da medida provisória, salvo aquelas de iniciativa privativa do Presidente da República enumeradas no arts. 61, §1º, 84, XXVI, 63, I, II, 166, §§3º e 4º, da CF/88, bem como no art. 62, §1º.

Como o quórum para aprovação da matéria (maioria simples) é o mesmo de uma lei ordinária, entendia-se não haver restrições. Via-se essa questão como *interna corporis*.

Embora não proíba expressamente o uso de matéria estranha no emendamento das medidas provisórias, o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal previu a necessidade de lei complementar regulamentar a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis. Dez anos depois, promulgou-se a Lei Complementar nº 95/98 (LC nº 95/98) com essa finalidade.

Essa lei, além de prever a unicidade do objeto e seu âmbito de aplicação, veda a inclusão de matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculado por afinidade, pertinência ou conexão (BRASIL, Planalto, 1998):

Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

I - Excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto;

II - **A lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;** (Grifo nosso)



A Resolução nº 1/2002 do Congresso Nacional, por sua vez, de modo expresso, veda tal prática e atribui ao Presidente da comissão o indeferimento liminar (Art. 4. §4º) (BRASIL, Congresso Nacional, Resolução nº 1/ 2002):

Art. 4º (...)

§ 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. (Grifo nosso)

Não obstante não tratem do emendamento de medidas provisórias, os regimentos internos da Câmara dos Deputados (RICD; art. 100, §3º), (BRASIL, Câmara dos Deputados, RISD, 1989), e do Senado Federal (RISF; arts. 230, I e 231), (BRASIL, Senado Federal, 2019), também vedam a inserção de matéria estranha em outros tipos de proposições legislativas em trâmite:

**RICD:** Art. 100. (...) § 3º **Nenhuma proposição poderá conter matéria estranha ao enunciado** objetivamente declarado na ementa, ou dele decorrente. (Grifo nosso)

**RISF:** Art. 230. Não se admitirá emenda:

I - **Sem relação com a matéria** da disposição que se pretenda emendar; (...)

Art. 231. Às comissões é admitido oferecer **subemendas, as quais não poderão conter matéria estranha à das respectivas** emendas. (Grifo nosso)

Além disso, na hipótese de inclusão de assunto estranho a um projeto de lei, o art. 125 do RICD **faculta** ao Presidente da Câmara ou de Comissão a recusa de emenda formulada de modo inconveniente ou que contrarie prescrição regimental ao projeto em discussão:

Art. 125. 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.

Por força de Questão de Ordem (QO nº 6, de 2015) levantada em 2 de junho de 2015, de autoria do então Senador Ronaldo Caiado, em face “da inclusão de matéria estranha ao objeto da MPV nº 668/2016”, cuja ementa original se destinava a “elevar alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP-Importação e da COFINS-Importação”, o Senado Federal criou o “requerimento de impugnação” como forma de o membro da Casa levantar a possível ocorrência de uma “emenda jabuti”<sup>17</sup>.

Na formulação dessa QO, questionou-se acerca da competência para se rejeitar emendas sem afinidade com a temática original da medida provisória aprovada pela comissão mista e pela Câmara baixa. Em vez de o Presidente decidir monocraticamente sobre a recusa do texto que “transborda os limites do poder de emendar”, tal competência deveria recair sobre o Plenário do Senado.

<sup>17</sup> Segundo o Senador Caiado, a MPV 668/2015 continha tantos jabutis que seria um desafio conhecer, com propriedade, todas as temáticas nela inseridas: “Eu desafio qualquer Senador aqui presente debater com conhecimento os 24 temas distintos (...) Essa quantidade de **penduricalhos que colocam escondidos nas medidas provisórias impede que o parlamento exerça sua função de debater matérias com propriedade** (...)” (BRASIL, Senado Federal, 2015). (Grifo nosso)



A questão foi acolhida pelo então Presidente do Senado, que fixou um novo procedimento para o exame da pertinência temática mediante a utilização do Requerimento de Impugnação, dando competência ao Plenário do Senado Federal para decidir sobre a supressão parcial ou total desses tipos de emenda. Apesar disso, a disciplina relativa ao requerimento de impugnação ainda carece de melhor detalhamento.

Como mencionado, o fato de não constar regra expressa na Constituição sobre matéria estranha não passou despercebido pelo STF no julgamento da ADI 5127. A corrente divergente entendia indispensável um comando constitucional com esse conteúdo. Do contrário, tratar-se-ia de questão *interna corporis*. Prevaleceu, no entanto, o entendimento sistemático, no qual foram invocados princípios constitucionais (princípio democrático, por exemplo) para fundamentar a proibição de “emendas jabuti”.

#### **4.2. O Ato conjunto das Mesas da Câmara e do Senado.**

Conforme previsto no parágrafo único do art. 2º do Ato Conjunto nº1/2020, durante a pandemia da covid-19, as medidas provisórias deveriam passar a ser instruídas perante o Plenário das duas Casas do Congresso Nacional, ficando excepcionalmente autorizada a emissão de parecer sobre as emendas incluídas via PLV sem a participação da Comissão Mista (BRASIL, Congresso Nacional. Ato Conjunto nº1/ 2020).

A não atuação da comissão mista no exame prévio da medida provisória e de suas emendas resulta em considerável prejuízo ao devido processo legislativo, haja vista que as emendas impertinentes seriam analisadas com antecedência naquele colegiado, cabendo ao seu presidente escoimar o texto legislativo dessas proposições.

É bem verdade que o Supremo autorizou essa exceção à Constituição, prevista no Ato Conjunto das Mesas, em face dos riscos causados à saúde dos parlamentares pela Covid-19. Contudo, considerando que diversos outros colegiados já tiveram seu funcionamento normalizado, ou até mesmo efetivado via deliberação remota, parece não haver justificativa plausível e socialmente aceitável para que apenas as comissões mistas de medidas provisórias ainda não tenham retornado ao pleno funcionamento.

Tal situação leva à retomada das práticas anteriores à Emenda Constitucional nº 32/2001 e ao julgamento da ADI nº 4029, época em que as medidas provisórias eram instruídas diretamente em Plenário. Reforça-se que a apresentação de emendas durante a fase de discussão em Plenário dificulta o exame da pertinência temática das emendas em relação ao objeto original da medida provisória.

#### **4.3. Proposições em tramitação para o aperfeiçoamento do processo legislativo de medidas provisórias**



Dada a importância da matéria, destaca-se a tramitação no Congresso Nacional da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 91/2019<sup>18</sup> que, entre outras medidas, incorpora no texto da Constituição (no art. 62) um comando (§13)<sup>19</sup> que incluirá, caso venha a ser promulgada, a vedação expressa da inserção de matéria no projeto de lei de conversão se essa não estiver vinculada por afinidade, pertinência ou conexão (BRASIL, Congresso Nacional, PEC. nº 91/2019)

Embora aprovada nas duas Casas, a referida PEC ainda não foi promulgada pelas Mesas Diretoras do Senado Federal e da Câmara dos Deputados em razão de divergências quanto ao texto final.

## 5. ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL

### 5.1. Sob quais fundamentos decidiu o STF? E qual o teor da decisão?

O STF entendeu, na ADI 5127, que viola, notadamente, a Constituição, o princípio democrático e o devido processo legislativo, a prática da inserção, mediante emenda parlamentar, de matérias estranhas ao objeto de medidas provisórias no processo de conversão em lei (BRASIL, STF, ADI 5127, p. 4). No Acórdão, afirmou o Supremo:

**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 medida provisória em lei, de matérias de conteúdo temático estranho ao objeto originário da medida provisória.** (Grifo nosso)

Outro problema invocado na decisão foi a segurança jurídica e, com base nesse princípio, a Corte determinou que o novo entendimento fosse adotado apenas a partir do julgamento da referida ação (*ex nunc*): (BRASIL, STF, ADI 5127/DF, p.9):

Em um exercício de verdadeiro diálogo entre os Poderes constituídos, decidiu-se por bem cientificar o Poder Legislativo de que esta Corte, naquela oportunidade, **firmou o entendimento, ex nunc, de que não é compatível com a Constituição da República a apresentação de emendas parlamentares sem relação de pertinência temática com medida provisória submetida à apreciação do Congresso Nacional.** (Grifo nosso)

Caso contrário, se tivesse declarado a inconstitucionalidade da lei, estariam sob suspeita todas as normas decorrentes de medidas provisórias aprovadas anteriormente à decisão.

Essa decisão do STF provocou ajustes importantes na tramitação de medidas provisórias na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, entre elas a forma de

<sup>18</sup> PEC 91/2019 (BRASIL. Congresso Nacional, 2019).

<sup>19</sup> “§ 13. A medida provisória e o projeto de lei de conversão não conterão matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão.”





deliberar a supressão das emendas sem pertinência temática, conhecidas popularmente como “emendas jabutis”.

Concorda-se com a opinião de Luís Roberto Barroso. Para o ministro, há três razões para a prática de inserção de emendas contendo matéria estranha ao objeto original da MPV ser considerada inconstitucional, quais sejam:

- i) Como não há regra expressa na CF/88 que proíba a inserção de matéria estranha ao objeto original da MPV, haveria um costume constitucional socialmente aceito dessa prática ao longo dos anos;
- ii) Tal costume é incompatível e produz efeitos colaterais graves e antagônicos à CF/88;
- iii) Há três violações constitucionais: a) quando o parlamentar apresenta uma emenda a uma MPV impertinente há uma usurpação do poder – ‘subtrai-se do Presidente da República a competência para fazer a avaliação da urgência e da relevância, que é uma competência dele, atribuída pela Constituição’; b) ‘há violação ao devido processo legal, por que inexistente modo normal e ordinário de produção legislativa’, oferecer uma emenda impertinente seria uma ‘burla’ ao devido processo legal; e c) há uma violação do princípio democrático, pois a MPV suprime importante parcela da população no debate público e do processo deliberativo da matéria.” (BRASIL, STF, ADI 5127, p. 80-81).

Importa registrar que a afinidade temática já havia sido objeto de outras ADI no âmbito do STF, mas com um enfoque específico em leis estaduais e voltada à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. As decisões foram pela possibilidade de membros do Legislativo, não obstante não possuírem prerrogativa para iniciar leis com reserva de iniciativa, poderem participar do seu processo de formação via sugestão de emendas (BRASIL, STF, ADI 5127, p 21).

Acrescente-se a esse entendimento que a prerrogativa congressional não pode se dar em prejuízo da ampla discussão das matérias. Assim, deve-se ter em mente que os pressupostos de relevância e urgência – examinados e decididos, *a priori*, pelo Chefe do Executivo – podem restar prejudicados pela inserção de conteúdo sem vinculação com o conteúdo material da MPV.

É de fundamental importância o entendimento da relatora da ADI 5127, ministra Rosa Weber, no sentido de que o “contrabando legislativo”, caracterizado pela inserção de matéria estranha nas medidas provisórias submetidas a projeto de lei de conversão, **não constitui mera formalidade**, mas **procedimento marcadamente antidemocrático**, na medida em que subtrai do debate público a discussão sobre normas que irão regular a vida em sociedade (BRASIL, STF, ADI 5127, p 31).

Por último, reitera-se a divergência do ministro Dias Toffoli, que manifestou preocupação de que o Judiciário passasse a syndicar o que é e o que não é matéria correlata com a medida provisória. Para Toffoli, essa controvérsia deveria ser tratada como questão *interna corporis*, haja vista não haver disposição expressa na Constituição Federal sobre a ausência de afinidade entre as emendas e o conteúdo da medida (BRASIL, STF, ADI 5127, p 50):

Há um terceiro ponto que trago à reflexão. Nós vamos engessar o debate do processo legislativo dizendo como é que o Congresso tem ou não tem que fazer, indo além daquilo que está na Constituição? **Como nós vamos avaliar se aquela matéria é ou não é correlata à medida provisória, se não era necessário se acrescentar aquela emenda, etc., etc., etc. Tenho muita dúvida se estaríamos dentro do nosso**



**âmbito de competência ou se estaríamos avançando sobre um âmbito de competência *interna corporis* do Congresso Nacional.**

A questão posta na presente ADI distingue-se daquela analisada na ADI nº 4.029 **essencialmente por tratar de matéria destituída de sede constitucional. Naquele caso, estava-se diante de ofensa direta a norma que compõe o devido processo legislativo constitucional. No caso presente, suscita-se ofensa a uma norma de processo legislativo de conversão de medida provisória que não consta do texto constitucional, nem decorre dele.** E mais, trata-se de uma norma somente prevista no Regimento Interno do Congresso Nacional, o que evidencia ser essa questão *interna corporis* do Poder Legislativo. Portanto, de meu ponto de vista, **não cabe a este Supremo Tribunal avaliar se determinado ato normativo, resultante de emenda a projeto de conversão de medida provisória, veicula matéria correlata ou não ao tema do ato normativo originário. Essa questão diz respeito a assunto interno do Poder Legislativo, não devendo ser sindicada pelo Poder Judiciário.** (Grifo nosso)

Essa afirmação parece fazer algum sentido apenas quando se está diante de casos nebulosos, em que a pertinência ou impertinência possa ser considerada de fácil verificação, nos quais a decisão do Congresso Nacional deveria prevalecer.

## 6. ENTENDIMENTO DOUTRINÁRIO

### 6.1. O que diz a doutrina?

O entendimento doutrinário é categórico quanto à inconstitucionalidade das emendas sem pertinência temática e, de forma uníssona, se posiciona pela impossibilidade de veiculação de matéria estranha ao objeto da medida provisória via emenda parlamentar incorporada ao projeto de lei de conversão.

No entendimento de João Trindade Cavalcante Filho, a inconstitucionalidade pela inserção de matéria estranha em medida provisória se dá por vários fatores: pela possível violação à separação dos poderes (CF, art. 2º) quando a ofensa diz respeito à reserva de iniciativa ao presidente da República, por violar o próprio direito subjetivo público do direito dos cidadãos a um processo legislativo transparente, respeitado o tempo destinado ao necessário debate público na feitura das leis e pela violação de matérias não passíveis de serem veiculadas em MPV (CAVALCANTE FILHO, 2022, p.308-314).

Clemerson Clève afirma que a inserção de emendas estranhas agride o próprio texto constitucional, pois ofende a diversos princípios: i) o devido processo legislativo (CF, art. 5º, LIV); ii) o democrático (CF, art. 1º, parágrafo único) e (iii) a separação dos poderes (CF, at. 2º), nesse último caso por usurpar da iniciativa privativa do Presidente da República o exame dos pressupostos de urgência e relevância (CLÈVE, 2021).

Conforme Gilmar Mendes e Paulo Gonet Branco, ao contrário do regime de decreto-lei, é lícito o emendamento das medidas provisórias desde que guardem “pertinência temática com o objeto da MPV original, sob pena de seu indeferimento” (MENDES & BRANCO, 2020, p. 884-5).



Para mais, importa refletir sobre o que vem a ser “pertinência temática”. A subjetividade inerente ao exame e a dificuldade em se delimitar esse conceito representa um desafio para a identificação de matéria estranha em medida provisória. Cesar Rodrigues van der Laan (LAAN, 2018, p.34), em sua análise de medidas provisórias apreciadas no Congresso Nacional entre 2015 e 2018, constatou haver certa diferença entre o que almeja o STF e o Congresso Nacional no tocante às “emendas jabutis”. Enquanto no Parlamento há uma margem mais alargada para identificar a pertinência temática, a decisão do Supremo sugere uma adaptação do Legislativo para afastar todo e qualquer emendamento que não se relacione com o objeto original da medida provisória vinculado aos requisitos de relevância e urgência. LAAN afirma que a maioria dos relatores classifica as emendas em três grupos, segundo o “grau de estranheza”, como: matéria “totalmente estranha à MPV”, “pertinente à MPV” e “conexa à MPV”. Compartilha-se do entendimento desse doutrinador na composição gráfica de possíveis cenários, constante da subseção 8.4 deste artigo, como estratégia para a análise de supostas inserções de “emendas jabutis” via PLV.

Em relação ao terceiro grupo, no qual há uma “região cinzenta” quanto à pertinência, concordamos com Cattoni de Oliveira, que enxerga razoabilidade no entendimento de que a decisão do Congresso deva prevalecer. Não seria exatamente uma aplicação da teoria dos atos *interna corporis* nesses casos, mas a defesa de uma postura deferente da Suprema Corte em relação ao decidido pelo Congresso em situações de “bola dividida”. É necessário, no entanto, conforme alerta o doutrinador (OLIVEIRA, 2016, p.30), não fechar os olhos para as regras constitucionais que balizam o processo legislativo, e de forma equivocada, maximizar o emprego da teoria dos atos *interna corporis*.

Para auxiliar a identificação do grau de pertinência de emendas, van der Laan defende uma possível mudança regimental para institucionalizar o procedimento de análise de emendas parlamentares LAAN (2018, p. 42-43):

(...) a adaptação regimental pode tornar indispensável a análise de admissibilidade inicial de emendas parlamentares, (...). Apenas a imposição de maior rigor de análise de admissibilidade de emendas parlamentares, tão logo sejam apresentadas no prazo de seis dias úteis estipulado pela Resolução nº 1, de 2002-CN, pode afastar emendas ainda apresentadas com baixo grau de pertinência temática ao objeto da MPV. Parecer técnico pode ser demandado a esta Consultoria Legislativa para subsidiar a decisão do presidente da CM, que poderia ser uma etapa obrigatória e não uma faculdade regimental.

Sobre esse aspecto, apesar de não concordar com a obrigatoriedade da emissão de um parecer da Consultoria, considera-se desejável que haja uma seção específica no parecer do relator na comissão mista para tratar da admissibilidade das emendas contendo matéria estranha:

Com relação à consequência da supressão unilateral de dispositivos considerados estranhos pelo Senado, especialmente em relação ao regime bicameral, vale registrar certa divisão doutrinária a esse respeito. Enquanto João Trindade condena o não retorno da matéria à Casa iniciadora para nova análise (CAVALCANTE FILHO, 2020, p. 289), Roberta Simões Nascimento entende que não é qualquer alteração no conteúdo do PLV que justifica o retorno à casa iniciadora. Somente a emenda que efetivamente modifique o mérito deve implicar a devolução (NASCIMENTO, 2020). Alinha-se ao entendimento que, na hipótese de retirada de

texto considerado estranho, o procedimento adequado seria o retorno à Casa iniciadora.

Em síntese, verifica-se que a doutrina é uníssona quanto à inconstitucionalidade formal da inclusão de “contrabando legislativo” em projetos de lei de conversão de medida provisória, embora haja algumas divergências em relação a outros aspectos decorrentes desse contexto.

No capítulo seguinte serão apresentados exemplos de decisões sobre emendamento, com e sem pertinência, tomadas pelos congressistas no tratamento de emendas supostamente “jabutis”, bem como sugestões de critérios e diretrizes que poderiam auxiliar a análise de emendas.

## **7. EXEMPLOS DE DECISÕES SOBRE EMENDAS A MEDIDAS PROVISÓRIAS COM E SEM PERTINÊNCIA TEMÁTICA**

A decisão pela inadmissibilidade de emendas sem pertinência temática com o objeto da medida provisória é uma medida extrema, tendo em vista que será considerada “não escrita” e, como consequência, tem vedada sua apreciação de mérito em Plenário.

Apesar da reconhecida dificuldade no estabelecimento de critérios e diretrizes, os mais objetivos possíveis, sua ausência pode levar a decisões conflitantes, o que favorece a insegurança jurídica.

Mesmo que o Congresso Nacional tenha a clara intenção de se ajustar à decisão do Supremo Tribunal Federal, há casos em que se observa certa perplexidade nas decisões. Isso pode ser constatado mediante a apresentação de exemplos, com a transcrição de manifestações de parlamentares em Plenário e nas questões de ordem por eles suscitadas.

Para exemplificar o uso de matéria estranha, selecionamos algumas medidas provisórias que ilustram a temática em análise e certa improvisação procedimental:

- A MPV 936 (subseções 7.1 e 7.2) publicada em 1º de abril, com a finalidade de instituir o programa emergencial de emprego, além do pagamento do Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda, trazia questões polêmicas já na sua edição, como a redução proporcional de trabalho e de salário e a suspensão temporária do contrato de trabalho. Não obstante, os congressistas ampliaram sobremaneira o escopo dessa MPV, inclusive com alterações permanentes (BRASIL, Câmara dos Deputados, MPV nº 936, 2020);
- A MPV 944 (subseção 7.3), publicada em 3 de abril de 2020, para instituir o programa especial de suporte a empregos, destinado à realização de linhas de crédito concedidas a empregadores (BRASIL, Congresso Nacional, MPV nº 944, 2020).
- A MPV 974 (subseção 7.4), publicada em 28 de maio, com o objetivo de autorizar a prorrogação de contratos por tempo determinado no âmbito do Ministério da Saúde (BRASIL, Congresso Nacional, MPV nº 974, 2020).
- A MPV 930 (7.5), publicada em 30 de março de 2020, que dispõe a respeito do tratamento tributário incidente sobre a variação cambial do valor de



investimentos realizados por instituições financeiras, dentre outras (BRASIL, Congresso Nacional, MPV nº 930, 2020).

- A MPV 932 (7.6), publicada em 31 de março de 2020, com a finalidade de promover, até 30 de junho de 2020, a redução das alíquotas das contribuições dos serviços sociais autônomos – Sistema S (BRASIL, Congresso Nacional, MPV nº 932, 2020).

### 7.1.Votação da MPV 936, na Câmara dos Deputados, convertida na Lei nº 13.979/2020 – sessão de 28/05/2020

A ementa da MPV 936 teve acréscimos substanciais, após sua tramitação no Congresso Nacional. A reflexão que se faz é se as emendas oferecidas pelos parlamentares, via PLV, encontram-se circunscritas ao escopo do objeto original do texto enviado pelo presidente da República. Transfere-se a seguir as ementas inicial e final, bem como todos os debates sobre matéria estranha:

#### **Ementa original:**

Institui o **Programa Emergencial** de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas trabalhistas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e dá outras providências.

#### **Nova Ementa:**

Institui o **Programa Emergencial** de Manutenção do Emprego e da Renda; dispõe sobre medidas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020; **altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)**, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 1991, 10.101, de 19 de dezembro de 2000, 12.546, de 14 de dezembro de 2011, 10.865, de 30 de abril de 2004, e 8.177, de 1º de março de 1991; e dá outras providências. (Grifo nosso)

### Transcrição de notas taquigráficas (BRASIL, Câmara dos Deputados, MPV nº 936, 2020):

O Sr. CARLOS ZARATTINI (PT - SP. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, esse destaque não tem absolutamente nada a ver com a medida provisória. **Esse destaque não trata de programa de manutenção de empregos, de renda.** Esse destaque é uma proposta que altera o cálculo das dívidas trabalhistas, quando de demissões de trabalhadores, em qualquer momento. Ele não tem nada a ver com o que nós estamos votando. **Trata-se de matéria absolutamente estranha a essa medida provisória. Ele não deveria nem ter sido apresentado.**

**É evidente que esse debate pode ser feito a qualquer momento, mas não nessa medida provisória.** A medida provisória é referente a um programa emergencial, e não se está tratando nesse destaque de



nenhum programa emergencial — não vai diminuir desemprego nem aumentar desemprego. Ele não trata disso.

Nós tínhamos entendido que as matérias estranhas a essa medida provisória, cujo objetivo fosse alterar a legislação trabalhista, não seriam discutidas nem nessa medida provisória nem na Medida Provisória nº 927. Parece-nos que está havendo um certo rompimento de várias conversações que foram feitas.

(...)

O Sr. PRESIDENTE (Rodrigo Maia. Bloco/DEM - RJ) - Deputado, **V.Exa. tem razão. Eu não tinha atentado para esse problema, mas já estamos no processo de votação.** Fique tranquilo em relação à Medida Provisória nº 927, porque os assuntos que não forem pertinentes à medida provisória serão excluídos antes da votação.

O Sr. CARLOS ZARATTINI (PT - SP) - Mas, neste caso, Presidente, eu acho que V.Exa. deveria, por coerência, também suspender a votação.

O Sr. PRESIDENTE (Rodrigo Maia. Bloco/DEM - RJ) - Mas eu já estou no processo de votação. Se fosse no início...

No caso da Medida Provisória nº 909, eu inadmiti quando o relatório foi lido. **Agora foi tudo votado e não houve questionamento nesse processo. É só por isso que eu não vou seguir o pleito de V.Exa.** Mas faço o compromisso de que, a partir da próxima matéria, as restrições serão da forma como manda o Regimento e as regras do processo legislativo.

O Sr. PRESIDENTE (Rodrigo Maia. Bloco/DEM - RJ) - Como vota o PSB?

O Sr. ELIAS VAZ (PSB - GO. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, o PSB também orienta o voto "não", inclusive respaldando a argumentação do Deputado Carlos Zarattini, **porque realmente a matéria é estranha ao texto. Isso não deveria nem ter sido apresentado.**

O Sr. PRESIDENTE (Rodrigo Maia. Bloco/DEM - RJ) - V.Exa. está corretíssimo. Eu também concordo.

Como vota o PDT, Wolney Queiroz?

O Sr. WOLNEY QUEIROZ (PDT - PE. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, peço vênua a V.Exa. para discordar da votação dessa emenda.

**Se V.Exa. reconhece que é uma matéria estranha, parece-me que vamos agravar o caso se ela for aprovada.** Eu pergunto a V.Exa. se não há um expediente regimental para evitar que aprofundemos o erro, o equívoco. Não vou nem entrar no mérito da emenda.

O Sr. PRESIDENTE (Rodrigo Maia. Bloco/DEM - RJ) - **Nós não vamos aprofundar o erro, porque não vamos repeti-lo, mas já chegamos ao processo de votação. Sobre essas questões, vou dar mais tempo depois de o relatório lido.** É por isso que nós fizemos a discussão. Doze Deputados falaram na discussão exatamente para que cada partido pudesse olhar e fazer os questionamentos e as críticas antes do início do processo de votação. Peço desculpas, mas essa é a minha decisão.

(...). No sábado, eu vou fazer uma reunião com a assessoria da Câmara para olhar cada um dos itens do relatório do Deputado Celso Maldaner. A partir daí eu mesmo, junto com o Deputado Léo, vou informar às Lideranças sobre o que nós consideramos matéria estranha. Também vamos receber dos Líderes o que eles consideram matéria estranha sobre cada uma delas. Por isso, **é importante o pleito de muitos para que os relatórios estejam prontos 24 horas**



**antes.** E, claro, no caso, há a questão das emendas, que também precisam ser avaliadas, se são ou não matéria estranha ao texto. (Grifo nosso)

### 7.1.1. Análise do caso:

A discussão sobre matéria estranha na MPV 936 revela certa improvisação sobre como proceder para a identificação e a escoima de emendas que veiculam matérias estranhas. Ressalte-se que, na Câmara dos Deputados, a decisão cabe ao Presidente de forma monocrática. Aos Deputados cabe impugnação via questão de ordem. Seria desejável a divisão do ônus da retirada da emenda com os demais membros da Casa, mediante a votação de um requerimento submetido ao Plenário. Ficou também patente a importância de uma antecedência mínima da disponibilização do parecer em relação à apreciação, no caso 24 horas.

### 7.2. Questão de Ordem nº 99/2020 – 28/05/2020 (BRASIL, Câmara dos Deputados, QO n° 99, 2020):

A questão de ordem foi levantada com a ementa e decisões abaixo:

**Ementa:** Durante apreciação da MPV 936/2020, quando da orientação de bancada para deliberação do Destaque nº15 (votação da Emenda de Plenário nº 30), sustenta que a matéria constante da referida emenda é estranha ao texto original da MPV, devendo ser inadmitida, indeferindo-se a votação da proposição quanto ao ponto (...)

**Decisão:**

**Presidente:** RODRIGO MAIA (DEM-RJ)

**Ementa decisão:** O Sr. PRESIDENTE (Rodrigo Maia. Bloco/DEM - RJ) - Deputado, **eu indefiro sua questão de ordem pela intempestividade, mas, claro, registro que, de fato, essa matéria e a anterior não têm relação direta com a medida provisória.** Como o período de questionamento está ultrapassado, eu indefiro sua questão de ordem, mas deixo registrado que V.Exa. e todos aqueles que criticaram essa emenda têm razão. (...)

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Maia. Bloco/DEM - RJ) - Deputado, como eu disse, o pedido é intempestivo. **A emenda anterior era, da mesma forma, estranha à medida provisória, e partidos de esquerda, inclusive, também votaram favoravelmente a ela. Então, eu acho que o mais prudente é eu indeferir a questão de ordem, registrar por que indeferi e dar a votação nominal para que cada um decida o seu voto em relação ao tema.**

O Sr. WOLNEY QUEIROZ (PDT - PE. PARA UMA QUESTÃO DE ORDEM. SEM REVISÃO DO ORADOR.) - a questão de ordem tem base no ART. 4º, § 4º, QUE DIZ:

ART. 4º.....

§ 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.

Isso está na Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, que trata das medidas provisórias. Então, o Legislativo não pode incluir no projeto de lei de conversão matéria estranha à MPV.

(...)

Então, Presidente, com base nessa argumentação, eu peço que V.Exa. indefira liminarmente a votação dessa emenda à medida provisória, **já que v.exa. reconhece ser absolutamente estranha ao texto.**

O SR. ALESSANDRO MOLON (PSB - RJ. PELA ORDEM. SEM REVISÃO DO ORADOR.) - Presidente, (...) faço um apelo a V.Exa. para que reconsidere essa questão de ordem do Deputado Wolney, que eu poderia formular em outros termos, mas com o mesmo conteúdo, para que a emenda seja considerada matéria estranha. **Isso evitará que tenhamos que ir ao supremo pedir que diga que a câmara não pode fazer o que está fazendo, como V.Exa. inclusive reconhece.** É um apelo que eu deixo a V.Exa. Presidente. (Grifo nosso)

### 7.2.1. Análise do caso:

O manejo das questões de ordem (QO) como instrumento de impugnação de emendas com matéria estranha tem implicações regimentais, tal como a intempestividade. Esse entendimento, como se pode verificar no caso concreto, levou o Plenário a apreciar emenda com matéria estranha, e mesmo com o reconhecimento da Presidência, de que se tratava matéria estranha, houve a aprovação da emenda pelo Plenário, tendo em conta a tempestividade.

Cumprir registrar que a MPV 936 foi aprovada pelo Congresso Nacional contendo modificações de regras trabalhistas permanentes, as quais, pelo menos em tese, seriam estranhas ao objeto original do programa de manutenção de empregos durante o período da pandemia. Resta informar que a constitucionalidade dessa medida provisória foi questionada pelo partido Rede Sustentabilidade, no que dizia respeito à possibilidade de “suspensão do contrato de trabalho e de redução de carga horária e salários em até 70%, por afronta direitos e garantias individuais dos trabalhadores”<sup>20</sup> (BRASIL, STF - ADI: 6363/DF).

### 7.3. Questão de Ordem nº 104/2020 (Câmara dos Deputados) – 24/06/2020 (BRASIL, Câmara dos Deputados, QO nº 104, 2020):

São as seguintes as ementas da questão de ordem nº 104/2020 (a original, formulada por seu autor) e a de sua contradita (manifestação de outro parlamentar):

**Ementa:** Durante apreciação da Medida Provisória (MPV nº 944/20), no momento da deliberação dos destaques, **questiona o porquê de a emenda de Plenário n. 16 (Destaque n. 14) ter sido rejeitada sob o argumento de matéria estranha, uma vez que versa sobre o mesmo tema da emenda de Comissão nº 53 (Destaque n. 3), a qual não teve o mesmo destino.**

(...)

**Ementa contradita:** O Sr. ANDRÉ FIGUEIREDO (PDT - CE. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, na verdade, apresentamos essa emenda, e é fruto de uma discussão que não foi originada de nenhum lobby, nem de uma pressão de determinado setor.

<sup>20</sup> Em liminar, o relator, ministro Ricardo Lewandowski, afirmou que “os acordos são legítimos e com efeito imediato, mas que devem ser comunicados aos sindicatos em dez dias”. Em julgamento, por maioria de votos, o Plenário não referendou a medida cautelar deferida pelo ministro Ricardo Lewandowski na ADI 6363, ajuizada pelo partido Rede Sustentabilidade.





(...). Acho que poderia ter sido validada a dos condutores de transporte escolar.

(...)

O Sr. ALEXANDRE LEITE (BLOCO/DEM - SP. Para uma questão de ordem – sem revisão do autor.) -

Sr. presidente, formulo uma questão de ordem a V.Exa. com base no art. 125 eu acabei de mencionar o destaque que foi rejeitado, de nossa autoria. **A nossa é a emenda de plenário nº 16, que trata exatamente do mesmo tema da emenda de comissão nº 53 aprovada em plenário. O critério é de constitucionalidade, que valeu para um, não vale para o outro.** (...) para ser claro: **uma trata de taxista, a emenda que passou do PDT, sou favorável aos taxistas que têm a facilitação ao acesso de crédito, à renegociação, a única coisa que pedi é que os condutores de veículos escolares tenham o mesmo direito.**

**Qual o critério constitucional para se rejeitar a emenda?**

Houve esse critério técnico ou o critério é que uma tem lobby e a outra é pobre?

**Qual é o critério para a rejeição da emenda que trata do mesmo tema nesta matéria, presidente?**

O Sr. ANDRÉ FIGUEIREDO (PDT - CE. PELA ORDEM. SEM REVISÃO DO ORADOR.) - Sr. presidente, tenho que lamentar que esta questão de ordem venha a prejudicar, possivelmente, talvez, não sei qual vai ser a decisão da mesa, a tramitação de uma emenda que beneficia a taxista. Acho que poderia ter sido validada a dos condutores de transporte escolar.

O Sr. PRESIDENTE (MARCOS PEREIRA. REPUBLICANOS - SP) - De fato, **esta presidência já tomou decisão semelhante em outras medidas provisórias, inclusive sob a minha presidência neste plenário. Entendo, e a mesa entende, que assiste razão a questão de ordem. Portanto, declaro a emenda como não escrita e prejudicado o destaque nº 3.** (Grifo nosso)

### 7.3.1. Análise do caso:

O caso concreto ilustra uma situação em que uma emenda foi considerada válida, sendo conexa ao objeto da MPV, enquanto outra, da mesma natureza, foi considerada inválida por veicular matéria estranha. Após a formulação da questão de ordem, foram invalidadas as duas emendas. Novamente, fica evidente que a ausência de um procedimento instituído, bem como de critérios objetivos, poderá resultar em decisões conflitantes.

Nesse ponto, vem à baila os fundamentos da decisão do STF na ADI nº 5127/DF, que desaprova a supressão do debate público e transparente que a sociedade tem direito. Vale ressaltar que, mesmo contando com procedimentos e critérios, a apreciação de medidas provisórias diretamente em Plenário, e não pela comissão mista em exame prévio, torna ainda mais complexa a tarefa de exame de emendas – que, por vezes, são muito numerosas – para fins de identificação de matéria estranha, em face da exiguidade do tempo.

Em síntese, da análise de casos concretos, mostra-se incompatível com a Constituição Federal, ou próximo disso, a deliberação de emendas diretamente em Plenário, sem a atuação prévia da comissão mista.



#### 7.4. Questão de Ordem nº 116/2020 (Câmara dos Deputados) – 20/09/2020 (BRASIL, Câmara dos Deputados, QO nº 116, 2020):

A questão de ordem foi levantada com a ementa original abaixo:

**Ementa:** Durante deliberação de Medida Provisória (MPV) n. 974/2020, alega que o art. 2º do Projeto de Lei de Conversão (PLV) contém matéria estranha ao texto da MPV. **Requer que tal dispositivo seja declarado como não escrito.**

O Sr. PAULO GANIME (NOVO - RJ. Para uma questão de ordem sem revisão do orador.) -

Sr. Presidente, V.Exa. já concedeu esse entendimento em outras questões de ordem suscitadas em outras sessões remotas recentes.

O Partido Novo entende que o art. 2º do PLV apresentado à MPV 974/20 é **matéria totalmente estranha à medida provisória e, por isso, solicita a v.exa. Que considere tal artigo como matéria não escrita.**

Esta é a questão de ordem.

Obrigado, Sr. presidente.

O Sr. Presidente (Marcos Pereira. Republicanos - SP) - acolho a questão de ordem de v.exa. Vamos analisá-la e decidir posteriormente.

**Decisão:**

**Presidente:** MARCOS PEREIRA (REPUBLICANOS-SP)

**Ementa decisão:** DECISÃO DA PRESIDÊNCIA Trata-se da Questão de Ordem (QO) n. 116/2020, suscitada pelo Senhor Deputado Paulo Ganime, em 21 de setembro de 2020, durante deliberação da Medida Provisória (MPV) n. 974/2020, por meio da qual Sua Excelência pretende que seja declarado como não escrito o art. 2º do Projeto de Lei de Conversão (PLV). Argumenta o parlamentar que o dispositivo versa sobre matéria estranha ao texto original da MPV. É o relatório. Passo a decidir.

**Indefiro a Questão de Ordem formulada pelo Deputado Paulo Ganime, por considerar que o art. 2º do PLV, que versa sobre a prorrogação de contratos por tempo determinado no âmbito do Ministério da Educação, guarda relação temática com a Medida Provisória nº 974/2020, cujo objeto é também a prorrogação de contratos por tempo determinado, ainda que em outro Ministério. (Grifo nosso)**

##### 7.4.1. Análise do caso:

A MPV versava sobre a prorrogação de contratos de trabalho temporário de servidores de hospitais federais do Estado do Rio de Janeiro, os quais estavam próximos do vencimento durante o curso da pandemia. Uma das emendas apresentadas tratava da prorrogação de contratos temporários de trabalho de outras carreiras, sem conexão com a questão sanitária durante a pandemia.

Registre-se que a MPV 974/2020 foi convertida na Lei nº 14.072, de 2020, tendo sido objeto de veto presidencial, justamente por conter matéria estranha, além da clara violação à iniciativa privativa do Executivo, tal como consta da mensagem do veto abaixo:

Apesar de meritória a intenção do legislador, nota-se que a propositura legislativa ao dispor, por emenda parlamentar, acerca da 'criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e



autárquica', **incide em óbice jurídico por usurpar a competência privativa do Presidente da República**, nos termos do art. 61, § 1º, II, alínea 'a', da Constituição da República. **Além disso, o dispositivo inova e insere matéria estranha ao objeto original da Medida Provisória submetida à conversão, sem a necessária pertinência temática, em violação ao princípio democrático e do devido processo legislativo**, nos termos dos arts. 1º, caput, parágrafo único; 2º, caput; 5º, caput, e LIV, da Constituição da República. ” (Grifo nosso)

Resta registrar que o referido veto foi mantido pelo Congresso Nacional, sob a mesma justificativa – tentativa de inserção de matéria estranha ao objeto original da medida provisória.

#### 7.5. Questão de Ordem nº 105/2020 (Câmara dos Deputados) – 29/06/2020 (BRASIL, Câmara dos Deputados, QO nº 105, 2020):

A ementa da decisão do presidente à questão de ordem levantada foi a seguinte:

##### **Decisão**

**Presidente:** RODRIGO MAIA (DEM-RJ)

**Ementa decisão:** O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Maia Bloco/DEM - RJ) - Encerrada a discussão.

Item 8. Para oferecer parecer às emendas de plenário de número... **Antes de proferir uma decisão, quero pedir desculpas ao Relator que incluiu uma matéria. Eu tinha dito a ele que era pertinente a matéria, e a Assessoria da Câmara agora diz que ela não é pertinente. A culpa não é do Relator, a culpa foi minha que passei a informação divergente da posição da Mesa. Mas acredito que o respeito à posição da Mesa garante segurança a cada um dos 513 Deputados durante o processo de votação virtual.** "Na esteira do entendimento externado pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.127, de 15 de outubro de 2015, nos termos do art. 7º, II, da Lei Complementar nº 95, de 1998, e dos artigos 55, parágrafo único, e 125 do Regimento Interno da Câmara, considero como não escritas as emendas apresentadas na fase inicial de nºs 5 a 8, 10, 14, 20, bem como o art. 5º do Projeto de Lei de Conversão nº 19, de 2020, apresentado pelo Relator por não aguardarem relação temática com a Medida Provisória 930, de 2020". Mais uma vez, peço desculpas ao Relator. **Mas acredito que o respeito à posição da Mesa Diretora protege a todos nós, apesar de o erro ter sido o meu de ter dito a ele que a matéria que ele me consultou eu entendia como não estranha. Mas essa é a posição da Mesa e a posição, de que eu, mesmo divergindo, acato porque acho que isso protege a Presidência e todo o Parlamento.** (Grifo nosso).

##### 7.5.1. Análise do caso:

A MPV nº 930, de 2020, tinha como objeto “o tratamento tributário incidente sobre a variação cambial do valor de investimentos realizados por instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil (BCB) em sociedade controlada domiciliada no exterior e sobre a proteção legal oferecida aos integrantes do BCB no exercício de suas atribuições, além de alterar a



Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, que dispõe, dentre outras matérias, sobre os arranjos de pagamento e sobre as instituições de pagamento integrantes do Sistema de Pagamentos Brasileiro”.

O art. 50<sup>21</sup> do PLV, no entanto, promovia uma alteração na Lei nº 10.925, de 23 de julho de 2004, que, por sua vez, era resultado da conversão de outra medida provisória (a MPV nº 183/2004). Essa Lei tem como objeto a redução das alíquotas do PIS/PASEP e da COFINS incidentes na importação e na comercialização do mercado interno de fertilizantes e defensivos agropecuários e dá outras providências.

A nosso ver, a matéria se insere no contexto daquelas modificações legislativas cujo conteúdo é eminentemente estranho ao objeto da MPV. Tratar de questões relativas à produção de grãos em uma MPV que versa sobre instituições financeiras e arranjos de pagamentos é ignorar a vinculação da pertinência temática de matérias no processo legislativo das MPVs

O presente caso ilustra a “improvisação” como prática corrente na análise de matérias estranhas em medidas provisórias. A inexistência de procedimentos instituídos e de critérios claros leva a situações como a ora descrita. Parece não ser realista a ideia de prevalência dos aspectos técnicos nas apreciações políticas, mas o estabelecimento de procedimentos, diretrizes e critérios associados ao exame prévio das matérias pela comissão mista, tal como determina a Constituição, poderia auxiliar uma produção normativa livre de vícios formais.

#### 7.6. Votação da MPV 936 no Senado Federal (BRASIL, Senado Federal, MPV nº 936, 2020):

Para o entendimento da dinâmica das atuações das duas casas, optou-se por apresentar também o reflexo a tramitação dessa MPV no Senado Federal. A seguir a transcrição da resposta do Presidente Alcolumbre à questão de ordem suscitada na Sessão ocorrida em 23 de junho de 2020:

O SR. PRESIDENTE (Davi Alcolumbre. Bloco Parlamentar Vanguarda/DEM - AP. Fala da Presidência.) - Declaro aberta a sessão. **Vou responder uma questão de ordem que foi subscrita pelo Senador Weverton, na qual solicita que seja considerado não escrito o disposto no art. 38 do Projeto de Lei de Conversão referente à Medida Provisória nº 936, de 2020, por ser conexo ao art. 32 do referido PLV, dispositivo este impugnado no Plenário do Senado Federal, na sessão deliberativa remota do dia 16 de junho de 2020.**

**A Presidência esclarece que quando da impugnação do art. 32, declarou não escritos, por serem conexos a ele, os arts. 33 e 40, e as Emendas de nºs 1.053, 1.054 e 1.055. Porém, deixou de fazer referência a dispositivos constantes do art. 38, que também são conexos.**

**Nesse sentido, a Presidência acata a questão de ordem e declara não escritos os dispositivos constantes no art. 38 do PLV, que são,**

21 “ Art. 5º A Lei nº 10.925, de 23 de julho de 2004, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art.8º..... § 11º Para efeito de interpretação do caput do art. 8º da Lei 10.925, de 23 de julho de 2004, em relação aos produtos classificados nos códigos do capítulo 12 da NCM, considera-se produção, sem a necessidade de transformação, o beneficiamento de grãos através da secagem, que os torna próprios ao consumo humano ou animal, não incorrendo nas vedações do § 4º quando o aproveitamento decorrer de exportação. § 12º. O disposto no § 11º deste artigo aplica-se também às cooperativas que exerçam as atividades nele previstas. § 13º. Aplica-se ao disposto no caput, § 11º e § 12º o caráter interpretativo de que trata o art. 106 do Código Tributário Nacional – CTN – Lei nº 5.172/1966.” (NR)”

### **repto, conexos ao art. 32, impugnado em votação no Plenário do Senado Federal.**

Nos termos do inciso III do art. 325 do Regimento Interno do Senado Federal, a Presidência determina a correção da inexatidão material e o envio de novos autógrafos à Presidência da República. (Grifo nosso).

#### 7.6.1. Análise do caso:

O Senado Federal, quando da votação da medida provisória nº 936, excluiu diversos dispositivos constantes do PLV encaminhado àquela Casa pela Câmara dos Deputados por considerá-los estranhos ao objeto da medida provisória. Além desses dispositivos impertinentes, considerou outros também inválidos em face da conexão entre eles. Após a votação encerrada e encaminhados os autógrafos à Presidência da República, a Presidência do Senado, provocada por questão de ordem de um Senador que apontava a conexão de mais um dispositivo que havia passado despercebido, uma semana após a finalização da votação da matéria, determinou a exclusão do referido dispositivo e o reenvio dos autógrafos à Presidência da República com a correção.

Assim como na Câmara, a exiguidade dos prazos e o não funcionamento da comissão mista acabaram por comprometer o delicado trabalho de avaliação de matérias estranhas, como ocorreu no caso concreto da MPV 936.

Aqui cabe uma nota sobre os efeitos do procedimento de escoima de matérias estranhas no **bicameralismo**. Referimo-nos, especificamente, ao fato de, nas votações das medidas provisórias nº 936 e nº 932, ter o Senado excluído do texto do PLV encaminhado pela Câmara as partes que considerava estranhas ao objeto original da medida provisória.

Na nossa visão, poderia ser obrigado o retorno dessas proposições à Câmara dos Deputados (Casa iniciadora) para confirmação ou rejeição de suas decisões. O fato é que esse retorno não ocorreu e tampouco houve questionamento junto ao Supremo Tribunal em relação a vícios formais na tramitação<sup>22</sup>. As MPV 932 e 936 foram transformadas, respectivamente, nas Lei nº 14.025/2020 e na nº 14.020, de 2020.

A esse respeito, João Paulo Recco Fáveri (FÁVERI, 2018, p. 56) corrobora o entendimento no sentido de que o não retorno do PLV para nova apreciação da Casa iniciadora, em face da supressão de matéria considerada estranha, é inconstitucional.

O Senado Federal, no entanto, tem entendimento oposto. Na decisão à questão de ordem 6/2015, concluiu que:

“Compete ao Plenário do Senado Federal emitir juízo prévio sobre o atendimento dos pressupostos constitucionais de admissibilidade da Medida Provisória. Ao fazê-lo, poderá deixar de conhecer, considerando não escrita matéria estranha à medida provisória originária ou que aumente a despesa prevista. **Do juízo preliminar exercido pelo Plenário do Senado Federal que determinar a supressão parcial de texto em face de violação dos pressupostos de admissibilidade, podem resultar duas consequências: 1) se o restante do texto**

<sup>22</sup> A Mesa da Câmara dos Deputados chegou a impetrar o Mandado de Segurança nº 37.227 contra suposto ato ilegal do presidente do Senado Federal, que teria remetido à sanção presidencial os PLV nºs 15 e 17, de 2020, aprovados, respectivamente, no bojo da tramitação das MPV nº 936 e 932; e que foram objeto de exclusão de partes do texto aprovado pela Câmara por terem sido considerados como “não escritos”, vez que tratavam de matérias estranhas ao objeto original das respectivas MPs. Logo em seguida, a Câmara optou por desistir do *writ*.



apreciado após a supressão for aprovado como veio da Câmara dos Deputados, a Medida Provisória é promulgada ou o PLV respectivo segue para sanção presidencial sem o texto suprimido no Senado Federal; 2) se além da supressão por ausência dos pressupostos constitucionais ou por violação ao devido processo legal houver emenda de mérito à matéria conhecida, voltará à Câmara dos Deputados". (Grifo nosso)

## 8. PROPOSTAS DE CRITÉRIOS E DIRETRIZES PARA AUXILIAR A ANÁLISE DE EMENDAS EM MEDIDAS PROVISÓRIAS

Após as decisões do STF nas ADI 4029 e 5127, o Congresso Nacional deu passos adiante na forma de apreciação de medidas provisórias, tanto no que diz respeito à atuação das comissões mistas quanto a evitar a aprovação de emendas sem pertinência temática.

Antes da decisão do Supremo (ADI 4029), ocorria um claro descumprimento da Constituição pelo Congresso Nacional, pelo fato de não instalar a comissão mista.

Tendo em vista que a apresentação de emendas deve ocorrer apenas perante a comissão mista (emendamento prévio), essas emendas recebem um parecer acerca de sua pertinência, inclusive com a possibilidade de o Presidente do colegiado decidir por sua não admissibilidade. Além disso, a apreciação do parecer por essa comissão mista já inicia o debate público entre os membros da comissão, o que dá visibilidade às matérias.

Esse procedimento não era previsto no regime jurídico anterior à EC nº 32/2001, quando as emendas poderiam ser apresentadas diretamente nos Plenários das Casas, restando pouco tempo para o início da votação. Essa prática voltou a ser adotada durante a vigência do Ato Conjunto, em claro prejuízo à transparência do processo.

Ressalte-se que, embora as demais comissões tenham voltado a funcionar, tal fato não ocorreu ainda com relação às comissões mistas. Não há justificativas plausíveis para isso.

Em relação aos procedimentos para arguir emendas que veiculam matérias estranhas, vale destacar o adotado pelo Senado Federal. Na Câmara Alta, está previsto o requerimento de impugnação. Isso representa um passo na direção certa, haja vista o prestígio que se dá ao colegiado, muito embora, em determinados casos, a decisão continue sendo tomada pelo Presidente da Casa, de forma monocrática.

Já na Câmara dos Deputados, a decisão de considerar não escrita a “emenda jabuti” permanece como privativa do Presidente da Casa (RICD; art. 125). Aos parlamentares, cabe suscitar o problema via “questão de ordem”, que pode ser deferida ou não pelo próprio Presidente.

### 8.1. Considerações acerca do atual cenário de apreciação de medidas provisórias

A partir dos exemplos de diversos casos concretos (Sessão 7), é possível tirar conclusões acerca do atual cenário concernente à apreciação de medidas provisórias.



Apontam-se dois principais pontos de vulnerabilidade no exame de emendas parlamentares a medidas provisórias que podem resultar na aprovação de “emendas jabutis”. São eles, o não funcionamento da comissão mista e a falta de critérios objetivos, tanto quanto possível, para embasar o exame das emendas, independentemente da temática (econômicas, trabalhistas, tributárias, etc) veiculado nas MPV.

De forma mais detalhada, são essas as conclusões extraídas dos exemplos:

- i) O Ato Conjunto das Mesas nº 1/2020, editado para vigorar durante a pandemia, por permitir a apresentação de emendas parlamentares no Plenário de cada Casa, até o final da discussão da matéria, favorece a ocorrência de emendas com matérias estranhas. Isso foi constatado da pesquisa que analisou quantitativamente os requerimentos de impugnação a PLVs, no período de 2015, pós-decisão do Supremo na ADI 5.127, a 2021. Em razão de as comissões mistas não funcionarem nesse período de pandemia (desde 2020), as emendas não são analisadas com a necessária antecedência, tampouco são submetidas a votos na comissão mista. Restando apenas o exíguo tempo para sua apresentação e a votação no Plenário de cada casa.
- ii) A apreciação de medidas provisórias, em especial na Casa iniciadora, mas não apenas nela, se notabiliza pelo imprevisto e pela falta de procedimento específico em relação à possível ocorrência de matérias estranhas em emendas parlamentares. Na prática, observou-se que cada caso é um caso, e o exame não segue critérios objetivos.
- iii) A falta de critérios e diretrizes, que devem ser independentes da matéria (sejam elas tributárias, trabalhistas etc.) leva a que as Casas decidam, por vezes, de forma conflitante. Constatou-se que determinadas emendas são consideradas válidas, e outras, da mesma natureza, são invalidadas; outras vezes, consideram-se matérias como estranhas, mesmo quando o Presidente da Casa as reconhece como conexas, em face de divergência causada pela opinião técnica da assessoria.

É de se reconhecer que boa parte dos problemas seja resolvida ou mitigada com a mera revogação do Ato Conjunto das Mesas nº 1/2020 e o consequente retorno do funcionamento regular da comissão mista, pelo menos no que se refere ao tempo necessário para o exame das emendas.

Convém pontuar, no entanto, que o simples funcionamento da comissão mista não é garantia de que não haverá “emendas jabutis” nos PLVs. Um exemplo prático dessa situação é a MPV nº 881/2019 (MPV da liberdade econômica) que foi apreciada na comissão mista, antes da vigência do Ato Conjunto (BRASIL, Congresso Nacional, MPV nº 881, 2019). Esse PLV chegou à Câmara dos Deputados com diversas matérias estranhas, tanto que a decisão do Presidente daquela Casa identificou 20 dispositivos sem pertinência temática, como demonstra a decisão do Presidente da Câmara:

Na esteira do entendimento externado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.127, ocorrido em 15 de outubro de 2015, e nos termos do artigo 7º, II, da Lei Complementar n. 95/1998 e dos artigos 55, parágrafo único, e 125 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o Presidente da Câmara dos Deputados **considera como não escritos** os arts. 20 (na parte que altera o art. 4º-A da Lei n. 12.682/2012), 22, na parte que altera o art. 213, § 17, da Lei n. 6.015/1973), 25, 26, 27, 28 (na parte que altera os

arts. 2º, 161, 163, 227, 386-A, 444, 626, 627, 627-A, 628-A, 629 a 632, 634 a 637, 637-A, 638 e 640 a 642 do Decreto-Lei n. 5.452/1943 (Consolidação das Leis de Trabalho)), 29, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 45, 49, 50 e 51 do Projeto de Lei de Conversão n. 17/2019, **por não guardarem relação temática com esta Medida Provisória.** (BRASIL, Congresso Nacional, 2019). (Grifo nosso)

## 8.2. Propostas de diretrizes para identificação de emendas impertinentes

Para evitar os problemas apontados a partir dos exemplos trazidos, propõe-se dois tipos de diretrizes e critérios para o exame de emendas em medidas provisórias: um relacionado ao procedimento em si e outro que diz respeito ao conteúdo das emendas.

### Começando pelas diretrizes de procedimento:

- i) Criação, na Câmara dos Deputados, e consolidação, no Senado, do requerimento de impugnação ou similares, para permitir o questionamento de parlamentares sobre a ocorrência de matérias estranhas em emendas de medidas provisórias, cabendo a decisão aos respectivos Plenários. Com o emprego desse requerimento será possível, inclusive, dividir o ônus político da decisão.
- ii) Obrigatoriedade de manifestação do relator na comissão mista, em seu parecer, sobre as emendas que veiculam conteúdo estranho ao objeto da MPV.
- iii) Disponibilização do parecer do relator com a antecedência mínima razoável – sugere-se pelo menos 24 horas – para que se promova um exame adequado das emendas, enquanto não estiver funcionando a comissão mista.

### Em relação à análise da emenda propriamente dita, sugere-se:

- i) Considerar as informações trazidas na exposição de motivos que acompanha a MPV;
- ii) Confrontar as emendas com os pressupostos de relevância e urgência;

Além disso, devem ser consideradas **pertinentes** as emendas que:

- a) Tenham o objetivo de ampliar ou de restringir o alcance da norma, inclusive de seus destinatários;
- b) Tenham o propósito de alterar as mesmas normas jurídicas referenciadas no texto original da medida provisória;
- c) Guardem relação de consequência lógico-jurídica com o texto original da medida provisória, (por exemplo, o estabelecimento de sanções em caso de cumprimento ou de medidas que versem sobre a implementação de políticas trazidas no texto original da medida provisória);
- d) Estabeleçam medidas alternativas à proposta original do Poder Executivo, mas cingindo-se ao enfrentamento das mesmas questões socioeconômicas, jurídicas, ambientais, dentre outras, que justificaram a edição da medida provisória.

A *contrário sensu*, se a emenda ou o dispositivo do PLV (incluído pelo próprio relator) se destinam a enfrentar problemas diversos daqueles trazidos pelo texto original da medida provisória, nos termos das razões de justificativa oriundas do Poder Executivo, não deve ter reconhecida a pertinência temática.





Ecoa-se, ainda, como importante a verificação do grau de pertinência da matéria – ou do grau de estranheza, como prefere chamar van der Laan (LAAN, 2018, p.42-43), tendo em vista as possíveis consequências da admissibilidade da emenda ou de sua exclusão do processo legislativo.

Nesse contexto, consideramos que as emendas podem ser enquadradas, segundo grau de pertinência em quatro situações como citado no quadro da Sessão 8.4.

### **8.3. Por que essas recomendações podem mitigar a validação de “emendas jabutis” e por que adotá-las e não outras?**

Como sinalizado, há dois pontos principais que podem favorecer a aprovação de projetos contendo “contrabando legislativo”: a suspensão do funcionamento da comissão mista e a ausência de critérios e de diretrizes procedimentais no exame das emendas.

As propostas constantes da subseção 8.2 podem funcionar como um “guia” ou um “manual” destinado a orientar a análise da emenda e, assim, conferir segurança jurídica aos legisladores.

Além disso, as recomendações respondem aos vícios de inconstitucionalidade formal que ensejaram a decisão da ADI 5127, que, em síntese, apontavam violação ao devido processo legislativo por déficit de debate público e de transparência dos conteúdos veiculados pelas emendas, bem como o respeito aos pressupostos iniciais de relevância e urgência.

Assim, pelo fato de propor a disponibilização do parecer do relator com uma antecedência mínima, de fixar parâmetros objetivos, que independam do assunto tratado na MPV, e de exigir do parecer do relator uma manifestação específica sobre a ocorrência de emendas com matérias estranhas, não há dúvida de que, se adotadas, irão reduzir a ocorrência de “emendas jabutis”, justamente por enfrentar as deficiências procedimentais que levam à aprovação.

Há, ainda, outra indagação relevante concernente às recomendações/sugestões acima expostas. Por quais razões seriam estas as mais adequadas, especialmente quando comparadas a outras possíveis medidas?

Entende-se que são adequadas porque tratam de:

- i) Modificações procedimentais simplificadas, compatíveis com a celeridade exigida na apreciação de medidas provisórias, que não criam embaraços, por exemplo, de interposição de recursos;
- ii) Medidas que conferem transparência à discussão;
- iii) Critérios técnicos flexíveis, além de serem independentes da temática (econômica, tributária, trabalhista etc.) em exame;
- iv) Medida que impõe a obrigatoriedade de manifestação expressa do parecer do relator sobre a pertinência temática conferirá transparência no debate.
- v) Medida que assegura a previsibilidade e a antecedência mínima de 24 horas na disponibilização do parecer do relator, de modo a evitar surpresas contra as quais não há como reagir.

Igualmente importante é fundamentar a razão de as propostas ora sugeridas cumprirem os requisitos constitucionais.



Na decisão do Supremo, o princípio democrático teve grande peso. Tal princípio, que possui dimensões materiais e procedimentais, congrega valores como soberania popular, participação política, pluralismo, transparência, entre outros.

As propostas ora sugeridas devem, portanto, ir ao encontro desses valores constitucionais, considerando que é direito fundamental da cidadania (titularidade difusa) a produção normativa aderente aos princípios e regras que definem o devido processo legislativo.

Em relação à recomendação de se retirar do Plenário das Casas a competência para receber emendas durante a apreciação, restringindo o emendamento exclusivamente na comissão mista, possibilita-se maior tempo para a discussão ainda naquele colegiado. Os membros da comissão mista deverão deliberar sobre as emendas ainda na comissão, de sorte que, ao chegar ao Plenário, a matéria teve publicidade e foi debatida, inclusive sobre sua conexão com o objeto original da MPV e, mais ainda, com os pressupostos de relevância e urgência.

Reforça-se que o regular funcionamento da comissão mista foi previsto constitucionalmente desde 2001 e, embora o próprio Congresso Nacional tenha resistido inicialmente a instalá-la para cada medida, após a decisão do Supremo na ADI 4.029, essa questão foi resolvida. Ocorre que a pandemia provocou a suspensão de todas as comissões, pela via do Ato Conjunto das Mesas. Urge, portanto, o retorno do funcionamento das comissões mistas.

Outra medida sugerida que prestigia o princípio democrático, por valorizar o debate e a transparência, é a obrigatoriedade de o relator se manifestar em relação às emendas sob o aspecto da pertinência temática em seu parecer. Tal medida evita a omissão, que pode vir a ocorrer em prejuízo da transparência.

Acredita-se, também, que a disponibilização com a antecedência mínima de 24 horas pode ser benéfica à transparência. Em sentido contrário, admitir a apreciação de emendas a medidas provisórias sem que se conheça o parecer previamente favorece a opacidade do processo legislativo. Vale, nesse ponto, ressaltar que a transparência é um valor constitucional e vai muito além da mera publicação de dados. Não basta publicar uma norma elaborada com déficit no debate. No âmbito do processo legislativo a transparência está associada à ocorrência do debate público tempestivo sobre as matérias, sem surpresas.

Sobre esse aspecto ecoa-se a necessidade de prestigiar a deliberação colegiada sobre matéria estranha como respeito ao princípio democrático. Todavia a prerrogativa de atribuir aos Presidentes das Casas para decidirem, monocraticamente, sobre matérias que não guardam pertinência temática e considerá-las como “não escritas” nos parece ir de encontro ao direito fundamental ao devido processo legislativo, haja vista retirar da apreciação dos membros das Casa a possibilidade de sobre elas decidirem aprovar ou rejeitar.

Não obstante entender serem essas medidas sugeridas suficientes para, pelo menos mitigar, mesmo que não sejam capazes de eliminar por completo, a possibilidade de aprovação de matérias sem pertinência temática, não se descarta, no entanto, que outras diretrizes, respeitadas as premissas de celeridade, possam também contribuir para o objetivo maior de identificar e escoimar as “emendas de jabutis”.

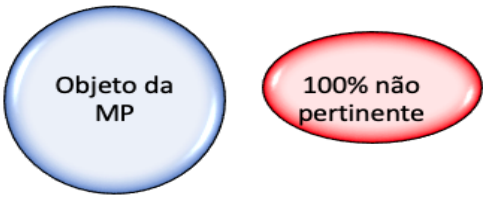
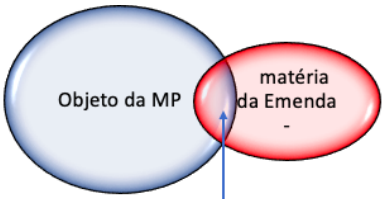

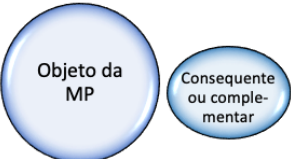

#### **8.4. Cenários decorrentes da análise de emendas a medidas provisórias?**



Em relação aos possíveis cenários decorrentes da análise das emendas, é factível enquadrar as possibilidades em quatro casos, conforme exposto no quadro1, sendo mais fácil a identificação da pertinência nos Casos 1 e 3 e nos Casos 2 e 4 mais difícil:

No Caso1, a emenda trazida pelo PLV é totalmente não pertinente, ou totalmente estranha ao objeto original da MPV, devendo sua inserção ser considerada matéria estranha e não sendo constitucional, legal ou regimental mantê-la no texto do PLV.

Quadro 1 – Relações de pertinência temática entre a medida provisória e as suas emendas

		
<p><b>Caso1:</b> matéria da emenda <b>totalmente não pertinente</b> ao objeto da MPV (Contrabando Legislativo ou “emenda jabuti”)</p>	<p><b>Caso2:</b> matéria da emenda é <b>conexa</b> ao objeto da MPV</p>	
		
<p><b>Caso 3:</b> matéria da emenda é <b>totalmente pertinente</b> ao objeto da MPV..</p>	<p><b>Caso 4:</b> matéria da emenda tem relação de consequência lógica ou de derivação com as do texto original.</p>	

Fonte: De autoria própria, com inspiração em (LAAN, 2018)

Na posição diametralmente oposta, Caso3, identifica-se as emendas totalmente pertinentes, em que a emenda está contida no assunto geral constante do texto da MPV, podendo ser aceita a inserção no PLV, sem restrições.

Há outros, em que persiste a dúvida sobre a manutenção ou não da emenda, são os cenários do Caso2, em que há uma conexão, uma relação de afinidade, entre os assuntos tratados no PLV com o objeto original da medida provisórias, e do Caso4, em que a emenda complementa o texto da medida provisória, sendo uma consequência lógico-jurídica da norma inserida via PLV.

Com fundamento nos critérios acima enumerados, seria razoável considerar como impertinente uma emenda parlamentar que modificasse uma regra trabalhista em vigor, de caráter permanente, no bojo de um projeto de lei de conversão, tendo em conta que a medida provisória tivesse como objetivo a instituição de um programa especial que flexibiliza regras trabalhistas durante a pandemia com a finalidade de reduzir o custo das empresas e assim favorecer a preservação de empregos.

Há que se considerar, no entanto, que, embora a emenda não se destine especificamente a modificar regras do programa, nela é tratada a matéria trabalhista.



Não obstante considerar que tal emenda seja estranha, é possível situar o seu conteúdo na “zona cinzenta”, cuja relação pode ser julgada pelo Parlamento, como previsto nos casos “2” e “4” do quadro 1, como sendo pertinente.

A propósito, na MPV nº 936, tal como demonstrado na análise das questões de ordem, houve a inclusão de emendas parlamentares no projeto de lei de conversão aprovado na Câmara, as quais modificavam dispositivos de caráter permanente da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). A MPV 936/2020 foi convertida na Lei Ordinária nº 14.020/2020.

Alterações de caráter permanente também foram identificados em emendas à MPV 932, que tinha a finalidade de promover redução das alíquotas das contribuições dos serviços sociais autônomos – Sistema S.

A título de exemplo, o quadro 2 mostra alguns assuntos levantados em requerimentos de impugnação e o grau de estranheza de emendas propostas aos textos da MPV 936 e 932 pelo Parlamento:

Quadro 2 – Exemplos de grau de estranheza em MPV

<b>MPV 936 emendada via PLV nº 15/2020</b> – foram 11 requerimentos de impugnação, com destaque para os seguintes assuntos:	<b>Grau de estranheza da emenda</b>
Aumento da margem consignável de 35% para 40% - aumento do endividamento das pessoas que já estão recebendo auxílio emergencial	Alto (Caso1)
Permissão para que qualquer bancário, com função gratificada, cujo valor seja 40% da remuneração possa ter sua jornada majorada de 6 para 8 horas	Alto (Caso1)
<b>MPV 932 emendada via PLV 17/2020</b> – foram 10 requerimentos de impugnação com destaque para os assuntos:	<b>Grau de estranheza da emenda</b> <b>Resultado</b>
Inserção de dispositivo que transfere as contribuições de empresas do setor marítimo para o Serviço Social de Transporte (Sest) e para o Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat). Tais contribuições são destinadas ao Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo (FDEPM). Alteram, em caráter definitivo a destinação de valores recolhidos pelo fundo numa medida de caráter emergencial.	Médio, pois há alguma conexão? (Caso 2), ou Alto (Caso1), pois é possível haver alteração de regra permanente em lei temporária?
Inserção de dispositivos que tratam da regularização do pagamento do preço público pela outorga de radiodifusão – assuntos do Código Brasileiro de Telecomunicações	Alto, matéria totalmente estranha (Caso 1)

Fonte: De autoria própria.

Outra situação que merece reflexão diz respeito a emendas parlamentares que incluem tributos sujeitos a programas de recuperação fiscal instituídos por medidas provisórias. Em que pese se tratar de matéria tributária, a emenda pode incluir tributos de naturezas distintas, que possuem sujeitos ativos – e demais características – diferentes daqueles contemplados inicialmente pelo Poder Executivo.

Nessas situações em que há dúvidas genuínas sobre a interpretação de critérios de pertinência, ainda que, do ponto de vista técnico, seja recomendável evitar a inclusão dessas emendas nos projetos de lei de conversão, é razoável que tais emendas sejam aprovadas pela prevalência de critérios políticos.

Nesses casos, advoga-se que a decisão do Congresso Nacional deve prevalecer e se, em último recurso, a questão chegar ao Supremo Tribunal Federal, a Corte deve ser deferente com o Parlamento.

Sobre esse ponto concorda-se com a manifestação do ministro Dias Toffoli no âmbito da ADI nº 5127 (transcrita na subseção 5.1 deste artigo) ao afirmar não caber



ao Supremo substituir o Congresso Nacional no exame da correlação de emendas com o objeto de medidas provisórias.

Em casos limítrofes, portanto, ainda que tecnicamente haja algum fundamento para considerar emendas como matéria estranha, deve prevalecer a decisão do Congresso, até mesmo com embasamento na teoria das capacidades institucionais<sup>23</sup>, desde que tais emendas tenham sido apresentadas com a devida antecedência, e que atendam aos mesmos pressupostos de relevância e urgência da medida provisória.

## 9. CONCLUSÃO

Com base na análise jurisprudencial, doutrinária e no exame de casos concretos, o presente artigo propôs apresentar critérios e diretrizes com a finalidade de mitigar os efeitos da subjetividade inerente ao conceito de matéria estranha no emendamento das medidas provisórias.

Isso porque, após as decisões tomadas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ADI 4.029 e 5.127, coube às Casas Legislativas adotarem os procedimentos adequados para o seu devido cumprimento.

Mesmo com as emendas apresentadas junto à comissão mista e esse colegiado devendo emitir parecer sobre essas emendas, inclusive sobre sua pertinência temática, e eventual elaboração de projeto de lei de conversão, esse procedimento não constituía garantia de não ocorrência de haver “contrabando legislativo”. Contudo, os Plenários de ambas as Casas ainda poderiam “filtrar” os PLV aprovados na comissão mista e suprimir dispositivos estranhos.

Nessa fase, já se revelava importante a adoção de critérios e diretrizes objetivos, tanto quanto possível, para evitar a tomada de decisões conflitantes e incoerentes com os precedentes.

Ocorre que, durante o período da pandemia, o procedimento de apreciação de medidas provisórias foi significativamente alterado. Consoante o Ato Conjunto nº 1/2020 das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que contou com a anuência do STF, as emendas em medidas provisórias passaram a ser apresentadas durante a discussão da própria medida provisória, em Plenário, cabendo à Presidência da Câmara decidir monocraticamente sobre as emendas sem pertinência temática e considerá-las como não escritas. No âmbito do Senado, as matérias também podem ser apreciadas em Plenário, inclusive com a apresentação de emendas.

Todavia, embora o Senado conte com o requerimento de impugnação, o que incumbe o Plenário da decisão, sua disciplina não se revela consolidada, tendo em vista que, em diversos casos, a decisão sobre a ocorrência de matéria estranha fica restrita à Presidência.

Pelo fato de ter havido tal mudança de procedimento, restaurando a práxis anterior à EC nº 32/2001 e à decisão na ADI nº 4.029, os riscos de aprovação de matérias estranhas ao escopo das medidas provisórias aumentaram.

<sup>23</sup> “A expressão “capacidades institucionais” tem sido cada vez mais usada como recurso argumentativo no debate constitucional brasileiro para orientar e criticar escolhas do Poder Judiciário entre diferentes cursos de decisão, bem como entre teorias sobre interpretação jurídica e de posturas alternativas diante das outras instituições política” (ARGUELHES, p.1).



Vale ressaltar, nesse aspecto, a surpreendente manutenção dos procedimentos autorizados pelo Ato Conjunto das Mesas – ainda que autorizados pelo Supremo –, haja vista o retorno à normalidade dos trabalhos das comissões permanentes e temporárias. Apenas as comissões mistas de medidas provisórias não tiveram seus trabalhos retomados. O Congresso parece ter novamente se adaptado à antiga zona de conforto em que as emendas eram apresentadas diretamente em Plenário. Trata-se, sob certo aspecto, de claro retrocesso.

Independentemente da manutenção dos procedimentos excepcionais, há outros desafios a superar: o primeiro reside na ausência de critérios sistematizados e objetivos para detecção de matéria estranha e o segundo diz respeito ao regime bicameral.

Em relação ao segundo desafio, não obstante extrapolar foco do trabalho, merece sua crítica, em razão do que vem sendo considerado, a nosso ver, equivocadamente, como questão *interna corporis*. Por óbvio, eventual divergência na tramitação entre as duas Casas do Congresso Nacional não pode ser decidida apenas por uma delas, no caso, o Senado Federal, que tem enviado diretamente à sanção presidencial os projetos de lei de conversão que contêm trechos considerados não escritos. Entende-se essencial que essas proposições retornem à Câmara dos Deputados, por sua condição de Casa iniciadora.

O primeiro desafio diz respeito à adoção de critérios e diretrizes objetivos, tanto quanto possível, objeto deste artigo, para subsidiar as decisões políticas sobre as emendas. Reitera-se que o critério de apreciação é político, mas a submissão das matérias a determinados parâmetros técnicos deve ser útil para uma tomada de decisão consistente e com menor risco de judicialização.

É certo que, mesmo que tais critérios sejam adotados e empregados no cotidiano da apreciação das medidas provisórias, não há garantias de que o resultado seja isento de vícios formais. De qualquer modo, parece que seriam minorados, primeiramente pela simples razão de se ampliar o debate sobre a questão em si, mas também pela possibilidade de haver um “filtro” no Parlamento elaborado de forma racional.

Em relação a possível vício formal na tramitação pela inserção de matéria estranha, sobretudo em face de alguma deficiência no filtro de matérias sem afinidade temática, caberá ao STF resolver essa questão.

Nesse contexto, os casos podem ser divididos em “casos fáceis”: os Casos 1 e 3 e “casos difíceis”: os Casos 2 e 4 (Quadro 1 da subseção 8.4), sendo esses considerados quando os textos se situam em uma “zona cinzenta”. Não obstante a aplicação de critérios previamente definidos, tais como aqueles propostos na Seção 8, ainda é possível que, a juízo de alguns, ocorra a aprovação de leis contendo matérias estranhas.

Resta, observar, todavia, que os critérios não serão suficientes para evitar a judicialização da matéria totalmente estranha que, mesmo após o seu enquadramento, tenha sido inclusa via PLV à MPV, em ofensa ao decidido pelo Supremo na ADI 5.127.

Para esses casos, o remédio é a provocação da jurisdição constitucional. É importante frisar, no entanto, que o Supremo Tribunal Federal somente deveria intervir em situações extremas – nas quais inexistem dúvidas acerca da não pertinência temática –, sendo deferente com o Congresso Nacional nos casos limítrofes (situados em “nuvem cinzenta”), os quais devem ser decididos internamente pelas duas Casas Legislativas.



Tal deferência com o Congresso encontra suporte na teoria das capacidades institucionais, referenciada na subseção 8.4, que propõe certa contenção no controle de constitucionalidade, sobretudo quando se tratar de decisões técnicas.

Como trabalho futuro, as propostas constantes da subseção 8.2 poderiam evoluir para a elaboração de um “guia” ou um “manual” destinado a orientar a análise das emendas às MPV e, assim, conferir segurança jurídica aos legisladores.

Por fim, repisa-se que a regular produção de leis não se trata apenas de uma inobservância de regras regimentais e sim do respeito ao direito fundamental, de titularidade difusa, dos cidadãos para que sejam produzidas com transparência sem haver déficit no debate público e deliberativo, pois irão obrigar a toda a sociedade.



## REFERÊNCIAS

ARGUELHES, Diego Werneck. LEAL, Fernando. **O argumento das “capacidades institucionais” entre a banalidade, a redundância e o absurdo.** Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/277619899\\_O\\_argumento\\_das\\_capacidades\\_institucionais\\_entre\\_a\\_banalidade\\_a\\_redundancia\\_e\\_o\\_absurdo](https://www.researchgate.net/publication/277619899_O_argumento_das_capacidades_institucionais_entre_a_banalidade_a_redundancia_e_o_absurdo) Acesso em: 10 out. 2022.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **Processo legislativo e Democracia.** Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **[Debate proferido na votação da MPV 936].** Brasília, Câmara dos Deputados, Sessão 28/05/2020. Notas taquigráficas. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/s/24183> Acesso em: 11 nov. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **REGIMENTO INTERNO DA CAMARA DOS DEPUTADOS.** Estabelecido pela Resolução da Câmara dos Deputados nº 17 de 1989. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados> . Acesso em: 13 jun. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Ato Conjunto da das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, de 31 de março de 2020.** Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/59501/63315/DCN-11-2020.pdf/ce0d8c37-9fb8-45f7-9eea-69c757bbffa0> . Acesso em: 5 jun. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Medida Provisória nº 668, de 30 de janeiro de 2015.** Disponível em <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/119575#:~:text=Medida%20Provis%C3%B3ria%20n%C2%B0%20668%2C%20de%202015&text=Altera%20a%20Lei%20n%C2%BA%2010.865,Importa%C3%A7%C3%A3o%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Medida Provisória nº 472, de 2009.** Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/95089>. Acesso em: 10 out. 2022

BRASIL. Congresso Nacional. **Medida Provisória nº 881, de 30 de abril 2019.** Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/136531>. Acesso em: 9 out. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Medida Provisória nº 930, de 30 de março 2020.** Disponível em <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/141308>. Acesso em: 3 out. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Medida Provisória nº 932, de 31 de março 2020.** Disponível em <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/141346> . Acesso em: 3 out. 2022.





BRASIL. Congresso Nacional. **Medida Provisória nº 936, de 1º de abril 2020.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2020/mpv/mpv936.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/mpv/mpv936.htm) . Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Medida Provisória nº 944, de 3 de abril 2020.** Disponível em <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/141415>. Acesso em: 5 out. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Medida Provisória nº 974, 28 de maio de 2020.** Disponível em <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/142171>. Acesso em: 5 out. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 91/2019.** Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137178> . Acesso em: 5 jun. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Questão de Ordem nº 99/2020.** 28/05/2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/buscaQordem/?wicket:interface=:2:1:>. Acesso em: 12 nov. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Questão de Ordem nº 104/2020.** 24/06/2020. Disponível: <https://www.camara.leg.br/buscaQordem/?wicket:interface=:8:>. Acesso em: 10 nov. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Questão de Ordem nº 105/2020.** 29/06/2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/buscaQordem/?wicket:interface=:12:>. Acesso em: 10 nov. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Questão de Ordem nº 116/2020.** 20/09/2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/buscaQordem/?wicket:interface=:10:>. Acesso em: 9 nov. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 1, de 2002.** Disponível em <https://www.congressonacional.leg.br/documents/59501/95383161/Resolu%C3%A7%C3%A3o+1-02+MPV+ocr.pdf/435fc7f4-43e9-4766-ba07-dce1fc680525>. Acesso em: 2 jun. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 12 jun. 2022.

BRASIL. Planalto, **Emenda Constitucional nº 32, de 2001.** Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm#:~:text=Em%20caso%20de%20relev%C3%A2ncia%20e,de%20imediato%20ao%20Congresso%20Nacional](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm#:~:text=Em%20caso%20de%20relev%C3%A2ncia%20e,de%20imediato%20ao%20Congresso%20Nacional). Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. Planalto, **Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.** Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Disponível em:



[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm). Acesso em 14/4/2022 . Acesso em: 8 mai. 2022.

BRASIL. Senado Federal. “**Jabuti não sobre árvore. Se ele está lá, ou foi enchente ou mão de gente**”. Notas Taquigráficas. 2ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA, 55ª LEGISLATURA, em 23 de novembro de 2016 (quarta-feira) às 14 horas 179ª SESSÃO. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/s/3968> Acesso em: 3 ago. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Questão de Ordem do Senado Federal 6/2015 de 03/06/2015**. Notas Taquigráficas. Sessão: Nº 84 - Deliberativa Extraordinária - SF em 28/05/2015 às 10:00hs. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/questoes-de-ordem/-/q/detalhe/2714>. Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **[Votação da MPV 936 no Senado]**. Notas taquigráficas. 2ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA, 56ª LEGISLATURA. Em 23 de junho de 2020. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/s/24183>. Acesso em: 11 nov. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL**. Estabelecido pela Resolução no 93, de 1970. – 3. tiragem. -- Brasília: Senado Federal, 2019. 2v. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a9af7-99be436b89c4> . Acesso em: 12 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade 4029/DF**. Brasília. J. em: 27/06/2012. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%204029%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=score&sortBy=desc&isAdvanced=true>. Acesso em: 13 mai. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 5127/DF**. Brasília. J. em: 15/10/2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10931367> . Acesso em: 10 mai. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade 6751/DF**. Brasília. J. em: 15/09/2021. Disponível em: [https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente="ADI%206751"&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=score&sortBy=desc&isAdvanced=true](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=). Acesso em: 13 mai. 2022

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Alterações em trâmite de MPs durante a pandemia são validadas pelo STF. Medida cautelar na ADPF 661/ DF**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes, 27 de março de 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342775679&ext=.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade ADI: 6363/DF**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowsk, 24 de agosto de 2020. ADI: 6363.



Data de Julgamento: 19/08/2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5886604> Acesso em: 20 de dezembro de 2022.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo Legislativo Constitucional**. 4ª ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2020.

CLÈVE, Clèmerson M. **Medidas Provisórias**, 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. 1ª Ed-ebook.

DE FÁVERI, João Paulo Recco. **Análise da (in) constitucionalidade do procedimento de impugnação de emendas sem pertinência temática oferecidas aos Projetos de Lei de Conversão no Senado Federal**. Trabalho de Conclusão de Curso. Instituto Legislativo Brasileiro. Brasília, 2018.

LAAN, C. R. v. d. **Um Panorama Recente da Apresentação de Emendas sem Pertinência Temática a Medidas Provisórias pós-ADI 5.127**. (p. 34 e 42-43). Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Fevereiro/2018 (Texto para Discussão nº 244). Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/538495/TD244.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 3 out. 2022.

MARRAFON, Marco Aurélio e ROBL F<sup>o</sup>, 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 FELLET, André e NOVELINO, Marcelo (Orgs). **Constitucionalismo e Democracia**. Salvador: Juspodium: 2012. p. 236.

MENDES & BRANCO, Gilmar. F & Paulo, G.G. **Curso de direito Constitucional**. 15. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020. – (Série IDP), p. 884-5.

NASCIMENTO, R. S. **A emenda ‘supressiva de jabutis’ e o devido processo legislativo**. Consultor Jurídico, 6 de julho de 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jul-06/roberta-nascimento-jabutis-processo-legislativo>. Acesso em: 2 out. 2022.

NAVOT, Suzie. **Judicial Review of the Legislative Process**. p. 189. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1127271](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1127271). Acesso em: 28 out. 2022.

OLIVEIRA, Marcelo de Andrade Cattoni. **Devido Processo Legislativo – Uma Justificação democrática do Controle de Constitucionalidade Jurisdicional de Constitucionalidade das Leis e do Processo Legislativo**. 3ª ed. rev., ampl. e atual. Belo Horizonte Ed. Fórum, 2016, p. 30.



## AGRADECIMENTOS

A Deus, pela, saúde, disciplina e determinação para finalizar, com êxito, essa enriquecedora jornada.

Ao Instituto Legislativo do Senado Federal, seu corpo docente, direção, coordenação e demais servidores pelo profissionalismo e excelência na condução desta Pós-Graduação.

Ao meu orientador, David Bichara, pelas valorosas contribuições e forma gentil e elegante no nosso atendimento.

Ao Senador Marcelo Castro, por compreender a importância dessa formação profissional e por nos conceder essa oportunidade.

Aos servidores José Guimarães e Isabela Fernandes, por suprirem nossa ausência e nos permitirem participar do curso com a tranquilidade necessária.

À minha Flor da noite, que foi enfeitar o céu, pela eterna inspiração.

Ao meu esposo, Roberto Pontes, por sempre estar ao meu lado, pela revisão deste TCC. Aos meus filhos, Larissa e Pedro, pelo incentivo e torcida, e à minha filha de quatro patas, Pipa Pontes, por estar comigo, aquecendo meus pés, nas madrugadas de estudo.

Aos amigos, Felícia e Kilton, por me acompanharem neste desafio, pela parceria nos estudos e valorosas contribuições nos trabalhos em grupo.

Aos demais alunos e amigos, por compartilharem dúvidas, incertezas, conhecimentos; por sempre contribuírem nos trabalhos conjuntos e pelas excelentes apresentações e enriquecedores debates travados ao longo das disciplinas.

