

# O CONTRABANDO LEGISLATIVO E A MODULAÇÃO DE EFEITOS NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.127

## LEGISLATIVE CONTROLLING AND MODULATION OF EFFECTS ON DIRECT UNCONSTITUTIONALITY ACTION 5.127

Vinicius Marinho Minhoto<sup>1</sup>

**DATA DE RECEBIMENTO:** 13/11/2019

**DATA DE APROVAÇÃO:** 11/12/2019

**RESUMO:** O acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 5.127 condenou a prática das "caudas legislativas" ou emendas jabutis que são os atos de inserir emendas que não tenham pertinência temática com o projeto de medida provisória proposto pelo Presidente da República.

Trata-se de prática dotada de vícios graves de inconstitucionalidade, o que foi declarado pelo STF, no entanto, a decisão foi modulada e não afetou as medidas provisórias manchadas dessa ilegalidade. Sendo assim, o artigo discute quais os efeitos do contrabando legislativo e as interações institucionais Brasileiras sobre o tema.

Com a prática corriqueira do contrabando legislativo os requisitos da relevância e urgência são, de certa maneira, burlados, pois há a inserção de matérias que não são relevantes e nem urgentes e que deveriam ser discutidas pelo processo legislativo comum. Outrossim, o costume inconstitucional das "caudas legislativas" ofende o regime democrático de direito, devido processo legislativo e a separação de poderes.

Diante de todas essas características, o presente artigo pretende discutir todas as implicações que envolveram a decisão do Supremo Tribunal Federal que emitiu um acórdão, a princípio, carecedor de eficácia.

**ABSTRACT:** The ruling by the Supreme Court in ADI 5,127 condemned the practice of "legislative tails" or jabutis amendments, which are the acts of inserting amendments that do not have thematic relevance to the draft provisional measure proposed by the President of the Republic.

It is a practice with serious defects of unconstitutionality, which was declared by the Supreme Court, however, the decision was modulated and did not affect the provisional measures tarnished by this illegality. Thus, the article discusses the effects of legislative smuggling and Brazilian institutional interactions on the subject.

With the routine practice of legislative smuggling, the requirements of relevance and urgency are somewhat circumvented, as there is the insertion of matters that are neither relevant nor urgent and should be discussed by the common legislative

---

<sup>1</sup> Procurador do município de Taboão da Serra, pós-graduado em Direito Constitucional pelo EDB/SP. Contato: [viniciusminhoto@hotmail.com](mailto:viniciusminhoto@hotmail.com).

process. Moreover, the unconstitutional custom of "legislative tails" offends the democratic rule of law, due legislative process and the separation of powers.

Given all these characteristics, the present article intends to discuss all the implications that involved the decision of the Federal Supreme Court that issued a decision, in principle, lacking effectiveness.

**PALAVRAS-CHAVE:** Contrabando Legislativo. Emenda jabuti. cauda legislativa. processo legislativo e modulação de efeitos.

**KEYWORDS:** Legislative Smuggling. Jabuti Amendment. Legislative Tail. Legislative Process and Effects Modulation.

## INTRODUÇÃO

Diversos são os sinônimos para a prática corriqueira no processo legislativo Brasileiro, especialmente na edição das medidas provisórias, de inserir matérias sem pertinência temática com o assunto proposto, sendo intitulado esse costume de "caudas legislativas", emendas jabutis e o termo mais utilizado pelo STF e que simboliza os reais efeitos desse ato é o contrabando legislativo.

Seja lá qual for a denominação trata-se de prática com profundas implicações no processo legislativo Brasileiro, e, sendo assim, o STF na ADI 5.127 teve a oportunidade de analisar o tema. Mesmo considerando inconstitucional a inserção de matéria estranha ao conteúdo proposto pelo Presidente da República, o STF modulou os efeitos da decisão e em uma decisão consequencialista não anulou nenhum contrabando legislativo anterior inclusive a proposta na ADI 5.127.

Diante desse quadro seria possível pensar em uma atuação mais enérgica e eficiente do Supremo Tribunal Federal diante das várias inconstitucionalidades encontradas nas emendas jabutis.

O artigo se propõe a discutir exatamente o grau de lesividade desse costume salientando os pontos mais relevantes, o que enseja na análise da ADI 5.127 e nos acontecimentos anteriores e posteriores à decisão que inobstante analisar o tema, conforme estabelecido, pela primeira vez não eliminou por completo esse costume inconstitucional e demasiadamente perigoso para o estado democrático de direito.

## 1 O COSTUME DO CONTRABANDO LEGISLATIVO OU "EMENDA JABUTI"

O contrabando legislativo é o costume ou prática que acontece quando os parlamentares inserem emendas às medidas provisórias estranhas à matéria nela veiculada e conseqüentemente aos requisitos de urgência e relevância. No acórdão do julgamento da ADI 5.127/DF, esta foi a definição de contrabando legislativo dada pelo Supremo Tribunal Federal:

O que tem sido chamado de contrabando legislativo, caracterizado pela introdução de matéria estranha a medida provisória submetida à conversão, não denota, a meu juízo, mera inobservância de formalidade, e sim procedimento marcadamente antidemocrático, na medida em que, intencionalmente ou não, subtrai do debate público e do ambiente deliberativo próprios ao rito ordinário dos trabalhos legislativos a discussão sobre as normas que irão regular a vida em sociedade. (ADI 5127, 2015, p.24).

Portanto, trata-se de prática marcada por sinais perniciosos, pois burla o processo legislativo, já que a constituição e os regimentos internos regulam de forma minuciosa o processo de formação de leis e o modo que os congressistas devem se pautar nos atos públicos.

O "emendismo", ou seja, a possibilidade de apresentação de emendas pelos parlamentares insere-se na dinâmica de um regime democrático de direitos onde o Congresso Nacional pode rever, alterar, modificar, acrescentar, suprimir etc, qualquer ponto específico no projeto de lei ou medida provisória que achar devido. Trata-se, portanto, de prática que se utilizada de forma correta evitaria abusos e aperfeiçoaria o processo de confecção das normas. No entanto, não é assim que acontece, pois atualmente a possibilidade de emendas quase não encontra restrições:

Quanto às emendas em si, elas podem ser classificadas conforme sua finalidade em: supressivas, com o objetivo de erradicar alguma parte da proposição; aglutinativas, as que resultam de fusão de proposições semelhantes; substitutivas, as que são apresentadas como substituição de parte de outra proposição; modificativas, as que alteram a proposição sem modificá-la em sua substância e aditivas, que ao contrário das supressivas, são as que acrescentam à proposição. (RIZEK, 2009, p.96).

No caso das medidas provisórias, o "emendismo" pode resultar em desrespeito aos requisitos da relevância, urgência e a pertinência temática, ocorrendo as

chamadas "caudas de lei" (LAAN, 2018, p.14), expressão que equivale ao contrabando legislativo.

## 1.1 MEDIDAS PROVISÓRIAS

A medida provisória, que tem como origem os decretos-leis de origem italiana, é instituto que surgiu, no Brasil, na Constituição de 1967/69 (GOUVEIA, 2010, p.108), ou seja, em período marcado por intenso autoritarismo. Com a Constituição cidadã de 1988, a medida provisória, que foi inserida na calada da noite pelos parlamentares<sup>2</sup>, veio com o objetivo de dar concretude ao Estado social que surge no começo do século XX e à nossa analítica Constituição.

Esse estado de coisas, aliado às grandes conflagrações mundiais, gerou situações extraordinárias de urgência, a exigir uma ação legislativa rápida para a qual o parlamento não estava preparado, impulsionando o executivo a praticar com maior relevo, a ação normativa. (NOBRE JUNIOR, 2000, p.65).

Essa necessidade de uma ação mais rápida por parte dos representantes do povo aparece também pela inércia do Congresso Nacional em dar vazão a essas necessidades sociais, pois a deliberação congressual ordinária demanda tempo demasiado, o que não acontece com a medida provisória pelo seu rito mais célere. Outrossim, o fato dos Congressistas, de certa forma, se esconderem por de trás da possibilidade do chefe do Poder Executivo iniciar a lei traz benefícios de menor desgaste eleitoral. Nas palavras do Professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

Os Parlamentos não deram conta dessa tarefa quando ela surgiu, como não a satisfazem atualmente. O seu método de trabalho, aberto ao debate que pode durar meses, aberto à obstrução que lhe pode paralisar os trabalhos, as divisões partidárias, sua acessibilidade aos grupos de pressão, impediram que satisfizesse essa necessidade, ao menos no instante exigido. É o fenômeno designado nos livros por "crise do Parlamento". (FILHO, 2011, p.303)

Infelizmente, a medida provisória que surgiu para situações excepcionais, vide os seus requisitos de relevância e urgência, transformou-se em regra diante da sua celeridade face ao Congresso Nacional.

A nociva submissão parlamentar aos desmandos presidenciais e o intolerável recato do Judiciário no controle dos abusos, muitos deles mais do que evidentes, aliados à completa ausência de responsabilização do chefe do executivo pelo uso, mesmo irascível,

---

<sup>2</sup> A autora Patrícia Rosset, lembra que alguns dispositivos da nossa Constituição da República foram inseridos depois do momento da deliberação do plenário da assembleia constituinte, ou seja, incluíram depois da aprovação do plenário a medida provisória que apareceu no texto final.

das medidas provisórias, culminaram em números que deflagram inegavelmente a indiscriminada e institucionalizada banalização do instrumento normativo que, como demonstrado à exaustão ao longo do presente estudo, presta-se, valiosamente, somente a amparar situações deveras excepcionais. (BARIONI, 2004, p. 170).

A medida provisória é espécie normativa híbrida, pois trata-se de produção legislativa iniciada pelo executivo que fica em condição resolutive até a sua apreciação. A Constituição Federal de 1988 regula as medidas provisórias da seguinte maneira: O Presidente da República edita medida provisória baseado nos requisitos da relevância e urgência (Artigo 62 caput), requisitos esses de que possui ampla discricionariedade, após isso é submetida ao Congresso Nacional sendo examinada por uma comissão mista de deputados e senadores (Artigo 62, §9º). Após deliberações na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, não havendo modificações, é promulgada pelo Congresso Nacional, caso haja modificações, retorna ao Presidente da República para sanção ou veto (Artigo 62, §12º). A medida provisória possui validade para sessenta dias prorrogáveis por igual período (Artigo 62, §7º) e, se não apreciada em quarenta e cinco dias entra em regime de urgência (Artigo 62, §6º) trancando a pauta do Congresso Nacional. No último capítulo deste artigo teceremos comentários sobre a PEC 91/2019 que aguarda promulgação e modifica alguns artigos além de acrescentar um parágrafo proibindo o contrabando legislativo.

Importante ressaltar o papel que a medida provisória tinha no Brasil antes da emenda Constitucional 32/2001, pois havia a possibilidade de reedições de medidas provisórias de forma ilimitada, o que estava ocasionando diversos prejuízos pelo volume de trabalho que causara. Com a intenção de limitar esse poder houve a edição da emenda Constitucional 32/2001 que proibiu a edição para determinados assuntos bem como a sua reedição ilimitada. Em sua tese de doutorado, BITTENCOURT, nos dá uma ideia dos problemas atuais na utilização indevida de medidas provisórias:

Em termos empíricos, os questionamentos hodiernos transcendem os de outrora. O cotejo dos mandatos presidenciais quanto ao uso da medida provisória desempenha importante papel para elucidar os diferentes temperamentos governamentais na via de inovação normativa. Todavia, a informação a ser obtida atualmente não emana apenas do quantitativo de medidas provisórias editadas por cada Presidente da República, como também no impacto do regime de urgência no sobrestamento das pautas legislativas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. O camaleão normativo, que

antigamente era reeditado sem qualquer deliberação legislativa, hoje atua como um vírus, estagnando deliberações do Congresso Nacional. (BITTENCOURT, 2016, p.96)

## 1.2 AS EMENDAS NA MEDIDA PROVISÓRIA

A proposição de emendas acontece no momento em que ocorre a apreciação das casas do Congresso Nacional pela comissão mista. Diante da celeridade da tramitação da medida provisória e da análise das emendas, a chance de passar algo que foge do regime democrático de direito é alta. Conforme (FILHO, 2011, p.321), "o texto da medida provisória jamais é analisado a fundo".

A resolução número 1 de 2002 do Congresso Nacional dispõe acerca da apreciação das medidas provisórias pelos parlamentares. Dois artigos são importantes para a resposta do objeto dessa pesquisa. No artigo 2º, há a necessidade de comissão mista para emitir parecer sobre a medida provisória, o que será importante para entendermos o caso do instituto Chico Mendes<sup>3</sup> e a modulação de efeitos na ADI 5.127; além disso, o artigo 4º, §4º, veda a apresentação de medidas sem pertinência temática com a medida provisória original.

Art. 2º 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.

Art. 4. Nos 6 (seis) primeiros dias que se seguirem à publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União, poderão a ela ser oferecidas emendas, que deverão ser protocolizadas na Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal.

§ 4. É vedada a apresentação de emendas que versem sobre matéria estranha àquela tratada na Medida Provisória, cabendo ao Presidente da Comissão o seu indeferimento liminar. (RESOLUÇÃO 01/2000 CONGRESSO NACIONAL).

Nesta primeira parte do trabalho o intuito foi de apresentar o que é o contrabando legislativo ou "emenda jabuti", salientar o papel das medidas provisórias no contexto Brasileiro e ressaltar o papel das emendas nas medidas provisórias. Esse entendimento será importante para o próximo tópico do trabalho que é a análise da decisão na ADI 5.127 e a modulação de efeitos do Supremo Tribunal Federal.

---

<sup>3</sup>ADI4.029/DF.Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2227089>>

## 2 ADI 5.127

A ADI 5.127, *leading case*, da discussão sobre contrabando legislativo no Supremo Tribunal Federal, tratou de um caso em que esse costume dos parlamentares ficou bem claro, pois foi incluída uma emenda parlamentar no projeto de conversão da medida provisória nº472/2009, que tinha como assunto a extinção da profissão de técnico em contabilidade, no entanto, o objeto original da medida provisória tratava sobre regime especial de incentivos para a indústria petrolífera. O STF, depois de concordar sobre a inconstitucionalidade das "emendas jabutis", discutiu sobre a modulação de efeitos do caso concreto, já que no caso do instituto Chico Mendes<sup>4</sup> o Tribunal teve que rever a situação diante de uma questão de ordem da AGU salientando que a decisão afetaria mais de 600 processos:

O risco que eu vislumbro é que, se declararmos a inconstitucionalidade e julgarmos procedente esta ADI sem ressalvas [...]. E, aí, eu me lembro do caso do Instituto Chico Mendes, em que inicialmente declaramos a inconstitucionalidade por falta daquela comissão mista, salvo engano, do § 9º do art. 62, e depois tivemos que revisitar a temática, porque, a partir daí, pelo menos pela *ratio decidendi*, pelos fundamentos determinantes, todas as MPs votadas e que foram convertidas com esses acréscimos impertinentes estariam também afetadas. (ADI 5127, 2015, p.44).

O caso do instituto Chico Mendes, ADI 4.029, tratava especificamente sobre a lei federal que criou o referido instituto. Essa lei resultou de conversão da medida provisória nº 366. No entanto, não houve a emissão de parecer pela comissão mista de deputados e senadores, conforme estatuído pelo artigo 69, § 9º da Constituição da República. Logo, o requerente arguiu a inconstitucionalidade formal da lei, pois não havia respeitado requisito previsto na carta magna. O STF declarou que se trata de norma que, obviamente deveria ter sido respeitada e, portanto, em um primeiro momento declarou a procedência da ação declarando a inconstitucionalidade da lei que criou o ICMBIO, com efeitos "ex tunc", ou seja, os efeitos não foram modulados.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> vide nota de rodapé número 2

<sup>5</sup> Artigo 27, da lei 9868/99: "Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado".

Todavia, a Advocacia Geral da União, órgão de representação jurídica da União, trouxe uma questão de ordem depois da decisão de procedência da ação dizendo que se o acórdão permanecesse da mesma maneira havia mais de 600 medidas provisórias que haviam sido convertidas em lei sem a observância do artigo 62, §9º da CF/88, logo, haveria um prejuízo imenso, caso todas essas leis fossem declaradas inconstitucionais.

O STF então acatou a questão de ordem levantada pela AGU e modulou os efeitos da decisão, pois assim não teria que lidar com todas essas medidas provisórias que não tiveram devida tramitação nas casas do Congresso Nacional. Decisão de cunho essencialmente consequencialista com o pretexto de assegurar a segurança jurídica diante da enxurrada de problemas que poderiam advir dessa decisão.

Portanto, o STF, com o respaldo da decisão proferida no caso do ICMBIO, proferiu a seguinte decisão na ADI 5.127 que tratava sobre a emenda parlamentar que extinguiu a profissão de técnico em contabilidade em uma medida provisória que tinha objeto completamente diferente, conforme citado acima, com a seguinte modulação de efeitos:

O Tribunal, por maioria, julgou improcedente o pedido formulado na ação direta com cientificação do Poder Legislativo de que o Supremo Tribunal Federal afirmou, com efeitos ex nunc, não ser compatível com a Constituição a apresentação de emendas sem relação de pertinência temática com medida provisória submetida a sua apreciação, vencidos os Ministros Rosa Weber (Relatora), Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski, que julgavam procedente o pedido, e, em maior extensão, o Ministro Dias Toffoli, que o julgava improcedente. (ADI 5127, 2015)

Logo, a decisão teve efeitos "ex nunc" com a cientificação do Poder Legislativo<sup>6</sup> para que não faça mais essa prática. O mais interessante dessa questão é que o requerente da ADI 5.127, que foi a Confederação Nacional das Profissões Liberais, teve que se contentar com um acórdão em que substancialmente dizia que a prática do contrabando legislativo era inconstitucional, no entanto, por ser um costume inconstitucional deveria ter seus direitos resguardados, e, portanto, declarou a ação improcedente declarando a constitucionalidade inclusive naquele caso.

---

<sup>6</sup> No acórdão da ADI 5.127 há uma discussão sobre qual técnica de decisão poderia ser utilizada, apelo ao legislador, técnica de declaração de lei ainda constitucional, inconstitucionalidade sem pronúncia de nulidade ou apelo ao legislador. No entanto, na *ratio decidendi* foi julgado e cientificado o Poder Legislativo, logo, nenhuma dessas técnicas foi utilizada, ao menos não expressamente. (ADI 5.127, 2015, p. 54)

A possibilidade de indeferimento liminar de emendas que versem sobre matéria estranha ao objeto da Medida Provisória por parte do Presidente da comissão, conforme verificado, não resolve o problema, pois há um número muito grande de emendas propostas pelos parlamentares diante de um número grande de medidas provisórias iniciadas pelo Chefe do Poder Executivo, ou seja, o trabalho do Presidente da comissão é muito difícil diante da celeridade de toda tramitação, sendo quase impossível uma análise profunda do texto da medida provisória e das emendas propostas. O professor José Levi Mello do Amaral Júnior discorre sobre o assunto:

Importa destacar que as emendas são propostas e aprovadas pelos próprios parlamentares, do que decorre que a decisão do julgamento critica a prática parlamentar de “pegar carona” na tramitação da medida provisória. Ademais, a decisão proferida passa a ser parâmetro futuro tanto para o Parlamento quanto para o Presidente da República, no momento da sanção de projeto de lei de conversão.(JÚNIOR, 2017, p.760)

O Autor apresenta também o trabalho BOTELHO<sup>7</sup>, que analisou as mudanças após a decisão na ADI 5.127, conforme segue:

Em análise sobre o impacto da decisão resultante da ADI n. 5.127/DF, Botelho observou que anteriormente, 69% dos relatórios apresentados nas Comissões Mistas de análise de medidas provisórias desde 2014 registram casos de emendas rejeitadas sob a justificativa de não pertinência temática. Depois do julgado, até o final de 2016, o índice sobe para 80%. Na ocorrência da análise ter sido feita pelo presidente da Câmara dos Deputados, conforme estabelecido nas questões de ordem anteriormente mencionadas, não se verifica alteração no percentual de emendas rejeitadas por não pertinência temática: varia de 41% a 48%. No Senado, por sua vez, a análise prévia da pertinência temática passa a ser adotada somente após a ADI n. 5.127/DF, chegando a 87% de rejeição de emendas sob o argumento da inadequação. (JÚNIOR, 2017, p.760)

O aumento do índice de rejeição de emendas às medidas provisórias, com todo respeito ao insigne jurista, também pode ser entendido como um efeito imediato logo após a decisão na ADI 5.127, o que se constata, de fato, é que os parlamentares continuam a propor medidas sem pertinência temática de forma recorrente, o que pela própria natureza da medida provisória e da relação institucional entre os Poderes da República pode ensejar em conversões de lei contrárias à Constituição Federal.

---

<sup>7</sup> BOTELHO, E. R. Medida provisória - pertinência temática das emendas: impacto do julgamento da ADI 5.127/DF. *Âmbito Jurídico*, v. 20, n. 123, p. 2014–2017, 2017

### **3 A VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E A CRISE INSTITUCIONAL**

Esse costume das "caudas legislativas"<sup>8</sup> é violador de diversos princípios da Constituição da República e resulta de uma crise institucional. Sendo assim alguns são tão evidentes e nefastos que serão discutidos nos tópicos a seguir:

#### **3.1 REGIME DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

Há evidente violação do regime democrático de direito com o costume do contrabando legislativo, pois conforme:

Os usos contínuos de medidas prevendo urgência com a substituição desses órgãos colegiados, via requerimentos de urgência para acelerar a tramitação de determinadas matérias, com o intuito de burlar o sistema comissional, forçando reuniões em comissões mistas pela falta de tempo hábil para a devida apreciação acarreta na designação de relator pela mesa, em que este muitas vezes profere o seu parecer oral de última hora em plenário, fica claro que a participação democrática resta prejudicada. (ROSSET, 2012, p.177).

O doutrinador José Afonso da Silva na sua obra clássica Curso de Direito Constitucional Positivo diz: "O princípio da legalidade é também um princípio basilar do Estado Democrático de Direito" (SILVA, 2011, p.420), ou seja, a lei é que determina o que deve ser feito em um regime democrático, logo, obviamente ela deve ser seguida. A constituição federal não veda expressamente as "caudas legislativas", mas os princípios da Constituição sim, e também uma resolução do Congresso Nacional, já citada, veda expressamente a prática.

É precisamente no Estado Democrático de Direito que se ressalta a relevância da lei, pois ele não pode ficar limitado a um conceito de lei, como imperou no Estado de Direito Clássico. Pois ele tem que estar em condições de realizar, mediante lei, intervenções que impliquem diretamente uma alteração na situação da comunidade. (SILVA, 2011, p.121).

Destaca-se assim o efeito nefasto das "emendas jabutis", logo, a segurança jurídica que foi ressaltada pelo STF na modulação de efeitos, de forma consequencialista, afronta também diversos princípios do Estado Democrático de Direito, que consistem em: "A tarefa fundamental do Estado Democrático de Direito

---

<sup>8</sup> Outro sinônimo que se dá ao contrabando legislativo

consiste em superar as desigualdades sociais e regionais e instaurar um regime democrático que realize a justiça social." (SILVA, 2011, p. 122)

### 3.2 O DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO

O devido processo legislativo, que nada mais é que espécie do devido processo legal, também é violado, assim, o processo Constitucional, importante para evitar condutas amorais e inconstitucionais é manipulado pelos parlamentares. Além disso, os requisitos constitucionais da relevância e urgência<sup>9</sup> não são respeitados. Como já salientado, as medidas provisórias são excepcionais e as emendas devem guardar relação temática com o objeto, pois apenas matérias relevantes e urgentes deveriam ser tratadas, não podendo outras matérias que demandam ampla discussão passarem sem observância das regras do jogo processual Constitucional.

Diversos princípios do processo legislativo são viciados pelo contrabando legislativo, no entanto dois deles se destacam e serão discutidos mais a frente, conforme dissertação de mestrado, princípios são:

De um modo geral, os princípios são concebidos forma-matriz para a produção e estruturação do sistema, sendo fórmulas que concentram as diretrizes do sistema jurídico, tendo por função tanto orientar o legislador na produção normativa, como auxiliar o intérprete na busca do sentido da norma, sendo por isso reconhecido como elemento nuclear do sistema, que dita as bases para a sua produção, reprodução e compreensão. (COIMBRA, 2006, p.108).

O autor da dissertação de mestrado inicia falando dos princípios do processo legislativo. O princípio da publicidade é violado com a prática do contrabando legislativo, pois a inserção de emendas sem pertinência temática com a medida provisória viola a urgência e relevância do ato além de complicar o texto que será votado de forma célere.

O que possibilita a conversão em lei de textos sem uma análise atenciosa por parte dos legisladores e também sem o conhecimento pela população de suas alterações na ordem social e econômica sem conceder possibilidade de participarem de sua produção e correção. (COIMBRA, 2006, p.113). A nossa Constituição assegura o direito à publicidade no plano processual no artigo 5º, inciso LX. Além de assegurar a produção do ato, a publicidade permite o seu conhecimento pelos interessados, possibilitando assim a participação

---

<sup>9</sup> Há ampla discussão na doutrina sobre esses conceitos, uma leitura indicada é o artigo: Medida provisória e controle de constitucionalidade: relevância, urgência e pertinência temática. Dos professores José Levi Mellodo Amaral, Juniore Clarisse G. Oliveira. Disponível em: <<https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/download/5030/3650>>

na sua produção e controle, por meio de mecanismos assegurados na Constituição.

O princípio do contraditório, no processo legislativo, é mitigado pela apresentação de emendas sem pertinência temática com a medida provisória, pois o procedimento que já é açodado por natureza é também bombardeado por emendas de todos os tipos que, dependendo do momento político, podem vir a ser aprovadas.

Grosso modo, pode-se compreender o contraditório como o direito que tem o interessado de participar do procedimento gerador da decisão, seja ela judicial, administrativa ou legislativa. Infere o sentido de justiça no processo, pelo que a decisão não pode afetar quem não participou do debate em igualdade de condições. (COIMBRA, 2006, p.126)

Atualmente o princípio do contraditório ganhou nova textura, pois não apenas a possibilidade de ser ouvido é importante, mas também a possibilidade de influenciar na decisão seja ela legislativa ou judicial de forma ativa e concreta. Claramente essa possibilidade de influenciar nas decisões de produção normativa são reduzidas quando a prática das emendas jabutis é posta em ação (JUNIOR, 2009, p.86). Portanto, a higidez do processo legislativo decorre da participação indireta dos representantes do povo que, de certa forma, nos trâmites da medida provisória trata-se de uma lacuna do processo legislativo.

No caso do processo legislativo, contudo o ato de positivação do poder, a lei, é fruto da participação indireta dos cidadãos, por intermédio de pessoas eleitas para essa finalidade específica. Assim o juiz deve prestar contas aos litigantes, ao passo que o legislativo deve prestá-las aos cidadãos, de acordo com os mecanismos de participação estabelecidos pelo ordenamento jurídico, de sorte a cientificar que o procedimento transcorra em ambiente idôneo, para expressar os direitos em consonância com os valores consagrados pela Constituição.

Compreende-se, pois, que o poder de legislar, a exemplo do poder de aplicar a lei, seja por meio de função judiciária ou administrativa, não é absoluto, senão que deve pautar-se pelos valores estabelecidos na Constituição. (COIMBRA, 2006, p. 135)

Diante disso, podemos ter uma ideia da nocividade da modulação de efeitos no, *leading case*, ADI 5.127, já que como comprovado pelo capítulo quatro o costume ainda é corriqueiro no processo legislativo Brasileiro.

### **3.3 O RELACIONAMENTO INSTITUCIONAL ENTRE OS PODERES DA REPÚBLICA**

O processo legislativo vem sendo modificado de forma relevante. A forma clássica em que os representantes do povo e dos Estados deliberam e produzem a

lei não mais se coaduna com uma sociedade de transformações tão rápidas. Sendo assim, o processo legislativo entrou em crise e adaptações começaram a serem feitas. Embora o procedimento de produção de normas tenha se modificado muito, os poderes dos parlamentares continuam os mesmos (RIZEK, 2009, p. 30), uma das mudanças mais visíveis é a mudança de eixo da atividade legiferante que foi do Poder Legislativo para o Poder Executivo:

Na linha evolutiva, destaque-se, também, a maior interferência do Executivo nas atividades legislativas cotidianas dos parlamentos, seja pela via política (construindo um bloco majoritário ao governo), seja pela via procedimental, como pela interferência no estabelecimento da ordem do dia ou pelo pedido de apreciação sumária de projetos de lei de sua iniciativa. (RIZEK, 2009, p.32)

Como o Poder legislativo não foi capaz de adimplir os anseios populacionais, o executivo tomou um papel de destaque na elaboração das leis com a consequente modificação dos procedimentos de produção normativa:

A pressão social pela celeridade do processo legislativo inspirou várias modificações procedimentais que tiveram, no entanto, que enfrentar um conflito subjacente: a busca pela celeridade *versus* a preservação dos princípios que garantem o respeito pela vontade das minorias. Como agilizar o procedimento sem renunciar ao embate de ideias? Como racionalizar o processo sem diminuir o poder de intervenção individual dos parlamentares? (RIZEK, 2009, p.33)

O ponto mais relevante que o autor da tese de doutorado (RIZEK, 2009, p.34) levanta é que o "emendismo" nunca foi enfrentado a pretexto de impedir que as minorias fossem caladas, havendo sempre o receio da perda de poder por parte dos parlamentares. O contrabando legislativo pode ser entendido exatamente na ideia de que embora o Poder Legislativo tenha perdido poder os parlamentares não:

Assim, da análise da evolução recente do processo legislativo fica a constatação de que o poder individual de cada membro do parlamento (de influir no processo de elaboração das leis) foi mantido em detrimento do poder do próprio parlamento comum todo.

Nessa linha, paralelamente aos aspectos procedimentais da criação de normas, o principal ponto de modificação do processo legislativo é a presença do Executivo na elaboração das leis, seja influenciando no cotidiano do Poder Legislativo, seja legislando ele próprio. (RIZEK, 2009, p.34)

Essa crise institucional de produção legislativa conforme (RIZEK, 2009, p. 40): "ainda é agravada pela enxurrada de medidas provisórias que atropelam qualquer lógica legislativa", ou seja, o fato de tramitar muitas medidas provisórias com diversas emendas faz com que seja possível a utilização de barganhas, arranjos etc.

No entanto, a reação do Congresso Nacional diante desse novo cenário institucional não é o que se espera, pois, o Poder Legislativo se esconde por trás dessa medida para manejar a opinião pública, ou seja, deixa o Poder Executivo tomar medidas que considerem impopulares para não se expor politicamente.

Diante desse cenário institucional atribulado encontram-se as "emendas jabutis", assim, o resultado é nefasto para a população Brasileira, pois, faz parte do jogo de influências entre os Poderes, o que deslegitima ainda mais a classe política Brasileira, de forma cirúrgica (RIZEK, 2009, p.38) conclui sobre o contrabando legislativo e a relação entre os poderes da República:

Pior, muitas vezes, para aproveitar a tramitação já negociada de determinada proposição, anexa-se, de carona, aos textos em tramitação, artigos esparsos, para contemplar esse ou aquele interesse individual, que, muitas vezes, não guardam nenhuma relação com o objeto que deveria ser regulado, trata-se do famoso mecanismo de caudas, ou seja, o texto passa a ser emendado com rabiolas, que vão deixando um rastro desastroso da lógica do ordenamento. (RIZEK, 2009, p.38)

#### **4 ANÁLISE DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS EM TRAMITAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA DO STF**

Atualmente há 10 medidas provisórias em tramitação na comissão mista. A análise das emendas dessas medidas provisórias constatará ou não se há ainda, depois da decisão da ADI 5.127, "emendas jabutis" sendo propostas pelos parlamentares nas tramitações de medidas provisórias.

No estudo do assessor legislativo Cesar Rodrigues Van der Laan, logo depois da decisão da ADI 5.127, foi possível identificar que a prática inconstitucional do contrabando legislativo continuava a ser feita. O autor constata que houve uma diminuição da apresentação dessas emendas sem pertinência temática mas que a prática ainda era corriqueira<sup>10</sup>.

O objetivo intrínseco desse capítulo é verificar ou não se há a apresentação de "emendas jabutis" pelo Congresso Nacional, fato que por si só indica que as medidas provisórias ainda são um meio de burlar o processo legislativo e os princípios já citados, pois, sua tramitação por natureza já é de extrema rapidez o que

---

<sup>10</sup> Tabela seis do estudo Cesar Rodrigues Van der Laan.p. 23

inviabiliza uma análise profunda não só do texto da medida provisória como de suas emendas.

Não se trata em absoluto de apenas de aproveitar o rito mais célere para fazer avançar o processo legislativo, supostamente sem prejuízo. A hipótese evidencia violação do direito fundamental ao devido processo legislativo – o direito que têm todos os cidadãos de não sofrer interferência, na sua esfera privada de interesses, senão mediante normas jurídicas produzidas em conformidade com o procedimento constitucionalmente determinado. (ADI 5.127, 2015, p.32).

Para fazer essa constatação será utilizado alguns dos parâmetros criados pelo assessor legislativo (LAAN, 2018, p.40), em sua tabela dezessete. Importante ressaltar que a análise se uma emenda tem ou não pertinência temática é de ordem subjetiva, logo, haverá discordâncias acerca de sua quantidade, no entanto, o que esse capítulo pretende demonstrar é que a prática é ainda utilizada pelos parlamentares seja em menor ou em maior grau, seja com critérios mais ou menos rigorosos de apreciação.

Utilizando a resolução nº1, de 2002 do Congresso Nacional que proíbe as emendas sem pertinência temática nas medidas provisórias e a jurisprudência do STF na decisão da ADI 5.127, vamos considerar como contrabando legislativo as emendas que não atenderem aos seguintes tópicos: A) As emendas têm que ter uma relação com o núcleo essencial da Medida provisória ainda que indiretamente, não as tendo será computada como "emenda jabuti"; B) Os requisitos de relevância e urgência fazem parte da análise das emendas, logo, será mais um critério interessante para classificá-las; C) Matéria que não está disposta na ementa e alteração de leis que não fazem parte da medida provisória indica afastamento do núcleo essencial da medida provisória; D) O grau de complexidade da matéria indica que esse seria um tema mais propício de ser tratado por lei.

Com esses parâmetros a análise será feita, no entanto, importante salientar novamente que a ideia aqui não é uma análise minuciosa das emendas sem pertinência temática, mas simplesmente constatar ou não se a prática ainda é corriqueira, assim, será retirada uma amostra do site do Senado Federal para responder o objeto de pesquisa.

Por razões de tempo e conveniência e pelos motivos já expostos haverá um corte epistemológico para a análise das medidas provisórias em tramitação.

Atualmente,<sup>11</sup> há dez medidas provisórias na comissão mista. Elas tratam sobre os seguintes assuntos<sup>12</sup>:

MEDIDA PROVISÓRIA	EMENTA	NÚMERO DE EMENDAS
MPV 873/2019	Altera a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para dispor sobre a contribuição sindical, e revoga dispositivo da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.	513
MPV 874/2019	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 1.368.600,00, para o fim que especifica.	0
MPV 876/2019	Altera a Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, que dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins.	28
MPV 877/2019	Altera a Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, para dispor sobre a dispensa de retenção de tributos federais na aquisição de passagens aéreas pelos órgãos ou pelas entidades da administração pública federal.	11
MPV 878/2019	Autoriza a prorrogação de contratos por tempo determinado no âmbito do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.	01
MPV 879/2019	Altera a Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, e a Lei nº 12.111, de 9 de dezembro de 2009.	54
MPV 880/2019	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Defesa, no valor de R\$ 223.853.000,00, para os fins que especifica.	0
MPV 881/2019	Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, estabelece garantias de livre mercado, análise de impacto regulatório, e dá outras providências.	301
MPV 882/2019	Altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997- Código de Trânsito Brasileiro; a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, que dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre e cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento	51

<sup>11</sup> pesquisa realizada dia 10/06/2019

<sup>12</sup> Todas as informações retiradas do site do Congresso Nacional em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias>.

	Nacional de Infraestrutura de Transportes, a Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, que dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários, e a Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, que cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI, e dá outras providências.	
MPV 883/2019	Revoga a Medida Provisória nº 866, de 20 de dezembro de 2018, que autoriza a criação da empresa pública NAV Brasil Serviços de Navegação Aérea S.A.	03

Fonte: Site Congresso Nacional.

Dessas dez medidas provisórias serão retiradas da análise as seguintes: A MPV 873/2019 que teve a sua vigência encerrada na data de 28 de junho de 2019 e a MPV 881/2019 que é a medida provisória sobre a liberdade econômica e trata de assuntos extremamente complexos com variadas implicações o que dificultaria a análise para a proposta de pesquisa desse artigo e provavelmente seria um tema propício a ser feito por lei e não por medida provisória, logo, como esse é um dos requisitos para a análise essa MPV será excluída. A MPV 874/2019 e a MPV 880/2019 serão excluídas, pois, os assuntos são de abertura de crédito extraordinário e não possuem emendas.

Portanto, com esse corte epistemológico e com os critérios já estabelecidos foram analisadas as outras seis emendas, e o resultado é sintetizado conforme a tabela abaixo:

	NÚMERO DE EMENDAS	NÚMERO DE "EMENDAS JABUTIS"
MPV 876/2019	28	25
MPV 877/2019	11	09
MPV 878/2019	01	0
MPV 879/2019	54	44
MPV 882/2019	51	11
MPV 883/2019	02	0

Fonte: Site do Congresso Nacional<sup>13</sup>.

Conforme a pesquisa demonstrada na tabela acima o costume de apresentação de emendas sem pertinência temática ainda é prática corriqueira perante os parlamentares. Independentemente se o grau de análise subjetiva das emendas seja mais ou menos rigoroso, o fato é que a prática proibida na ADI 5.127 ainda continua a acontecer. Algumas situações são bem curiosas nessa comparação de pertinência material entre medidas provisórias e emendas dos parlamentares.

<sup>13</sup> Tabela elaborada pelo autor do artigo.

Diversas emendas trazem a seguinte expressão no início: "acrescente-se, onde couber", ou seja, os congressistas apresentam emendas que muitas das vezes não sabem onde entrará na codificação Brasileira, ensejando dúvidas quanto à real necessidade de sua inclusão em razão das proibições e sua não adequação aos requisitos de relevância e urgência que também devem ser adimplidos.

As medidas provisórias que tratam de assuntos mais específicos têm a probabilidade de receber mais "emendas jabutis", por exemplo, a MPV 876/2019 traz uma modificação em um artigo específico sobre empresas de pequeno porte e microempresas, sendo assim, as emendas deveriam tratar sobre esse assunto, no entanto, encontramos as mais diversas propostas de emendas inclusive modificação de redação de texto e alteração de leis que não fazem parte do objeto específico da medida provisória.

Já as medidas provisórias que têm um objeto mais amplo tendem a ter menos contrabando legislativo, já que o Presidente da República tratou de assuntos extensos e provavelmente mesmo que de forma indireta as emendas terão alguma pertinência temática, caso da MPV 882/2019.

Constata-se, portanto que há ainda um número grande de emendas desse tipo e que uma não atuação do Poder Judiciário, de forma eficiente, poderá trazer ainda mais prejuízos para a visão da população aos nossos congressistas. O papel institucional deve ser realizado conforme as regras impostas pela Constituição da República e demais leis, logo, se o Congresso Nacional quer esse poder deve modificá-las para fazer conforme os ditames da legalidade e não via oblíqua por meio de um "jeitinho" que de tanto ser usado foi considerado como um costume e referendado, os casos passados, pelo Supremo Tribunal Federal diante do caso da ADI 5.127, pois, haveria um medo de um mal maior diante da possibilidade de muitas medidas provisórias terem sido convertidas em lei com emendas sem pertinência temática com o objeto.

#### **4.1 ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO STF**

Após a decisão de outubro de 2015 na ADI 5.127 foram aprovadas 162 medidas provisórias.<sup>14</sup> Em uma pesquisa no site do Supremo Tribunal Federal,<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Fonte: Site do Congresso Nacional

<sup>15</sup> Foram utilizados os seguintes operadores booleanos: A) Contrabando legislativo; B) Emendas adj jabutis; C) Caudas adj. legislativas. Apenas o primeiro retornou resultados.

resultaram cinco acórdãos e seis decisões monocráticas, em que o STF reforçou a jurisprudência da ADI 5.127, nas ADI's 5.012, 5.135 e 4.967. Nas decisões democráticas houve a utilização do *leading case* na ADI 5.855 e na reclamação 30.573. Todas essas ações tinham, em suma, como objeto medidas provisórias datadas de antes da decisão do Supremo Tribunal Federal sobre o contrabando legislativo.

A ADI 5.769, possui o caso mais interessante, pois trata-se de uma ação direta de inconstitucionalidade em face da MP 747/16 que se converteu na lei 13.424/17, a referida medida provisória tinha como objeto alterar os prazos e os procedimentos relativos aos pedidos de renovação de concessão e permissão dos serviços de radiodifusão. O deputado federal Sandro Alex adicionou emenda para regular e disciplinar a profissão de radialista.<sup>16</sup>

Nota-se, portanto, que as emendas jabutis ainda são apresentadas desrespeitando diversos princípios Constitucionais e ensejando um arranjo institucional desagradável para a população. O número de medidas provisórias editadas em face do número de ações as questionando demonstra que diversas medidas provisórias foram convertidas em lei com "caudas legislativas", sejam elas com um grau maior ou menor de impertinência temática, elas não deveriam terem sido convertidas em lei com essas emendas. Apenas as modificações mais esdrúxulas é que provavelmente se socorrerão do Poder Judiciário.

## **5 POSSÍVEIS DESDOBRAMENTOS DA DECISÃO DO STF**

Como demonstrado no capítulo 4, o costume ou prática de apresentar emendas sem pertinência temática ainda é exercida pelos parlamentares em larga escala. Outrossim, o simples fato de a medida provisória ser um ato Poder Executivo dotado de celeridade ressalta a constatação de que o texto da medida provisória e as emendas não são analisadas a fundo, o que somente com um esforço hercúleo isso seria possível.

Logo, a necessidade da análise dentro dos trâmites legais para não haver o trancamento da pauta leva a uma alta probabilidade de que várias medidas

---

<sup>16</sup> Informações retiradas da petição inicial da ADI 5.769. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seobjetoincidente=5251394>>

provisórias sejam aprovadas e convertidas em leis com modificações sem alguma pertinência temática pelo objeto original proposto pelo Presidente da República.

Sendo assim, quando novamente o Supremo Tribunal Federal tiver que se posicionar sobre esse assunto haverá outra decisão consequencialista em detrimento dos princípios Constitucionais? Trata-se de modulação de efeitos que não impôs, no momento em que foi prolatada até os dias atuais, nenhuma efetividade, pois além de não resolver essa prática criou um problema para o futuro como estamos vendo agora. Obviamente que o resultado prático da decisão deve ser levado em conta, no entanto, o possível efeito de criar um embaraço em todas as medidas provisórias votadas com emendas sem pertinência temática poderia fazer os parlamentares a entenderem e se alinharem a essa proposição Constitucional, além disso, poderia evitar práticas desse tipo em outros aspectos do processo legislativo Constitucional, o que deveria acontecer de forma imediata. Nas palavras do Ministro Marco Aurélio:

Presidente, toda vez que encontramos um jeitinho para acomodar situações, não avançamos culturalmente; adentramos, sim, o campo do retrocesso cultural; estimulamos o descumprimento de documento que deveria ser um pouco mais amado – as duas Casas do Congresso Nacional têm Comissão de Constituição e Justiça – que é a Carta Federal. (ADI 5.127, p. 106).

O simples fato dessa conduta dos parlamentares ser um costume deveria ensejar uma resposta mais adequada, enérgica e efetiva para o problema, tanto do Poder Judiciário quanto do Poder Legislativo. O caso específico da ADI 5.127 é tão engenhoso que o autor da ação, mesmo tendo razão nas suas indagações, não ganhou a ação ensejando em uma vitória de pirro<sup>17</sup>, ou seja, ele tinha razão mas modularam os efeitos e a profissão de técnico de contabilidade foi extinta, gerando uma teratologia jurídica. Outrossim, o fato de o Presidente da República e o Presidente da comissão mista terem o poder de veto não equilibra o poder de emendas dos parlamentares, pois vivemos em um presidencialismo de coalizão e determinadas negociações podem ser feitas para a aprovação de medidas que deveriam passar pelo rito ordinário do Congresso Nacional. (CRUZ, 2016, p.149)

A medida provisória, ato normativo de iniciativa do Presidente da República, conforme visto no artigo é alvo de críticas desde o seu nascimento, pois sempre teve

---

<sup>17</sup> Vitória que é conquistada por meio de um alto preço; vitória que representa uma derrota, em que os prejuízos superam os benefícios da conquista: esse golpe, mesmo se for levado a cabo, será uma vitória de pirro para a oposição. Disponível em: <<http://www.dicio.com.br/vitoria-de-pirro/>>

um grau de autoritarismo já que derivava dos decretos leis das Constituições passadas<sup>18</sup> (GOUVEIA, 2010, p. 103 e s.s) com a emenda Constitucional 32/2001 diversos problemas foram, de certa forma, resolvidos, no entanto, outros ainda persistem como as emendas infundáveis dos parlamentares sem pertinência temática:

Na patologia das medidas provisórias, o que importa não é apenas o estudo das diferentes doenças que o instituto tem apresentado, desde a sua infeliz introdução no sistema constitucional de 1988. O que interessa antes de mais nada, ao cultor do direito não desligado do valor supremo da justiça, é pesquisar a etiologia profunda dessas moléstias. (COMPARATO, 2011)

Diante desse cenário, constatamos que o que foi decidido na ADI 5.127 não foi o mais adequado diante da nossa Constituição da República. O Supremo Tribunal Federal deveria, de forma imediata, interromper essa mácula do processo legislativo Brasileiro, pois, dessa maneira, o caráter pedagógico da sentença poderia fazer os parlamentares mais atentos e respeitosos aos ditames legais. Trata-se, obviamente, de uma questão complexa que envolve diversos atores institucionais e cuja solução de nenhuma maneira é simples. O que esse artigo pretende demonstrar é que o que foi decidido na ADI 5.127 não solucionou o problema e provavelmente ensejará mais problemas no futuro.

## **6 O PROJETO DE EMENDA CONSTITUCIONAL 91/2019**

A PEC 91/2019<sup>19</sup> que tem como relator o Senador Antonio Anastasia foi aprovada na data de 12/06/2019 e espera a promulgação. O texto modifica diversos parágrafos do artigo 62 da Constituição Federal, no entanto, a parte principal para o artigo científico é a adição do parágrafo 13 que assim ficará disposto:

§ 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.

O Poder Legislativo, portanto, ciente dos problemas das propostas sem pertinência temática estão tentando resolver a celeuma. A decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 5.127, embora não teve uma aplicabilidade direta talvez tenha tido uma indireta ressaltando o problema para os parlamentares que

---

<sup>18</sup> A origem da medida provisória deriva do artigo 77 da Constituição da República italiana de 1948. (GOUVEIA, pg 96).

<sup>19</sup> Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137178>>

provavelmente solucionarão o problema com a nova redação proposta pela PEC 91/2019.

Na próxima ocasião que o STF se deparar com os contrabandos legislativos terá amparo Constitucional para determinar sua inconstitucionalidade e dotar as suas decisões de efetividade direta o que não ocorreu na ADI 5.127.

O professor Conrado Hubner Mendes em seu texto intitulado: Neither dialogue nor last word. Deliberative separation of powers III, em que explana sobre a relação entre os poderes e os diálogos institucionais diz, em livre tradução, o seguinte (MENDES, 2011, p.02):

Simplesmente enfatiza o fato de que os ramos frequentemente levam em conta as razões do outro no decurso da tomada de decisões. Isso agrega valor à lógica dos freios e contrapesos e à divisão funcional do trabalho.<sup>20</sup>

Sendo assim, embora não houve efetividade direta na decisão do tribunal na ADI 5.127, talvez tenha resultado em uma conversa institucional o que favoreceu a proposta de emenda Constitucional 91/2019 que tentará resolver o problema perante os parlamentares e não o fazendo dará margem para o Supremo Tribunal Federal diante de uma nova decisão declarar enfaticamente inconstitucional o contrabando legislativo.

## **CONCLUSÃO**

A atuação do Supremo Tribunal Federal na ADI 5.127 não opôs, a médio prazo, uma diminuição significativa das emendas jabutis, já que mesmo depois de alguns anos do acórdão avisando os legisladores para pararem com a prática ela ainda ocorre de forma demasiada. Sendo assim, o Supremo Tribunal Federal, guardião da Constituição Federal, poderia ter tomado uma decisão mais enérgica e eficaz, pois o medo de ensejar a nulidade de todas as medidas provisórias feitas com esse costume faria os parlamentares a abordarem o problema de maneira mais consciente.

O projeto de lei 91/2019 parece um efeito indireto da decisão na ADI 5.127, pois, mesmo não resolvendo o problema fez com que os parlamentares tentassem uma solução para as "caudas legislativas".

---

<sup>20</sup> It simply stresses the fact that the branches often taken each other's reasons into account in the course of making decisions. This adds value to the logic of checks and balances and to the functional division of labour.

Diante da pesquisa realizada resta claro que algo deve ser feito, pois inúmeras ilegalidades e injustiças podem ser feitas sem que o devido processo legislativo seja respeitado. Portanto, devemos analisar os capítulos seguintes e constatar ou não quais os efeitos desse projeto de lei que tentará resolver o problema.

Caso isso não aconteça provavelmente o STF será provocado para se manifestar novamente sobre esse assunto e, muito provavelmente, teremos agora um dispositivo Constitucional sobre o assunto, o que deverá não ensejar uma decisão consequencialista, mas sim uma que tente erradicar esse costume do processo legislativo Brasileiro, que como demonstrado é pernicioso para o regime democrático Brasileiro e também para o processo legislativo como um todo.

## REFERÊNCIAS

- AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. OLIVEIRA, Clarice G. Medida provisória e controle de Constitucionalidade: relevância, urgência e pertinência temática. *In: Revista Brasileira de políticas públicas*, Brasília, v.7, n.3, 2017.
- BARIONI, Danilo Mansano. **Medidas Provisórias**. São Paulo: Pillares. 2004.
- CLÈVE, Clémerson Merlin. **Medidas provisórias**. São Paulo: Max limonad. 1999.
- COIMBRA, Joel Geraldo. **O contraditório no processo legislativo**. Dissertação (mestrado em Direito). Pontifícia universidade católica de São Paulo, São Paulo, 2006.
- COMPARATO, Fábio Konder. **A "questão política" nas medidas provisórias: um estudo de caso**. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewfile/5062/4631>>. Acesso em: 12/06/2019.
- CRUZ, Fabrício Bittencourt da. **A efetividade da Constituição Federal de 1988 quanto à delimitação do poder de edição de medidas provisórias**. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Aspectos do Direito Constitucional contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2011.
- GOUVEIA, Luiz Antonio Sampaio. **Rejeição da medida provisória, conflito entre poderes e vácuo legislativo**. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia universidade católica de São Paulo, São Paulo, 2010.
- GUIMARÃES, Roberta Gebrin. **O poder legislativo e a criação da lei: uma análise do processo legislativo brasileiro sob a perspectiva do princípio da tripartição de poder**. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia universidade católica de São Paulo, São Paulo, 2008.
- LAAN, César Rodrigues Van der. Um panorama recente da apresentação de emendas sem pertinência temática a medidas provisórias pós ADI 5.127. **Núcleo de**

**estudos e pesquisas de consultoria legislativa**, Brasília, Fevereiro de 2018 (texto para discussão nº 244). Disponível em: <http://www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 07/06/2019.

MENDES, Conrado Hubner, Neither Dialogue Nor Last Word – Deliberative Separation of Powers 3 (June 1, 2011). **Legisprudence**, Vol. 5, No. 1, pp. 1-40, 2011. Disponível em: SSRN: <<https://ssrn.com/abstract=1911852> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1911852>>

NICOLAU, Gustavo Rene. **Decretos-leis e medidas provisórias: evolução histórica no constitucionalismo brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Direito). São Paulo, 2006.

NIEHBUR, Joel de Menezes. **O novo regime constitucional da medida provisória**. São Paulo: Dialética. 2001.

\_\_\_\_\_. **Atividade legislativa do Poder Executivo**. São Paulo: Revista dos tribunais. 2000.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **Medidas provisórias: Controles legislativo e jurisdicional**. Porto alegre: Síntese. 2000.

RIZEK JUNIOR, Rubens Naman. **O processo de consolidação e organização legislativa**. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

ROSSET, Patrícia. **Relações entre poderes na Constituição Brasileira**. Tese (Doutorado em Direito). Pontifícia universidade católica de São Paulo, São Paulo, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Editora Malheiros. 2011.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação direta de inconstitucionalidade 5.127/DF**. relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília. j. em: 15/10/2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10931367>>.

\_\_\_\_\_. **Ação direta de inconstitucionalidade 5.769/DF**. Relator Ministro Luis Fux. Brasília. j. em: 10/10/2017. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=313026179&ext=.pdf>>.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil**. Rio de Janeiro: Editora forense, 2017.