

Comissões mistas de MPs: histórico, função e relevância

Como a incrível capacidade do Brasil de criar polêmicas sobre temas jurídicos parece inesgotável, a "bola da vez" em termos de "fla-flu" jurídico são as comissões mistas incumbidas da apreciação de medidas provisórias (MPVs). Peculiar — porém saudável ao debate — foi a publicação, inclusive, de dois artigos, lado a lado, na Folha de S.Paulo, de autoria do presidente do senado (senador Rodrigo Pacheco) e do presidente da Câmara dos Deputados (deputado Artur Lira), defendendo cada qual sua posição sobre o tema (respectivamente, a manutenção ou a extinção/reformulação desse tipo de colegiado).^[1] Nesse contexto, creio que retomar a origem, a evolução e as funções das comissões mistas e as MPVs faz parte do escopo deste [Observatório Constitucional](#).



As comissões mistas de MPV existem desde 1989, quando tais

proposições ainda eram deliberadas em sessão conjunta do Congresso (o que ocorreu de 1988 até 2001). A Resolução nº 1, de 2 de maio de 1989, regulamentava o papel desses comitês, formados já naquela época de forma paritária, por seis deputados e seis senadores. Na prática, porém, as comissões não chegavam a se reunir, e as MPVs eram reeditadas sucessivas vezes, sem apreciação do Congresso (lembre-se de que, naquela época, o prazo de vigências das MPVs era de 30 dias, mas eram permitidas sucessivas e ilimitadas reedições).

Foi com a Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001 (a qual reformulou a tramitação, o prazo e o objeto das MPVs), que as comissões mistas passaram a ter previsão constitucional (artigo 62, §9º), algo decisivo para sua real instalação, dez anos depois. Durante a tramitação da PEC, o senador José Fogaça chegou a sugerir uma só comissão mista para instruir todas as MPVs — nos moldes do que ocorre com a matéria orçamentária —, mas, por proposta do senador Lúcio Alcantara, decidiu-se pela criação de várias comissões mistas, tendo em vista inclusive a diversidade de temas. Havia ainda o temor de se criar uma "supercomissão", com poderes para opinar sobre todas as MPVs.

Na prática, porém, as comissões mistas não eram instaladas. Aplicava-se o dispositivo da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, que permitia substituir a comissão mista por um parecer de Plenário, quando não fosse emitido o parecer no prazo de quatorze dias. Como as comissões mistas nem

chegavam a se reunir, isso acontecia sempre, levando ao que o professor José Levi Mello do Amaral Júnior denominou de "império do relator" [2].

As comissões só foram efetivamente instaladas a partir de 2012, por decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), o qual, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.029/DF (relator ministro Luiz Fux), entendeu que o parecer desse colegiado é indispensável, por força do §9º do artigo 62 da Constituição. Assim ficaram até 2020, quando, por conta da pandemia de Covid-19, o mesmo STF deferiu cautelar em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 661/DF, no seguinte sentido:

"Mostra-se razoável, em tempos de estado de emergência decretado em face de grave pandemia, a possibilidade de o Congresso Nacional, temporariamente, estabelecer a apresentação de parecer sobre as medidas provisórias diretamente em Plenário, por parlamentar designado na forma regimental, em virtude da impossibilidade momentânea de atuação da comissão mista. 5. Medida Cautelar referendada para autorizar que, durante a emergência em Saúde Pública decorrente da Covid-19, a) as medidas provisórias sejam instruídas perante o Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ficando, excepcionalmente, autorizada a emissão de parecer, em substituição à Comissão Mista, por parlamentar de cada uma das Casas designado na forma regimental; b) em deliberação nos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, operando por sessão remota, as emendas e requerimentos de destaque possam ser apresentados à Mesa, na forma e prazo definidos para funcionamento do Sistema de Deliberação Remota (SDR) em cada Casa."

Como se percebe, tal solução deveria ser temporária. Contudo, mesmo com fim da emergência de saúde pública de abrangência internacional, as comissões mistas continuaram sem instalação. A tentativa de retomar o rito normal constitucionalmente previsto foi o que desencadeou a crise entre Câmara dos Deputados e Senado — pode-se supor que, entre outras causas, o poder quase absoluto do Presidente de cada Casa em escolher o relator de cada MPV durante esse "rito pandêmico" pode ter alguma influência na querela.

Ocorre que tais colegiados são essenciais porque "substituem" o papel e o pronunciamento das comissões internas de cada Casa. Ao contrário dos projetos de lei (PLs), que passam pelas comissões de cada Casa (Câmara dos Deputados e Senado Federal), as MPVs são instruídas por uma só comissão mista, que "representa" as comissões de Senado e Câmara. A exclusão das comissões mistas de medida provisória pode comprometer a qualidade deliberativa nessas espécies normativas, ressuscitando o "império do Relator".

A supressão desse colegiado — constante até mesmo de algumas propostas de emenda à Constituição — pode mesmo agravar a situação pa dispensa dos pareceres de comissões, levando ao "desastre" que são — em termos de desenho institucional do processo legislativo — os "pareceres de Plenário", conforme até já explicamos aqui no Observatório.

Na verdade, o papel das comissões mistas insere-se no quadro maior da própria função e relevância das comissões no processo legislativo. Autores como Manoel Gonçalves Ferreira Filho já apontavam, desde a Constituição de 1967 (inclusive com amparo na experiência italiana), que a etapa das comissões é parte obrigatória do processo de formação das leis. José Afonso da Silva defende que o processo legislativo submete-se a um "princípio do exame prévio do projeto por comissões parlamentares". É sintomático, a



propósito, que a nossa Constituição tenha adotado o sistema italiano das comissões fortes, ou deliberantes.

Já defendi e continuo defendendo até mesmo o reforço do papel das comissões mistas, inclusive para equipará-las às comissões de admissibilidade da Câmara e do Senado (como CCJ, ou Comissão de Assuntos Econômicos, etc.), que podem até mesmo rejeitar a proposição. Não são tão comuns, no entanto, estudos que proponham a extinção pura e simples de tais comissões.

Quanto ao argumento — muito utilizado pela Presidência da Câmara dos Deputados — de que a supressão das comissões mistas (ocorrida durante a pandemia de Covid-19, e, por si só, bastante questionável e com resultados bastante ruins) tornaria a tramitação mais ágil, não parece ser suficiente para defender a extinção desses colegiados. A rigor, a afirmação é verdadeira: esquece, porém, que as MPVs já têm prazo constitucional fatal, de modo que a agilidade deve ser buscada naturalmente pelo Congresso, o que justifica até mesmo o trancamento de pauta. De mais a mais, agilidade na tramitação não é a única questão a ser levada em conta, até mesmo porque o processo legislativo existe para prover democracia e qualidade da deliberação. Como dizia Victor Nunes Leal, legislar é como mexer com explosivos [3]. Em outras palavras: não se pode sacrificar participação social, democracia e qualidade deliberativa em troca de tramitação mais ágil de um instrumento que já tem prazos constitucionais estabelecidos.

Por outro lado, também não sensibiliza o argumento de que, na comissão mista de MPVs, por sua composição paritária, o voto de um deputado "valeria menos que o de um senador", diante da diferença de tamanho das Casas. Diferentemente das leis orçamentárias, em que a deliberação é feita pelo Congresso Nacional em sessão conjunta (Constituição, artigo 166), as MPVs passam sequencial e isoladamente pelo Plenário de cada Casa (Constituição, artigo 62): dessa forma, o número de votos necessários para aprovar a proposição na Câmara é sempre maior do que no Senado; mesmo assim, se a MPV for rejeitada no Senado, é arquivada. Ou seja, não há que se falar em "votos de deputados" valerem mais ou menos do que "votos de senador": qualquer das Casas pode rejeitar a MPV, e ambas têm o mesmo peso na formação da vontade do Congresso, por isso a comissão mista é paritária. A propósito, mesmo entre 1988 e 2001, quando as MPVs deveriam ser apreciadas pelo Congresso em sessão conjunta, a composição das comissões mistas já era paritária.

A paridade de membros da comissão mista deriva, inclusive, da tentativa de privilegiar seu caráter técnico. Não à toa, na Itália, o *Comitato per la Legislazione*, órgão interno da Câmara dos Deputados que aprecia a admissibilidade dos *decreto-legge* (equivalentes às nossas MPVs), é formado paritariamente por membros da maioria e da oposição. Tal comissão tem até mesmo o poder de rejeitar as propostas que considerar inconstitucionais. Lá, a Câmara dos Deputados tomou essa iniciativa de criar um órgão técnico para controlar a qualidade dos *decreto-legge*.

Vale registrar, por fim, que a experiência da Câmara dos Deputados em substituir o pronunciamento das comissões por pareceres de Plenário não tem dado bons resultados em termos de qualidade deliberativa, como já registrado aqui no Observatório:

"Na Câmara dos Deputados — em que aproximadamente 78% dos projetos de lei apresentados no primeiro ano da última legislatura (2015-2018) não foram objeto de parecer da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania —, o resultado dos 'pareceres de Plenário' é, numa palavra, desastroso. A questão se torna ainda mais dramática quando se questiona se o 'parecer de Plenário' cumpre o papel de analisar a constitucionalidade (formal e material) das proposições. Muitas e muitas vezes esse pronunciamento simplesmente afirma a constitucionalidade da proposição, sem nem sequer haver justificção ou fundamentação. No total, foram registradas, no ano de 2015, 89 situações em que foi proferido parecer de Plenário em substituição a alguma comissão. Na maioria desses casos, o controle de constitucionalidade não foi efetivo, não tendo sido realizada uma efetiva análise sobre a constitucionalidade formal ou material: quando houve substituição do parecer de comissão pelo parecer de Plenário, o controle preventivo de constitucionalidade simplesmente não foi efetivo."

Em outras palavras: o modelo que exclui o pronunciamento das comissões — seja mediante urgência regimental, seja mediante a simples exclusão dessa etapa processual — tem trazido resultados bastante questionáveis no âmbito da Câmara dos Deputados. Difícil defender que seja o melhor desenho institucional a ser definitivamente adotado para as MPVs.

[1] <https://www.poder360.com.br/congresso/em-artigos-pacheco-e-lira-retomam-discussao-sobre-mps/>

[2] Vale registrar que, em se tratando de MPV que abre crédito extraordinário (CF, art. 167, § 3º), o parecer é emitido pela Comissão Mista de Orçamento, Fiscalização e Controle (comissão mista de caráter permanente), e não por comissão mista de MPV (art. 2º, § 6º, da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional).

[3] LEAL, Victor Nunes. **Problemas de Direito Público, vol. 1**. Rio de Janeiro: Forense, 1960. A citação exata é: “Tal é o poder da lei que sua elaboração reclama precauções severíssimas. Quem faz a lei é como se estivesse acondicionando materiais explosivos. As consequências da imprevisão não serão tão espetaculares, e quase sempre só de modo indireto atingirão o manipulador, mas podem causar danos irreparáveis”