Biblioteca DIGITAL CÂMARA

CÂMARA DOS DEPUTADOS

MEDIDA PROVISÓRIA E PRINCIPAIS PROPOSTAS DE APERFEIÇOAMENTO: ANÁLISE CRÍTICA

Andrea Christina de Souza Barcelos Menezes

2007

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca
http://bd.camara.gov.br

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."

CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

Andrea Christina de Souza Barcelos Menezes

MEDIDA PROVISÓRIA E PRINCIPAIS PROPOSTAS DE APERFEIÇOAMENTO: ANÁLISE CRÍTICA

Brasília
2007

ANDREA CHRISTINA DE SOUZA BARCELOS MENEZES

MEDIDA PROVISÓRIA E PRINCIPAIS PROPOSTAS DE APERFEIÇOAMENTO: ANÁLISE CRÍTICA

Monografia apresentada para aprovação no curso de Especialização em Processo Legislativo da Câmara dos Deputados.

Orientador: Júlio Roberto de Souza Pinto

Brasília
2007

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: 28 de fevereiro de 2008

Menezes, Andrea Christina de Souza Barcelos Menezes.
Medida provisória e principais propostas de aperfeiçoamento [manuscrito] : análise crítica / Andrea Christina de Souza Barcelos Menezes. 2007.
66 f.
Orientador: Júlio Roberto de Souza Pinto.
Impresso por computador.
Monografia (especialização) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Processo Legislativo, 2007.
1. Medida provisória, Brasil. I. Título.

CDU 340.135(81)

MEDIDA PROVISÓRIA E PRINCIPAIS PROPOSTAS DE APERFEIÇOAMENTO: ANÁLISE CRÍTICA

Monografia – Curso de Especialização em Processo Legislativo da Câmara dos Deputados – 1º Semestre de 2007.

Aluna: Andrea Christina de Souza Barcelos Menezes

Banca Examinadora:

_____

Orientador: Júlio Roberto de Souza Pinto

_____

Professor: Gardel Rodrigues do Amaral

Brasília, 30 de março de 2007.

Dedico este trabalho ao meu maior amor, meu Senhor e Salvador Jesus Cristo, e ao meu grande amor, meu marido Nicktowysk.

Agradeço ao Sr. Osvaldo Ferreira pelo insubstituível auxílio durante a elaboração desse trabalho, ao Sr. Mozart Vianna de Paiva pelas sugestões e a todos os amigos da Câmara dos Deputados pela valiosa e paciente ajuda.

RESUMO

Este trabalho apresenta análise crítica do instituto da medida provisória, levantando questionamentos sobre sua necessidade, seus aspectos e sua utilização. Analisa também as PECs 511/06 e 491/05, que buscam o aperfeiçoamento do instituto, alterando o art. 62 da Constituição Federal. Ambas as análises baseiam-se em referencial teórico apresentado, em discursos parlamentares proferidos durante a apreciação de normas dessa natureza no Plenário da Câmara dos Deputados e em entrevistas realizadas com servidores da referida Casa legislativa. Inicialmente, mostra que faz parte da tradição brasileira dotar o Executivo da competência de editar atos legislativos. Assim, instituiu-se a medida provisória, apesar de ser instrumento típico do parlamentarismo, provocando debates a respeito de sua adequação ao nosso sistema presidencialista, de sua necessidade para a governabilidade e de seu caráter, se democrático ou autoritário. Ao longo do trabalho, são analisadas as peculiaridades do instituto em estudo, que causa polêmica por produzir efeitos imediatos assim que editado, sem apreciação prévia do Legislativo, órgão cuja função precípua é legislar. Sua extinção é defendida por alguns, mas se acredita que sua utilização seja necessária ante situações urgentes e relevantes. Destarte, várias são as propostas que procuram contribuir para o aperfeiçoamento do seu regramento, a fim de inibir seu uso abusivo, evidente desde a promulgação da Carta de 1988. Entretanto, este trabalho apresenta análise de apenas duas delas, por apresentarem alterações mais amplas ao regramento do instituto em estudo.

LISTA DE ABREVIATURAS, SÍMBOLO E SIGLAS

art. – artigo

§ - parágrafo

CF – Constituição Federal

DCD – Diário da Câmara dos Deputados

EC – Emenda Constitucional

MP – Medida Provisória

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PLV – Projeto de Lei de Conversão

RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO *10*

Capítulo 1 ..... *12*

Competência para edição de atos normativos com força de lei pelo Poder Executivo nas constituições brasileiras **12**

1.1 Constituição de 1824 12

1.2 Constituição Republicana de 1891 13

1.3 Constituição de 1934 13

1.4 Constituição de 1937 14

1.5 Constituição de 1946 15

1.6 Constituição de 1967 15

1.7 Emenda Constitucional de 1969 17

1.8 Considerações 18

Capítulo 2 ..... *21*

Medida Provisória **21**

2.1 Instrumento típico do Parlamentarismo 22

2.2 Instrumento de governabilidade 25

2.3 Uso abusivo 27

2.4 Instrumento democrático ou autoritário? 31

2.5 Pressupostos 32

2.6 Apreciação 33

2.7 Limitação material 34

2.8 Vigência 35

2.9 Reedição 36

2.10 Regime de urgência.....

2.11 Efeitos .....

2.12 Resolução 1/2002..... 39

***Capítulo 3*.....41**

Análise de propostas de aperfeiçoamento da M P 41

5.1 PEC 511/06..... 43

5.2 PEC 491/05..... 51

***CONCLUSÃO*.....56**

***BIBLIOGRAFIA* 58**

INTRODUÇÃO

Analisando as constituições brasileiras, pode-se observar que a competência do Chefe do Executivo em editar atos normativos com força de lei se faz presente na maioria delas. Seguindo essa tradição, a Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988, instituiu a medida provisória, em substituição ao decreto-lei, identificado como um instrumento da ditadura militar.

Porém, a criação da medida provisória se deu não só pela tradição brasileira, mas, também, pela necessidade de dar condições ao Executivo de atender, de forma rápida, as necessidades de uma sociedade cada vez mais complexa. A sua utilização deve ser em situações extraordinárias, de urgência e relevância, que não podem esperar pelo processo ordinário de feitura das leis.

Diante da constatação de que a edição de medida provisória nem sempre obedece aos pressupostos constitucionais de urgência e relevância, levando ao seu uso abusivo, muitos defendem sua extinção. Alegam que o Executivo, tendo a competência de editá-la, usurpa do Legislativo a função de legislar. Por outro lado, outros defendem a sua utilização, porém, ressaltam a necessidade de aperfeiçoar seu regramento de forma a equilibrar melhor as forças entre os Poderes Executivo e Legislativo no que tange à função legislativa.

Observa-se que o assunto divide opiniões, pois é polêmico, visto que medida provisória inova o ordenamento jurídico, sem a participação prévia do Poder Legislativo, produzindo efeitos de forma imediata.

Assim, diante de tema tão rico em peculiaridades, este trabalho tem como objetivo apresentar uma análise crítica sobre medida provisória, levantando questionamentos sobre sua necessidade, aspectos e utilização. Também se propõe a analisar as PECs 511/06 e 491/05 que alteram o artigo 62, pois se acredita que as tentativas de aperfeiçoar o rito desse instituto sejam válidas e necessárias.

Este trabalho está estruturado em três capítulos. O primeiro apresenta um breve histórico das constituições brasileiras, desde a Constituição de 1824 até a Emenda Constitucional de 1969, constatando que a existência de atos do Executivo com força de lei faz parte da tradição brasileira.

O segundo capítulo trata da medida provisória. Levanta questionamentos sobre sua adoção no presidencialismo por ser instrumento típico do sistema parlamentarista, sobre a sua

real necessidade para a governabilidade, sobre seu caráter democrático ou autoritário e discute sobre o grande problema que aflige o Poder Legislativo, seu uso abusivo. E, por fim, apresenta uma análise crítica a respeito de seus aspectos à luz da Emenda Constitucional 32/01.

O terceiro e último capítulo apresenta a análise das PECs 511/06 e 491/05 que alteram o rito da medida provisória. Inicialmente é analisada a PEC 511/06, apresentando seus pontos positivos e negativos. Logo em seguida, procede-se à análise da PEC 491/05 que será feita de forma comparativa, em função da semelhança existente entre as duas propostas. A análise tem por objetivo verificar a viabilidade de aplicação das alterações propostas.

É importante esclarecer que o trabalho foi desenvolvido por meio de pesquisa bibliográfica, utilizando o Banco de Dados da Rede Virtual de Bibliotecas, disponibilizado pela biblioteca da Câmara dos Deputados, que possibilitou a consulta a livros, artigos científicos e periódicos. O acesso a diversos sites também foi utilizado, com fins de enriquecer a pesquisa por meio dos artigos neles disponibilizados.

A análise crítica da medida provisória e das PECs 511/06 e 491/05 foi realizada com base no referencial teórico apresentado, nos discursos parlamentares proferidos durante a apreciação de normas dessa natureza no Plenário da Câmara dos Deputados e nas entrevistas realizadas com o Secretário-Geral da Mesa e com assessores de Plenário, todos servidores da Câmara dos Deputados.

Capítulo 1

COMPETÊNCIA PARA EDIÇÃO DE ATOS NORMATIVOS COM FORÇA DE LEI PELO PODER EXECUTIVO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

O estudo da história, ainda que conciso, colabora para a compreensão do presente e dedução do futuro, com fins de buscar aperfeiçoamento, melhores caminhos ou soluções. Assim, antes de iniciar a explanação sobre medida provisória, entende-se ser necessária uma breve digressão histórica no mundo das constituições brasileiras com respeito à atividade legislativa do Executivo, em especial, com respeito ao decreto-lei que é o antecedente da medida provisória.

É oportuno observar que não só as constituições brasileiras dispõem sobre a atividade legislativa do Executivo, mas a maioria das constituições elaboradas após a Segunda Guerra Mundial trata desse assunto formalmente. Conforme relata Charles Pessanha (1995, p. 288), a constituição da Alemanha, no seu artigo 68, dispõe sobre o "estado de necessidade legislativa"; a da França apresenta as "ordonnances" (art. 38) e os decretos-leis para projetos de lei de finanças (art. 47); em Portugal também encontramos os "decretos-leis em matérias reservadas à Assembléia da República, mediante autorização desta" (art. 2º); a constituição espanhola estabelece os "diplomas legislativos provisórios – decretos-leis – imediatamente submetidos ao Parlamento" (art. 86). E, finalmente, a constituição italiana, que inspirou o constituinte brasileiro a estabelecer, na Carta Magna de 1988, a medida provisória, dispõe sobre os provimentos provisórios com força de lei (art. 77).

1.1 Constituição de 1824

De acordo com a visão história apresentada por SUZUKI e outros (2003, p. 14), o atual Estado Brasileiro teve como origem primeira a Monarquia. No período entre o seu descobrimento (ano 1500) e meados do Século XIX, o País viveu sob o domínio de um poder central e absoluto. Realidade que repercutiu na forma de instituição da República, pois, na visão dos autores, o Federalismo brasileiro parece mais uma renúncia do Poder Central em favor dos Estados Membros.

Na história do Brasil é comum se verificar a existência de atos do Executivo com força de lei. À época do Império, o Governo não tinha necessidade de utilizar instrumento específico para realizar atos atualmente entendidos como privativos do Legislativo, pois o

Imperador exercia o poder Moderador. A previsão de um instrumento de intervenção do Governo nos atos da Assembléia constante no art. 179, inciso XXXV, da Constituição do Império de 1824 se figurava apenas como uma constatação da existência do poder superior do Imperador sobre o Parlamento: visto como uma delegação do monarca. (SUZUKI e outros, 2003, p. 14 e 15).

1.2 Constituição Republicana de 1891

Observa-se que a atividade legislativa do Executivo brasileiro é tão presente e ativa que teve o condão de dar início à República no País por meio de um decreto. O Decreto nº 1, de 1889, suspendeu a Constituição Imperial e no seu artigo 1º proclamou provisoriamente e decretou como forma de governo a República Federativa. O referido decreto estabeleceu uma espécie de constituição provisória, que teria vigência até que fosse promulgada da nova Carta Constituição por um Poder Constituinte eleito para tal finalidade. E assim ocorreu. A Constituição Republicana foi promulgada em 24 de fevereiro de 1891, inaugurando o período republicano.

De acordo com Pauliran Gomes e Silva (2003, p. 54), sob a égide da Constituição de 1891, o Congresso Nacional (CN) permitiu a edição de atos normativos primários pelo Poder Executivo. O Poder Judiciário consentiu com o fato e reconheceu a necessária legalidade constitucional, apesar da inexistência de previsão constitucional expressa.

Diante disso, muitos atos legislativos foram tomados, por meio de decretos ditatoriais, levando à conclusão de que a República no Brasil não só surgiu, mas foi implantada sob o amparo dos decretos governamentais com força de lei (SUZUKI e outros, 2003, p. 14 e 15).

1.3 Constituição de 1934

A Constituição de 1934 foi precedida pelo Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930, o qual alterou a ordem constitucional que prevalecia desde 1891, instituindo um novo Governo Provisório. Concentrou todas as funções e atribuições no Presidente da República, além de dissolver o Congresso Nacional e as Assembléias Legislativas Estaduais, impedindo ou restringindo a ação do Poder Judiciário (SILVA, 2003, p. 54).

Com o fim de restaurar a ordem política e social, deu-se a promulgação da Constituição de 1934, que não admitiu a outorga de competência legislativa ao Poder Executivo para adoção de atos normativos primários. Teve duração breve e foi substituída, em

função do Golpe de Estado de 10 de setembro de 1937, por outra Carta Constitucional (SILVA, 2003, p. 55).

1.4 Constituição de 1937

A Carta Constitucional de 1937 foi outorgada pelo Presidente da República Getúlio Vargas, que tinha como objetivo fortalecer seus próprios poderes e se colocar em posição superior aos demais poderes da República (o art. 73 o erigia em "autoridade suprema do Estado"). Getúlio Vargas dissolveu o Congresso e implantou a nova ordem denominada Estado Novo (SILVA, 2003, p. 57).

Sérgio Resende de Barros (2000, p. 6) apresenta os quatro tipos de decretos-leis que a Carta de 37 contemplava: os autorizados pelo Parlamento, que fixava as respectivas condições e limites (um estereotipo da lei delegada); os de necessidade, editados nos períodos de recesso do Parlamento ou de dissolução da Câmara dos Deputados, excluídas determinadas matérias; decretos-lei sobre matérias reservadas ao Presidente da República; e os de Governo de fato, emitidos pelo Presidente da República enquanto não se reunisse o Parlamento Nacional. Esse último decreto foi fundado no art. 180 da Constituição de 37 e ofuscou os demais, que nem sequer foram colocados em prática:

> Art. 180. Enquanto não se reunir o Parlamento Nacional, o Presidente da República terá o poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União.

Em virtude do Congresso Nacional não ter se reunido durante o Estado Novo, pois as eleições para o Parlamento foram marcadas para depois de um plebiscito que não ocorreu, o texto constitucional de 37 foi aplicado conforme os interesses do Governo, a ponto de o Presidente da República superar, via decreto-lei, decisão do Supremo Tribunal Federal que lhe fosse contrária. Assim, o Chefe do Executivo exerceu a competência legislativa da União. Essa monopolização legislativa teve como conseqüência, quando da promulgação da Constituição de 1946, a vedação expressa a qualquer dos Poderes de delegar atribuições (AMARAL JÚNIOR, 2004, p. 109-112).

1.5 Constituição de 1946

Com o advento da Constituição de 1946, a reação liberal ao autoritarismo acabou tanto com o decreto-lei quanto com a adoção da lei delegada. Porém, o Ato Adicional, a Emenda Constitucional (EC) 4, de 2 de setembro de 1961, instaurou o parlamentarismo e admitiu a delegação legislativa, que não correspondia ao decreto-lei, mas à lei delegada. Todavia, em 23 de janeiro de 1963, quando foi editada Emenda Constitucional nº 6, o presidencialismo foi restabelecido. E com o movimento militar o decreto-lei ressurgiu (SILVA, 2003, p. 61-63).

1.6 Constituição de 1967

A partir de 1964, com o regime militar, uma nova legislação surge, privilegiando o Executivo no exercício da função legislativa (ABREU JÚNIOR, 2002, p. 24-25). O Ato Institucional n.º 1, de 1964, entre outros dispositivos, facultava ao Poder Executivo o envio de projetos de lei sobre qualquer matéria, revogando a exclusividade do Legislativo na iniciativa legal sobre determinados assuntos. Em 27 de outubro de 1965, editou-se o Ato Institucional nº. 2, que autorizava o Presidente da República baixar decretos sobre matéria de segurança nacional, e, estando o Congresso em recesso, sobre qualquer matéria, verbis:

> Art. 30. O Presidente da República poderá baixar atos complementares do presente, bem como decretos-leis sobre matéria de segurança nacional.
> Art. 31. A decretação do recesso do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas e das Câmaras de Vereadores pode ser objeto de ato complementar do Presidente da República, em estado de sítio ou fora dele.
> Parágrafo único. Decretado o recesso parlamentar, o Poder Executivo correspondente, fica autorizado a legislar mediante decretos-leis em todas as matérias previstas na Constituição e na Lei Orgânica.

E em novembro do mesmo ano, o Executivo propôs e o Congresso aprovou a Emenda Constitucional n.º 17, que permitiu a delegação interna de poderes legislativos a comissões – o que não caracterizava "uma delegação de atividade legislativa, uma vez que operada apenas no âmbito interno do próprio Poder Legislativo" (SILVA, 2003, p. 65) e fixava em 45 dias o prazo para tramitação, em cada uma das Casas, dos projetos de lei oriundos do Poder Executivo.

Com a edição do Ato Institucional nº. 4, de 7 de dezembro de 1966, a legislação por decreto foi ampliada à matéria financeira durante a convocação extraordinária do Congresso Nacional e até sua reunião ordinária, e à matéria administrativa, do fim da convocação extraordinária até a reunião ordinária (AMARAL JÚNIOR, 2004, p. 112-113):

> Art. 9º O Presidente da República, na forma do art. 30 do Ato institucional n. 2, de 27 de outubro de 1965, poderá baixar Atos Complementares, bem como decretos-leis sobre matéria de segurança nacional, até 15 de março de 1967.
> § 1º Durante o período de convocação extraordinária, o Presidente da República também poderá baixar decretos-leis sobre matéria financeira.
> § 2º Finda a convocação extraordinária e até a reunião ordinária do Congresso Nacional, o Presidente da República poderá expedir decretos com força de lei sobre matéria administrativa e financeira".

O retorno da delegação de competência legislativa ao Poder Executivo para edição de atos normativos primários ao âmbito constitucional ocorreu com a promulgação da Constituição de 1967. Além dessa delegação, a referida Carta, no seu artigo 58, autorizava o Presidente da República a expedir decretos com força de lei especificamente sobre segurança nacional e finanças públicas, exigindo a ocorrência de urgência ou interesse público relevante e desde que não resultasse aumento de despesa. O decreto teria vigência imediata, tendo o Congresso um prazo de 60 dias para aprovar ou rejeitar sem direito a apresentar emendas. Se nesse prazo não houvesse deliberação, o decreto seria tido por aprovado (aprovação por decurso de prazo) (SILVA, 2003,p. 70):

> Art. 58. O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não resulte aumento de despesa, poderá expedir decretos com força de lei sobre as seguintes matérias:
> I – segurança nacional;
> II – finanças públicas.
> Parágrafo único. Publicado, o texto, que terá vigência imediata, o Congresso Nacional o aprovará ou rejeitará, dentro de 60 (sessenta) dias, não podendo emendá-lo; se, nesse prazo, não houver deliberação o texto será tido como aprovado.

De acordo com Pauliran Gomes e Silva (2003, p. 71-72),

> os atos institucionais que caracterizaram o período Revolucionário iniciado em 31 de março de 1964, foram também expedidos durante a vigência da Carta Constitucional de 1967 com o propósito de alterar as normas constitucionais, com eficácia e hierarquia de emenda constitucional. Na verdade, os atos institucionais possuíam maior eficácia que emendas constitucionais editadas pelo Poder Constituinte derivado. Isso porque tais atos eram editados por um poder reconhecido como Poder Constituinte originário, que não se subordinava nem mesmo às regras constitucionais vigentes.

No ano de 1968, ocorreu a edição do Ato Institucional nº 5 (AI-5) que, entre outras medidas, autorizava o Presidente da República, independente de qualquer apreciação judicial, a intervir nos estados e municípios sem as limitações previstas na Constituição; a cassar mandatos eletivos; a suspender por dez anos os direitos políticos de qualquer cidadão; e a suspender a garantia de habeas-corpus. Concomitantemente, em 13 de dezembro de 1968, foi editado o Ato Complementar nº 38, decretando o recesso do Congresso Nacional por tempo indeterminado, nos termos do artigo 2º e seus parágrafos do AI-5. Inaugurou-se o período mais longo de recesso parlamentar depois do Estado Novo, subtraindo do Congresso a competência legislativa (ABREU JÚNIOR, 2002, p. 25):

> Art. 2º O presidente da República poderá decretar o recesso do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, por Ato Complementar, em estado de sítio ou fora dele, só voltando os mesmos a funcionar quando convocados pelo Presidente da República.
> § 1º Decretado o recesso parlamentar, o Poder Executivo correspondente fica autorizado a legislar em todas as matérias e exercer as atribuições previstas nas Constituições ou na Lei Orgânica dos Municípios.
> § 2º Durante o período de recesso, os Senadores, os Deputados federais, estaduais e os Vereadores só perceberão a parte fixa de seus subsídios.
> § 3º Em caso de recesso da Câmara Municipal, a fiscalização financeira e orçamentária dos Municípios que não possuam Tribunal de Contas, será exercida pelo do respectivo Estado, estendendo sua ação às funções de auditoria, julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos.

1.7 Emenda Constitucional de 1969

Em 17 de outubro de 1969, a ditadura militar emitiu a Emenda Constitucional nº 1, considerada uma nova Constituição, que repetiu em grande parte a Carta de 67, porém ampliou a abrangência do decreto-lei e trouxe de volta ao texto constitucional a expressão "decreto-lei", para designar o ato legislativo primário editado pelo Chefe do Executivo sem autorização prévia do Congresso Nacional. A inovação da Emenda Constitucional se mostrou no § 2º do art. 55, onde estabelece que a rejeição do decreto-lei pelo Congresso Nacional não implicaria nulidade dos atos praticados durante sua vigência (SILVA, 2003, p. 73):

> Art. 55. O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não haja aumento de despesa, poderá expedir decretos-lei sobre as seguintes matérias:
> I – segurança nacional;
> II – finanças públicas, inclusive normas tributárias; e
> II – criação de cargos públicos e fixação de vencimentos.
> § 1º Publicado o texto, que terá vigência imediata, o decreto-lei será submetido pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, que o aprovará ou rejeitará, dentro de sessenta dias a contar do seu recebimento, não podendo emendá-lo; se, nesse prazo, não houver deliberação, aplicar-se-á o disposto no § 3º do art. 51.
> § 2º A rejeição do decreto-lei não implicará a nulidade dos atos praticados durante a sua vigência.
> Art. 51. .....
> § 3º Na falta de deliberação dentro dos prazos estipulados neste artigo e parágrafos anteriores, considerar-se-ão aprovados os projetos.(AMARAL JÚNIOR, 2004, p. 113-114).

Houve uma significativa proliferação de decretos-leis no regime constitucional de 1967/1969 que, segundo Alexandre Mariotti (1999, p. 61-62), é resultante da somatória de fatores, tais como: a interpretação ampla dada não só ao conceito de segurança nacional como também a outros termos utilizados pela Carta de 67 e pela Emenda Constitucional nº 1; a passividade do Parlamento onde a maioria governamental no Congresso foi mantida por mudanças autocráticas das regras eleitorais; e a jurisprudência constitucional, que teve um

campo de atuação muito restrito, além de ser limitada por um sistema de controle de constitucionalidade, em geral, difuso.

Tanto o texto constitucional de 1967 quanto o da emenda de 1969 não deixam claro qual é o marco inicial de contagem do prazo de sessenta dias para o Congresso Nacional apreciar o decreto-lei. O Regimento Comum do Congresso Nacional estabeleceu que a contagem iniciasse a partir da leitura do decreto-lei em Plenário, momento em que haveria a constituição da comissão mista de Deputados e Senadores para emitir parecer sobre a matéria. Em 13 de outubro de 1978, a Emenda Constitucional nº 11 fixou como marco inicial da contagem do prazo a data do recebimento do decreto-lei pelo Congresso Nacional (AMARAL JÚNIOR, 2004, p. 117-118).

Explica o autor que a comissão mista tinha o prazo de vinte dias a contar da designação dos seus membros para emitir parecer. E com ou sem o parecer, o decreto-lei era submetido ao Plenário, em sessão conjunta, convocada até quarenta dias após a sessão destinada à leitura da matéria. Então o Presidente do Senado Federal promulgava decreto legislativo dando ciência da deliberação tomada pelo Congresso (aprovação ou rejeição do decreto-lei).

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 22, de 1982, foi estabelecida a inclusão automática do decreto-lei na Ordem do Dia, em regime de urgência, nas dez sessões subseqüentes em dias sucessivos. Após esses dias, o decreto-lei era considerado definitivamente aprovado (AMARAL JÚNIOR, 2004, p. 119).

1.8 Considerações

Diante dessa breve exposição histórica, verifica-se que o Poder Executivo foi beneficiado com as alterações concernentes à iniciativa da produção legal ocorridas no período do regime militar. Charles Pessanha (1995, p. 291) salienta que

> a ampliação do poder de legislar do Executivo não foi acompanhada por uma correspondente capacidade de controle e fiscalização do Congresso. Paralelamente ocorreu a neutralização do Judiciário, ora com a suspensão das garantias inerentes ao poder de julgar pelos atos institucionais, ora dificultando o acesso à justiça pelo monopólio das ações de inconstitucionalidade pelo Ministério Público, até 1988 diretamente subordinado ao Executivo. O controle do eleitorado sobre o Poder Executivo tornou-se inexistente, com a suspensão das eleições diretas em 1965, e extremamente débil sobre o Legislativo, devido às constantes mudanças nas regras do jogo mediante a introdução de casuísmos na legislação eleitoral e partidária.

Destarte, o decreto-lei tornou-se um meio normal de exercício da função legislativa, distorcendo a finalidade constitucional estabelecida para o instituto (ser utilizado em casos de

necessidade ou de emergência) e tendo como conseqüência a concentração de poder nas mãos do Presidente da República que, segundo Ferreira Filho (2002, p. 236), era denunciada como um dos abusos inomináveis do regime militar.

De acordo com Barros (2000, p. 7), tanto o decreto-lei quanto a medida provisória (MP) foram inspirados no artigo 77 da Constituição italiana, de 27 de dezembro de 1947, *verbis:*

> Art. 77 O Governo não pode, sem delegação das Câmaras, editar decretos que tenham valor de lei ordinária. Quando, em casos extraordinários de necessidade e de urgência, o Governo adota, sob a sua responsabilidade, provimentos provisórios com força de lei, deve no mesmo dia apresentá-los para conversão às Câmaras que, mesmo se dissolvidas, são convocadas para esse propósito e se reúnem dentro de cinco dias.
> Os decretos perdem eficácia desde o início, se não são convertidos em lei dentro de sessenta dias da sua publicação. As Câmaras podem, todavia, regular por lei as relações jurídicas surgidas com base nos decretos não convertidos.

O autor expõe que os provimentos provisórios, chamados pelos italianos de decreti-leggi, possuem as seguintes características: são excepcionais e provisórios, pois dependem de necessidade e urgência extraordinárias; no mesmo dia devem ser submetidos ao Parlamento para apreciação que, mesmo se estiver dissolvido, será convocado no prazo de cinco dias; não há limitação material estabelecida na Constituição; suas normas se aperfeiçoam quando convertidas em lei; perdem eficácia desde sua edição (efeito *ex tunc*) se não forem convertidos em lei no prazo de sessenta dias da sua publicação; as relações jurídicas surgidas com base nos provimentos não convertidos em lei são nulas desde sua origem, podendo o Parlamento regulá-las de outra forma por lei; o Governo assume a responsabilidade política ao editar esses provimentos, pois caso o Parlamento manifeste desconfiança e não converta o provimento em lei, pode acontecer a queda do Gabinete.

Segundo Barros (2000, p. 7), bem se verifica que tais provimentos provisórios estão ligados ao Parlamentarismo, que se caracteriza por uma identidade política (de programa e de ação) existente entre a maioria parlamentar e o Gabinete por ela apoiado. Já no Presidencialismo, segundo o autor, tais provimentos não se encaixam e se constituem em distorção do sistema, pois o Executivo não depende dessa identidade política com o Legislativo. Para o autor, duas adaptações são necessárias a fim de evitar tal distorção: “o aperfeiçoamento formal, que afaste o risco de nulidade dos atos jurídicos baseados nos provimentos provisórios não convertidos em lei, e a limitação material, que afaste o risco de provimentos provisórios sobre matérias com eles incompatíveis”.

Para o autor, essas adaptações foram feitas quando da definição do decreto-lei na Constituição de 67, na Emenda 1/69 e em emendas posteriores. Assim, o regime militar

adaptou o *decretto-legge* parlamentarista ao sistema presidencialista. Além do aperfeiçoamento formal estabelecido com o decurso de prazo, houve o impedimento de aumento de despesa e a definição do campo material: segurança nacional, finanças públicas, inclusive normas tributárias, criação de cargos públicos e fixação de vencimentos. Apesar da definição elástica de segurança nacional que contribuiu para a aplicação abusiva do decreto, a limitação material contribuiu para diminuir os excessos na edição dos decretos-lei, conforme afirma Barros (2000, p. 7-8).

Diante do breve histórico apresentado, pode-se verificar que nossa história político-constitucional tem sido pródiga em exemplos da intromissão indevida do Chefe do Executivo, e do seu fortalecimento exagerado, em franco desrespeito aos demais Poderes. Destarte, seguindo essa tradição histórica, entretanto, tentando ser mais democrático, o constituinte originário introduziu na Constituição de 1988, em substituição ao decreto-lei, a medida provisória, por entender que o Estado Moderno necessita de instrumentos que lhe dêem agilidade para a realização de atividades que não possam aguardar o desenlace moroso da via normal.

A seguir, será apresentada análise crítica desse ato normativo, abordando seus vários aspectos à luz da Emenda Constitucional 32/2001. Serão levantados questionamentos sobre sua necessidade, suas características e utilização, sem, contudo, ter a pretensão de apresentar respostas a todos, visto que medida provisória é uma espécie normativa complexa cuja adoção gera muitas implicações.

Capítulo 2

MEDIDA PROVISÓRIA

Com o advento da Nova República, a Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985, convocou a Assembléia Nacional Constituinte, que teve como um dos pontos centrais do seu debate a necessidade de abolir o decreto-lei: instrumento que colocava o Parlamento em segundo plano, diante da possibilidade de ser considerado aprovado por decurso de prazo, sem a deliberação do Congresso Nacional, sendo considerado um dos fatores responsáveis por gerar um Legislativo fraco e à margem da produção legal (ABREU JÚNIOR, 2002, p. 27-28).

Sem dúvida, a supressão do decreto-lei era importante, por ser associado ao autoritarismo, à ditadura e ao abuso de poder por parte do Executivo, situações que o Parlamento e o País não queriam mais vivenciar.

Por outro lado, debateu-se a necessidade de dotar o Executivo de um instrumento legal que capacitasse o Governo a dar respostas prontas e rápidas ante a complexidade da sociedade moderna e os tempos de globalização. Pois, segundo Abreu Júnior (2002, p. 27), o Poder Legislativo não foi criado para apresentar tais respostas à sociedade, uma vez que a ele se impõe forçosamente a discussão das matérias objeto de projetos de lei para que haja reflexão e debate entre os parlamentares e entre os membros da sociedade.

Então, o constituinte originário, inspirado no Direito Italiano, artigo 77 da Constituição da Itália, introduziu na Constituição Federal (CF) de 1988 a medida provisória, dotando o Chefe do Executivo da competência de editar ato normativo com força de lei, com a determinação de sua apreciação imediatamente após a edição e a necessária observância dos pressupostos de urgência e relevância quando da sua edição. Assim, por ser instrumento que inova a ordem jurídica sem apreciação prévia do Legislativo, a medida provisória deve ser adotada apenas em casos excepcionais, em situações que a solicitação de urgência e a delegação legislativa não tiverem condições de responder adequadamente.

Entretanto, verifica-se que o instituto vem sendo usado de forma totalmente contrária, já que os pressupostos de urgência e relevância não são geralmente observados, e seu uso desmedido tem transformado o seu caráter excepcional em ordinário. Isso acarreta a imposição da vontade de uma única pessoa, porque a caracterização da urgência e da relevância fica muito dependente do critério subjetivo do Presidente da República, o que não é desejável, pois o povo tem no Congresso Nacional seu representante, justamente para legislar,

e quando não é ele que o faz (excepcionalmente), tem a função de, ao menos, filtrar o que realmente interessa à população. Porém, infelizmente, tal mecanismo de filtragem não vem sendo utilizado. Assim, nada mais óbvia a escolha do Executivo em utilizar constantemente a medida provisória para fazer valer seus interesses. Um caminho fácil, diante dos fatos, porém, lamentavelmente, impositivo.

2.1 Instrumento típico do Parlamentarismo

Vale assinalar que o constituinte italiano ao idealizar a medida provisória o fez como instrumento a ser usado no sistema parlamentarista. Isso se nota claramente com advertência expressa, no art. 77, feita ao Governo, qual seja, de que poderá adotar em casos extraordinários de necessidade e de urgência, sob a sua responsabilidade, provimentos provisórios com força de lei, o que vem a sinalizar que um eventual abuso trará como conseqüência a sua queda.

Ora, essa é a característica do sistema parlamentarista, a responsabilidade que o Governo tem ante o Parlamento (Câmara dos Deputados), significando que o Governo depende de seu apoio e confiança para governar. Portanto, há necessidade de que o Chefe de Governo tenha ampla sintonia com o Parlamento para se sustentar politicamente no poder. Assim, deve o Governo ter cuidado ao utilizar a medida provisória, pois a sua rejeição se caracteriza como voto de desconfiança do Parlamento, tendo com conseqüência a queda do Gabinete. Por isso, o Primeiro Ministro só entra com uma medida provisória quando é absolutamente necessária, quando não há chance alguma de o ato ser rejeitado.

Diferente e lamentavelmente, a nossa Constituição não prevê a responsabilidade política do Presidente da República no caso de não aprovação da medida provisória, pois, no regime presidencialista, o Chefe do Executivo não está sujeito à censura que provoque a sua demissão e, por conseqüência, tal instrumento legal acaba se caracterizando como uma forma de concentração de poder no Executivo. Essa concentração de poder fica mais evidente quando da conjugação da medida provisória com outras características do presidencialismo – mandato com prazo certo, governo unipessoal, mandato popular e também o veto – tem-se, assim, um presidente ainda mais forte do que normalmente o é nos demais sistemas presidencialistas.

Cabe assinalar que o regime presidencialista se caracteriza pela irresponsabilidade do Presidente da República perante o Congresso. A palavra irresponsabilidade tem aqui um sentido bem específico, significa que o Chefe do Executivo não necessita do apoio do

Congresso para manter-se no poder, ele tem independência na condução dos negócios do Estado. Mas, por outro lado, não significa que o exercício do poder possa ultrapassar os limites da legalidade. Conforme afirmação de Soares (2003, p. 7), a implicação dessa irresponsabilidade é que o Presidente "não poderá ser cobrado por seus atos políticos, por seus erros quanto à propositura e condução do programa de governo. Não há, sob o aspecto jurídico, como se exigir comportamentos políticos do Presidente". O julgamento dos seus erros políticos caberá ao povo, na próxima eleição presidencial.

Porém, é claro que existe, no nosso sistema, um mecanismo utilizado para atribuir responsabilidade ao Presidente, o impeachment, instrumento para se verificar a existência do chamado crime de responsabilidade do Presidente, o que pressupõe o desrespeito à lei. Tal mecanismo é recheado de entraves, pois além de depender do apoio popular e de grupos sociais para ser bem sucedido, exige-se a comprovação de atos de afronta à lei, o que dificulta seu uso e acaba proporcionando uma prevalência do Executivo sobre o Legislativo.

Soares (2003, p. 9) afirma que essa prevalência

> é uma degeneração do papel do presidente, que recebeu da Constituição e das leis grande quantidade de atribuições para interferir no processo legislativo. Aqui temos mesmo a degeneração do presidencialismo, que pode saltar para uma ditadura temporária – prazo do mandato ou até mesmo para uma ditadura como foi a dos militares – sem muitas dificuldades (SOARES, 2003, p. 9).

O autor ainda proclama que

> O presidencialismo brasileiro não traz segurança democrática. Pelo contrário, dependemos muito da pessoa que exerce o cargo de Chefe do Executivo. São tantas competências, tantas atribuições, tanto poder nas mãos de um único homem, tudo isto garantido por um mandato fixo, com prazo certo, que dificultam a certeza quanto aos comportamentos das Instituições nacionais. A hegemonia do Executivo é exagerada em nosso país. O presidente não pode ser controlado a contento pelos demais Poderes do Estado, porque estes sucumbem diante da força daquele sujeito. Nossa democracia ainda depende muito de pessoas, nossas Instituições ainda são bastante vulneráveis (SOARES, 2003, p. 18).

Tal prevalência pode ser verificada diante da competência atribuída constitucionalmente ao Presidente da República para deflagrar o processo legislativo. O Chefe do Executivo além de ter a competência para propor a modificação da estrutura de poder do Estado, propondo emendas constitucionais, embora não possa exercer poder de veto sobre projeto de emendas constitucionais, tem a iniciativa de leis complementares e ordinárias que conjugadas com o poder de veto caracterizam a hegemonia do Executivo, pois ele apresenta sua proposta de governo, através da iniciativa de lei, e veta aquelas propostas legislativas que destoem de seu programa de governo. Sem contar que a Constituição concede ao Presidente da República a faculdade de atribuir urgência para a apreciação de projetos de lei de sua iniciativa. E, como se não bastasse, utilizando-se da influência que tem sobre os Líderes dos

partidos, o Presidente conta com a possibilidade de ter um projeto de sua iniciativa incluído automaticamente na Ordem do Dia para discussão e votação imediata, a chamada urgência urgentíssima, conforme dispõe o artigo 155 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados:

> Art. 155. Poderá ser incluída automaticamente na Ordem do Dia para discussão e votação imediata, ainda que iniciada a sessão em que for apresentada, proposição que verse sobre matéria de relevante e inadiável interesse nacional, a requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara, ou de Líderes que representem esse número, aprovado pela maioria absoluta dos Deputados, sem a restrição contida no § 2º do artigo antecedente.
> Art. 154. .....
> § 2º Estando em tramitação duas matérias em regime de urgência, em razão de requerimento aprovado pelo Plenário, não se votará outro.

O Presidente ainda tem a seu dispor a lei delegada, prevista no art. 68 da Constituição Federal que fixa as matérias impróprias para delegação. O Congresso Nacional determina a delegação por meio de resolução, outorgando ao Presidente da República atribuições para elaborar lei específica, declinando o seu conteúdo e os termos de exercício da delegação. Porém, em razão da existência da medida provisória, essa espécie normativa não é utilizada.

É certo que um presidente com poderes legislativos pode ditar a agenda dos trabalhos da Casa Legislativa e induzir os parlamentares à cooperação. E, além desses poderes, também conta com os recursos não-legislativos que é o controle sobre o acesso aos postos governamentais. Assim, utilizando-se do poder de agenda, o Executivo influencia o processo legislativo.

Entende-se por poder de agenda como a capacidade do Executivo de determinar quais propostas serão apreciadas pelo Congresso e quando o serão. Portanto, um maior poder de agenda do Executivo implica capacidade do governo de influenciar diretamente os trabalhos legislativos, e assim diminuir os efeitos da separação dos poderes, e simultaneamente induzir os parlamentares à cooperação.

Essa agenda é votada pelo Legislativo organizado de forma a distribuir direitos parlamentares com base em princípios partidários. Nesse quadro, o Presidente conta com meios de conduzir os parlamentares à cooperação, pois controla o acesso à patronagem, impondo disciplina aos membros da coalizão que o apóia.

Ademais, os regimentos internos das Casas Legislativas conferem aos Líderes poderes para agirem em nome de seus partidos, consagrando a centralização do poder decisório nos partidos e facilitando ainda mais a influência do Executivo sobre a agenda dos trabalhos legislativos que é definida, no caso da Câmara dos Deputados, em reunião do Presidente da Casa com os líderes partidários.

É perigoso o excesso de competências autorizadas ao Presidente da República, pois o povo fica a depender muito mais das autoridades que exercem os cargos do que das Instituições do Estado, existindo a real possibilidade de uma ditadura. Por isso, diante da realidade brasileira, a utilização da medida provisória é, no mínimo, questionável, visto que confere a uma única pessoa o poder de editar ato com força de lei imediata, sem existir um mecanismo apropriado para atribuir responsabilidade ao Chefe do Executivo, quando este abusa dessa prerrogativa. Nesse sentido, defende-se a melhor adequação desse instrumento ao sistema de governo parlamentar cuja verificação da responsabilidade do Chefe de Governo se dá pelo voto de desconfiança do Parlamento (de um colegiado), evitando, assim, a hegemonia do Executivo (representado por um único sujeito).

Cabe lembrar que, à época da Assembléia Nacional Constituinte, instalada em 1° de fevereiro de 1987, a Comissão de Sistematização optou por adotar como sistema de governo o parlamentarismo, nos moldes da Constituição italiana. Porém, o rumo das discussões se alterou e manteve-se o sistema presidencialista, sem, contudo, ter rejeitado a medida provisória (VALLE, 2004, p. 29).

Entretanto, ainda havia uma chance de alteração do sistema de governo. O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, no seu artigo 2º, estabeleceu que, em 1993, o eleitorado definiria, por meio de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que vigorariam no País. Os cidadãos decidiram pela manutenção da República Presidencialista (VALLE, 2004, p. 29).

2.2 Instrumento de governabilidade

Será que diante de tantas possibilidades de interferir no processo legislativo, o Executivo ainda precisa da medida provisória? Será que o argumento de que a medida provisória se constitui em instrumento de governabilidade é cabível? Se a resposta é afirmativa, se a medida provisória é tão fundamental para a governabilidade, então, como explicar, por exemplo, o caso dos Estados Unidos, país onde vigora, tal como aqui, o regime presidencialista de governo?

No sistema americano, não existe o instituto da medida provisória. Nem por isso, tem-se notícia de "crises de governabilidade" que impeça a tomada de decisões, nem mesmo quando em guerra ou em situações delicadas como o Estado americano vem vivenciando.

O Chefe do Executivo americano exerce uma influência significativa sobre o Legislativo, porém de forma meramente política. Conforme cita Soares (2003, p. 8), o

Presidente americano tem “formas de fazer sentir à Casa de Leis os bons olhos com que veria a propositura dessa natureza, nesse ou naquele sentido”. Além do poder de veto, que constitui um instrumento positivo para que o Presidente demonstre a sua liderança legislativa, pois a ameaça da rejeição presidencial contribui, às vezes, para impedir que o Congresso contrarie os desejos do Executivo, o Presidente envia anualmente ao Congresso a mensagem sobre o estado da União, justamente para apresentar suas necessidades legislativas, podendo sugerir projetos como um colaborador da atividade legiferante.

Além desses dois meios de comunicação com o Congresso, o Presidente americano pode lançar mão da mídia e do respaldo popular como instrumento de pressão sobre o Legislativo, para aprovação de leis conforme propõe o Executivo. Assim, se o Presidente pode atrair a opinião pública para apoiar o seu programa, não é um Congresso obstinado que conseguirá resistir à aprovação de determinadas leis.

Soares salienta que

> o Presidente não tem iniciativa de lei, mas exerce seu carisma e seu respaldo popular para exigir comportamentos do Legislativo. Põe-se em relevo a personalidade do presidente. Importa aí a liderança exercida por uma pessoa, sua legitimidade no sentido político e não a legitimidade formal da norma jurídica (SOARES, 2003, p. 9).

Como bem explica o autor, frente à complexidade da sociedade moderna, nas últimas décadas, houve uma tendência crescente para que a legislação mais importante se originasse no Executivo. Assim, à medida que os problemas administrativos foram se tornando mais técnicos, o Congresso passou a recorrer ao Executivo com mais freqüência, a fim de se orientar na elaboração das leis. Dessa forma, apesar de não propor projetos de lei, o Executivo tornou-se a fonte de tais projetos, exercendo grande influência sobre o Legislativo (SOARES, 2003, p. 9).

Entretanto, essa influência deve ser exercida de maneira que não prejudique o equilíbrio de forças entre os Poderes, tão necessário à democracia.

Diante do exposto, percebe-se possível governar sem medida provisória, pois o Chefe do Executivo pode utilizar outros mecanismos para viabilizar seu governo, sem a necessidade de lançar mão de um ato impositivo.

Entretanto, muitos argumentam que a utilização da medida provisória é necessária como um mecanismo que permite ultrapassar as barreiras impostas pela rígida divisão de Poderes, proporcionando ao Governo a possibilidade de responder às necessidades do País de forma rápida e eficaz.

Nesse sentido, Rogério José Bento Soares do Nascimento (2004, p. 204) afirma que a legislação de urgência visa proteger a sociedade do “risco de dano irreparável, de difícil reparação ou reparável, porém excessivamente gravoso, que poderia advir da demora do provimento legislativo”. Assim, seguindo esse raciocínio, acredita-se que o problema não está no instituto da medida provisória e sim na forma abusiva com que é usado. Por isso, há necessidade de aperfeiçoamento das regras de tal ato normativo, com fins de dar mais equilíbrio ao seu uso, porque o uso compulsivo de medida provisória, além de caracterizar abuso no exercício de uma competência extraordinária outorgada pela Carta Magna ao Presidente da República, revela-se fator que deforma o sentido democrático das instituições.

2.3 Uso abusivo

Esperava-se, com a adoção da medida provisória, não haver o uso abusivo como no caso do decreto-lei. Como era considerado aprovado o decreto-lei quando o prazo para sua apreciação se esgotava mesmo sem a avaliação do Congresso, uma das preocupações foi a inversão do decurso de prazo, ou seja, ante o silêncio do Congresso a medida seria considerada rejeitada e, consequentemente, levaria o Executivo a calcular melhor as chances de ter uma medida aprovada diante do prazo de apreciação existente, inibindo, portanto, o uso abusivo do instituto. Contudo, o Parlamento cedeu e permitiu a reedição de medida provisória não convertida em lei no prazo previsto pelo texto originário. Com isso o Executivo não precisava mais se preocupar com a quantidade de medidas provisórias editadas, desaparecendo a ameaça da não-eficácia do instituto que contribuía para o seu uso comedido.

Dessa forma, o uso abusivo desse instrumento legal se instalou, pois desde a promulgação da Constituição até setembro de 2001, quando entrou em vigor a Emenda Constitucional 32, o Executivo editou 6109 medidas provisórias (623 apresentadas e 5486 reeditadas), uma média de aproximadamente 40 ao mês. Desse total, o Congresso Nacional rejeitou apenas 22 (vinte e duas). De acordo com Limongi e Figueiredo (2003, p. 268), tais dados “parecem indicar que, progressivamente, o recurso à edição de medidas provisórias se banalizou. Em uma palavra, o Executivo teria abusado da prerrogativa constitucional, interpretando de maneira bastante flexível o que se deve entender por relevância e urgência.” Como conseqüência, percebeu-se a necessidade de limitar a adoção de medida provisória pelo Executivo, pois, conforme afirma Soares (2003, p. 17) “o poder exercido de modo ilimitado tende ao arbítrio em detrimento das liberdades”.

Ademais, diante da pressão da mídia, das críticas da comunidade jurídica e com a imagem arranhada perante a opinião pública, o Poder Legislativo viu-se motivado a instituir no texto constitucional limitações ao uso da medida provisória, principalmente no que tange à restrição a sua reedição e à fixação de matérias passíveis dessa espécie normativa.

Assim, com o intuito de disciplinar a edição das medidas provisórias, o Senador Espiridião Amim apresentou, em 1995, ao Senado Federal, o Projeto de Emenda Constitucional – PEC n.º 01/95, que recebeu o n.º 472, na Câmara dos Deputados, em 1997.

Após delongadas discussões, o projeto de emenda constitucional, finalmente, foi aprovado em 11 de setembro de 2001 e publicado no Diário Oficial do dia 12 de setembro de 2001, trazendo alterações para a tramitação da medida provisória, com o acréscimo de 12 parágrafos à redação original do art. 62 da Constituição Federal de 88.

A Emenda apresentou regras de procedimento, até então inexistentes na Carta Magna, com a finalidade de diminuir a excessiva discricionariedade na edição de medida provisória. E, apesar de a doutrina sustentar a existência de limites materiais à edição de medida provisória desde o texto original da Carta de 1988, também incluiu expressamente limitações materiais no texto constitucional.

Contudo, não obstante o esforço de coibir o uso excessivo da medida provisória, tal abuso continua sendo observado, pois, desde a Emenda Constitucional 32/01 até 14 de fevereiro de 2007, foram editadas, conforme levantamento realizado a partir dos dados coletados no site da Presidência da República, 354 medidas provisórias, uma média aproximada de seis ao mês. É difícil imaginar que o Executivo tenha se defrontado com tantos casos de urgência ao longo desses anos. Ao que parece o Presidente legisla indiscriminadamente, sem atentar aos limites constitucionais da relevância e da urgência, “restando claro como a luz solar e certo como uma grandeza algébrica que no Brasil quem mais legisla é o Poder Executivo” (FRANÇA JÚNIOR 2002, p. 2).

Dessa forma, o abuso constatado desde 1988 leva a concluir que o País vive em constante estado emergencial, significa reconhecer que a exceção aqui é o estado de normalidade. Também leva a questionar para que serve o Congresso Nacional, afinal de contas, se o Presidente da República pode legislar sozinho, com muito maior eficiência?

Assim, além de colocar em xeque a função do Legislativo, o descontrole em foco provoca duas implicações principais: primeiramente a impossibilidade de se manter a par de todos os atos legislativos em estudo, suscitando um estado de insegurança jurídica em todos os níveis sociais.

Nesse sentido, Lucena Filho argumenta:

> Ora, o sistema jurídico brasileiro é composto por milhares de normas, muitas delas contraditórias, antinômicas e até desnecessárias. Portanto, há uma dificuldade geral de se saber da existência e aplicabilidade destas regras. A incessante atividade legislativa governamental só agrava a anarquia jurídica existente no nosso Estado (LUCENA FILHO, 2006, p. 3).

Outra conseqüência é o abarrotamento do Poder Legislativo. Pois, nos termos do art. 62, cada medida provisória editada deve ser apreciada pelo Congresso Nacional. Entretanto, o Legislativo Federal, na maioria das vezes, não consegue apreciá-las no prazo de sessenta dias (mesmo que prorrogado). Por conseguinte, ocorre o trancamento de pauta e matérias importantes para o País, como as chamadas reformas, deixam de ser apreciadas até que se vote a medida provisória, recaindo a culpa pela morosidade sobre o Legislativo.

Vale ressaltar que o papel da coletividade, diante desse contexto, demonstra-se bastante valoroso no conjunto de ações contra a vulgarização da atividade legislativa realizada pelo Executivo. A pressão política realizada através da imprensa, de movimentos sociais e de todos os meios possíveis colabora para manter em evidência a necessidade de mudança no que tange ao exercício do poder de legislar do Executivo. Prova disso são os constantes debates ocorridos no Legislativo a respeito da matéria e a quantidade considerável de propostas de emenda constitucional em tramitação que ou alteram o artigo 62 ou extinguem o ato normativo.

A defesa da extinção da medida provisória é uma das conseqüências do seu uso abusivo. Vários parlamentares levantam essa bandeira, como é o caso do Deputado Roberto Magalhães (PFL/PE), quando usou da palavra em Plenário, no dia 8 de fevereiro de 2007, conforme notas taquigráficas, sem revisão do orador:

> Sr. Presidente, hoje à tarde apresentei à Secretaria da Mesa uma proposta de emenda constitucional com mais de 190 assinaturas de Parlamentares no sentido de revogar o art. 62 da Constituição Federal. O que isso significa? Significa a revogação das medidas provisórias. Alguns dirão que se trata de uma providência radical, que o Executivo precisa ter, excepcionalmente, instrumentos que possam resolver problemas de ordem legal. Diria até que esse é o sentimento da maioria da Casa. Sr. Presidente, são muitos projetos que tramitam na Casa, procurando dar uma nova regulamentação, mas eles não andam. Não andam por quê? Porque são minuciosos, enfim, são extensos, e nenhum Governo, evidentemente, teria interesse em ver diminuídos os seus poderes... Então, procurar remendar não resolve, mesmo que se queira manter poderes extraordinários legislativos com o Poder Executivo. De qualquer maneira, isso já existiu e existe hoje de maneira abusiva. Nem preciso falar sobre isso, porque todos aqui sabem que o que fazemos nesta Casa é, principalmente, apreciar medidas provisórias. De qualquer maneira, Sr. Presidente, esta é a hora, é uma nova Legislatura. Todos sabemos que tem de haver uma nova postura desta Casa, e de nada vão adiantar medidas regimentais, discursos se não devolvermos ao Congresso Nacional a dignidade que ele deve ter e sua autonomia. Todas as Constituições republicanas são claras: os Poderes são autônomos e harmônicos. Sr. Presidente, era essa reflexão que gostaria que a Casa fizesse. Vamos tentar devolver à Câmara dos Deputados a dignidade perdida (DCD, de 09/02/2007).

Sabe-se que tanto a extinção quanto tão somente a limitação de um poder é de difícil execução, pois que titular terá a disposição de abdicar de seu poder ou de abrir mão de suas prerrogativas? Mas, de toda sorte, espera-se que o resultado dessas ações (debates e PECs) coopere para o fortalecimento da harmonia e para a interdependência entre os Poderes, pois quem perde com a desmesurada hipertrofia do Executivo não é apenas o Poder Legislativo, a perda maior quem sofre é o País, com o empobrecimento do debate político e com a insegurança de uma ordem jurídica que se vê, a cada semana, alterada por medidas originadas na Casa Civil da Presidência da República.

Vale lembrar que é de grande valia no controle dos atos legislativos do Executivo a competência do Poder Legislativo de apreciar esses atos e avaliar tanto a existência dos pressupostos de relevância e urgência, que devem estar presentes simultaneamente no momento da edição do ato, quanto o mérito da norma. Contudo, verifica-se que, desde a EC 32/01 até 14 de fevereiro de 2007, somente nove medidas provisórias tiveram admissibilidade negada pelo Poder Legislativo.

Assim, observa-se que o Legislativo abdica dessa competência constitucional ou não dá tanta importância a ela. Porém, se a exercesse de forma criteriosa, o uso abusivo da medida provisória seria inibido.

Cabe assinalar que a prerrogativa de editar medida provisória, muitas vezes, é usada como manobra política do Executivo, pois a sua adoção pode ter como objetivo alcançar, por via de exceção, aquilo que não logrou ver aprovado em projeto de lei apreciado ordinariamente pelo Congresso. Ora, tal manobra é mais um elemento que caracteriza o uso abusivo da MP, visto que o ato normativo não atende, flagrantemente, aos pressupostos constitucionais.

Para exemplificar, segue discurso do Deputado Eugênio Rabelo (Bloco/PP-CE), proferido em 8 de fevereiro de 2007, conforme notas taquigráficas:

> Sr. Presidente, Sras. e Srs Deputados, a Câmara dos Deputados está analisando, neste início de legislatura, a Medida Provisória nº 342, de 2006, que propõe modificações na Lei de Incentivo ao Esporte, alterando a sistemática de aplicação de percentuais dos incentivos e benefícios a serem deduzidos na Declaração de Ajuste Anual do Imposto de Renda... Trago a esta Casa a estranheza que sinto e percebo entre profissionais e especialistas do mundo do esporte e da cultura diante do que está pretendendo o Governo por meio da Medida Provisória nº 342, de 2006. A MP foi editada e encaminhada ao Congresso Nacional imediatamente após a promulgação da Lei n° 11.438, de 29 de dezembro de 2006, o que desvenda que seu propósito é o de alcançar, por essa via excepcional de processo legislativo, aquilo que o Poder Executivo não logrou ver aprovado no bojo da Lei de Incentivo ao Esporte, em vigor há pouco mais de um mês... Espero, Sras. e Srs. Deputados, que essa matéria seja suficientemente amadurecida e aprofundada no âmbito das Comissões Técnicas e no plenário, para que possamos impedir que, em tão pouco

> tempo, já se comecem a criar dificuldades e restrições aos avanços alcançados pela recente Lei de Incentivo ao Esporte (DCD, de 9/02/2007).

2.4 Instrumento democrático ou autoritário?

Verifica-se que a mantença da medida provisória no texto constitucional acompanha a nossa tradição um tanto autoritária, que atribui ao Chefe do Executivo a competência de editar ato normativo com força de lei, como se pôde perceber com a breve digressão história apresentada no primeiro capítulo desse trabalho. Apesar dos traumas causados pelo período da ditadura, em especial, pelo uso do decreto-lei, o constituinte não conseguiu se desvencilhar da veia autoritária e criou um decreto com nova roupagem.

A intenção do constituinte originário era, com a criação da medida provisória, favorecer a ação administrativa com modernidade e rapidez nos casos de urgência e relevância, e, ao mesmo tempo, instituir um instrumento que fosse democrático.

Considerando o conceito de democracia que é um sistema de governo onde o poder de tomar importantes decisões políticas está com o povo, tendo como característica a oposição às formas de ditadura e totalitarismo, é difícil perceber a medida provisória como um instrumento totalmente democrático. Pois tem força de lei assim que é editada e pega de sobressalto toda a sociedade com suas medidas impostas sob o juízo discricionário de uma única pessoa.

Pode-se verificar que, apesar de o Legislativo ter o poder de limitar a ação legislativa do Executivo, por exemplo, por meio do exame dos pressupostos constitucionais, a medida provisória é uma arma poderosa nas mãos do Presidente da República, visto que implica alteração imediata do *status quo*. Conforme demonstram Limongi e Figueiredo (1998, p. 88-89), o Congresso ao analisar a MP "não opta entre o *status quo* anterior (SQ) e aquele a ser produzido pela promulgação da medida (SQmp), mas sim entre o SQmp e uma situação em que a MP é rejeitada após ter vigorado e surtido efeito (MPrej)".

Dessa forma, continuam os autores,

> digamos que para a maioria dos legisladores a seguinte relação de preferência seja verdadeira: SQ>SQmp>MPrej, onde o símbolo > significa 'é preferido a'. Logo, a maioria aprova a MP. Se a MP fosse introduzida como um projeto de lei ordinária, seria rejeitada. Por surtir efeito no ato de sua promulgação, o recurso à edição de MPs é uma arma poderosa nas mãos do Executivo. Congressistas podem ser induzidos a cooperar (LIMONGI E FIGUEIREDO, 1998, p. 88-89).

Portanto, devido ao custo de se rejeitar uma medida provisória, os parlamentares passam a preferir sua aprovação, tendo em vista os efeitos já produzidos em sua vigência. Se a mesma matéria fosse submetida ao rito ordinário, o Congresso teria mais liberdade de rejeitá-

la. Tal situação fortalece o argumento de que a medida provisória é um decreto-lei disfarçado, pois o Governo pode editar medida provisória relacionada a uma política de fatos consumados que coloca o Congresso contra a parede e impõe sua agenda governamental, caracterizando, assim, um ato autoritário ou pouco democrático.

2.5 Pressupostos

A submissão imediata da medida provisória ao Congresso Nacional para que haja a verificação dos pressupostos de urgência e relevância revela-se como um importante mecanismo de controle sobre o Executivo contra eventuais abusos na função de legislar, conforme defende Kadri. (2004, p. 196).

Todavia, lamentavelmente, a nova redação dada pela EC 32/01 ao *caput* do artigo 62 não apresentou quaisquer parâmetros objetivos no sentido de delimitá-los, deixando a avaliação de sua existência em situação fática a juízo discricionário de oportunidade e de valor do Presidente da República.

Entretanto, a despeito de tal discricionariedade, não se pode falar em livre arbítrio, pois, assim como quaisquer agentes públicos, o Chefe do Executivo também tem o dever de decidir consoante os princípios da Administração Pública e não de acordo com sua vontade própria.

Dispõe Barros (2002, p. 3) que apesar da relevância e a urgência serem pressupostos discricionários (não arbitrários, mas discricionários), eles podem ser objeto de exame, visto que a discricionariedade “configura uma opção tomada no espaço de uma liberdade de decidir e agir concedida e garantida pela ordem jurídica. Discricionariedade implica agir com liberdade de opção, decisão e ação, mas dentro de parâmetros jurídicos”, diferentemente de arbitrariedade que diz respeito à decisão tomada contra a lei ou fora dos parâmetros jurídicos.

Dessa forma, o parágrafo 5º estabelece uma condição importante: o juízo de admissibilidade - a deliberação sobre o mérito da medida provisória depende de juízo prévio de seus pressupostos. O que visa a EC n.º 32/01 é impor que o Congresso cumpra de fato o seu papel e faça uma análise, antes do próprio mérito, acerca dos requisitos constitucionais de validade de tal instrumento normativo, notadamente se há "relevância" e "urgência" na edição da legislação de exceção. E o parágrafo 9º do art. 62 determina que cabe à comissão mista de deputados e senadores examinar a medida provisória e sobre ela emitir parecer, antes de ser apreciada pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal.

Entretanto, o que se vê, é a omissão e o silêncio por parte das Casas legislativas em apreciar a relevância e a urgência da medida provisória, pois a comissão mista geralmente é constituída, mas não funciona. O parecer, então, é dado em Plenário e geralmente sugere a admissibilidade da norma quanto aos seus pressupostos constitucionais.

É verdade que fixar um parâmetro objetivo para esses requisitos não é tarefa fácil, mas isso não justifica a quase total omissão do Congresso em se posicionar a respeito. Pois, apesar da subjetividade, as palavras relevância e urgência possuem um sentido que pode e deve nortear a apreciação do ato normativo.

Amaral (2004, p. 4) afirma que relevância implica o “reconhecimento de uma situação de real importância dentro da sociedade em qualquer de seus campos – político, social ou econômico – que precisa ser imediatamente normatizada sob pena de grave convulsão ou desequilíbrio da própria estrutura social”.

Quanto à urgência, o autor defende que, na verificação deste requisito constitucional, deve-se considerar

> o caráter emergencial da situação, a existência de um perigo potencial ou concreto para o corpo social ou, ainda, levar em consideração que o caminho da lei ordinária se tornará ineficaz quando escolhido pela autoridade pública com graves transtornos ou seqüelas pelos danos então surgidos com a demora (AMARAL, 2004, p. 5).

Ora, os parlamentares tendo em mente esses dois conceitos, não será tão difícil apreciar a existência dos pressupostos. Apesar de que, acredita-se, não ser a falta de conhecimento de ambos os conceitos que dificulta tal apreciação. O fator determinante, no caso, é a influência maciça do Executivo sobre o Legislativo, conforme citado anteriormente.

Sugere-se que se inclua um parágrafo no art. 62 clarificando o entendimento da própria Lei Magna quanto aos termos "relevância e urgência". Dessa forma, o Presidente da República não teria muita margem de interpretação e os parlamentares teriam um parâmetro a seguir.

2.6 Apreciação

O parágrafo 9º do artigo 62 da Constituição Federal dispõe que a apreciação da medida provisória é realizada em sessões separadas pelo Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional (diferentemente do que previa a Resolução1/89), e o parágrafo 8º estabelece que a votação da medida provisória inicia-se na Câmara dos Deputados. Com isso, o instituto passou a seguir a regra geral do processo legislativo ordinário de projetos de lei de iniciativa do Presidente da República.

Pode-se obvervar que há perda de poderio do Senado Federal em relação à apreciação das medidas provisórias, pois, no processo legislativo ordinário, a Casa revisora não tem muita relevância na aprovação das normas, haja vista ela ser incumbida, diga-se assim, de apenas ratificar a votação feita na Casa primária, podendo, de certo, emendar ou diminuir a redação original dos projetos que aprecia. Entretanto, seu poder de decisão é mínimo, pois, ao finalizar a revisão, devolve o projeto para a Casa iniciadora e esta, sim, aprecia as alterações, caso tenham sido feitas, e já encaminha para o órgão competente para a promulgação. No caso da medida provisória aprovada, por exemplo, sem alteração de mérito, a promulgação é feita pelo Presidente da Mesa do Congresso Nacional.

2.7 Limitação material

Diferentemente do texto constitucional originário que não estabeleceu limites materiais expressos para edição de medida provisória, o parágrafo 1º do art. 62 arrola matérias não passíveis de medida provisória, *verbis*:

> Art.62.....
> § 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:
> I – relativa a:
> a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;
> b) direito penal, processual penal e processual civil;
> c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Publico, a carreira e a garantia de seus membros;
> d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;
> II - que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;
> III – reservada à lei complementar;
> IV – já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.

Dessa forma, a EC n.º 32/01 colocou um ponto final na discussão do que seria ou não objeto de medida provisória, satisfazendo a opinião doutrinária preponderante.

Cabe salientar que com a promulgação das Emendas Constitucionais nºs 6 e 7, foi criado o artigo 246, que, vedava, expressamente, a adoção de medida provisória na regulamentação de artigo da Constituição Federal cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda promulgada a partir de 1995. A Emenda Constituicoanl 32 alterou essa proibição material, estabelecendo que o prazo final para a vedação à adoção de medida provisória na regulamentação de artigos da Constituição, seria a data de sua própria promulgação, ou seja, 11 de setembro de 2001. Conforme análise de Marco Aurélio Stradiotto Sampaio em seu

artigo *A EC 32/2001 e o diálogo entre Legislativo e Executivo acerca da medida provisória* (2001), a nova forma do texto impõe limite temporal à limitação anterior. E conclui:

> Disso resulta que, a partir da emenda constitucional seguinte, as modificações introduzidas na constituição podem ser objeto de regulamentação por medida provisória. Isso indica não somente que se abre a porta ao uso de medida provisória para tal finalidade, mas também que as emendas constitucionais seguintes poderão ter caráter de viabilização, em grande parte, de agenda política da presidência, já que sua regulamentação pode ser decorrente de análise do que seja, para o executivo, relevante e urgente (SAMPAIO, 2001, p. 5-6).

Seguindo a prática institucional estabelecida, observa-se que as limitações materiais relacionadas no inciso I, supracitado, estão elencadas também no artigo 68 que dispõe sobre matéria delegada. Evidencia-se, portanto, que o legislador reformador seguiu uma linha lógica e coerente, pois se entendeu indelegáveis essas matérias pelo Poder Legislativo ao Poder Executivo, não seria cabível manter a possibilidade de o Presidente da República disciplinálas, unilateralmente, por medida provisória. Todavia, persistem matérias cuja delegação é vedada e que não foram incluídas nas limitações materiais do instrumento (MORAES, 2003, p. 561-562).

Em respeito ao princípio da segurança jurídica e com receio de serem implantados planos econômicos como o do Presidente Fernando Collor de Melo que reteve valores – poupança, investimentos, operações de crédito – de pessoas físicas e jurídicas, a Constituição passou a proibir a edição de medida provisória que vise à detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro.

Além disso, de acordo com Amaral Júnior (2004, p. 218), com o propósito de preservar o devido processo legislativo constitucional e resguardar a supremacia da representação popular própria – Poder Legislativo – na elaboração das leis, o legislador reformador vedou a edição de medida provisória para as matérias reservadas à lei complementar (entendimento há muito consagrado no direito pátrio) e para matéria já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República. Essas inovações prestigiam o Poder Legislativo, verdadeiro representante político da vontade popular a quem compete produção de leis legítimas.

2.8 Vigência

Conforme os parágrafos 3º, 4º e 7º do art. 62, o prazo de vigência da medida provisória passa a ser de sessenta e não mais de trinta dias como antes prescrevia o artigo, sendo suspenso nos períodos de recesso, sem prejuízo da plena eficácia da norma. Tal prazo é

prorrogável por igual período, porém, por uma única vez quando, no prazo de sessenta dias, contado da publicação da medida provisória no Diário Oficial da União, se essa não tiver sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional.

Assim, diante dessas alterações proporcionadas pela EC 32/01, pode-se verificar que houve um aumento do prazo de vigência da medida provisória, pois o texto não limita a eficácia ao período de cento e vinte dias, visto que permite a sua ampliação nos períodos de recesso. Dessa forma, tem-se que tal período (120 dias) equivale a uma edição e três reedições antigas.

Cabe assinalar que a suspensão de prazo durante os períodos de recesso, constante do parágrafo 4º, não se aplica ao prazo de sessenta dias para o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante a vigência da decretação de urgência (parágrafo 11 do artigo 62).

Ainda existe uma outra possibilidade de o prazo de vigência da medida provisória ser dilatado. O parágrafo 12 diz que enquanto o projeto de lei de conversão, que surge quando o texto original da medida é alterado pelo Congresso Nacional, não for sancionado ou vetado, a norma continuará integralmente em vigor. Nos termos do artigo 66 da Constituição Federal, o Presidente da República tem quinze dias úteis, contados do recebimento do projeto, para sancionar ou vetar o projeto. Logo, o texto original da MP continuará a produzir efeitos por mais esse período. Destarte, a permanência da disciplina constante da medida provisória até sanção ou veto do Presidente da República tem “o condão de evitar o vácuo legislativo”, contribuindo para segurança jurídica (MARTINS, 2000, p. 108).

2.9 Reedição

A Emenda Constitucional 32 incluiu, no artigo 62, o parágrafo 10 que proíbe a reedição de medida provisória na mesma sessão legislativa, que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo, pois essa prática se tornou constante, comprometendo a democracia e a divisão de poderes.

Da forma como foi redigido o dispositivo, fica evidente que haverá possibilidade de reedição de medida provisória em sessões legislativas diferentes (sejam ordinárias ou extraordinárias). Assim, por exemplo, pode-se editar MP em 6 de novembro de 2006 e reeditá-la em 2 de janeiro de 2007, pois só não se admite a reedição dentro da mesma sessão legislativa. No exemplo apontado, a norma poderia viger por mais de duzentos e quarenta dias, condizente com o prazo de sessenta dias, prorrogado por mais sessenta da primeira MP e

o dobro destes prazos referentes à MP reeditada. Depreende-se, destarte, que o Executivo continua a ter grande espaço de manobra, sendo que o ideal seria a vedação por completo da possibilidade de reedição, pois se foi rejeitada (expressa ou mesmo tacitamente) é porque aquela norma jurídica não encontrou respaldo na soberania popular indireta, devendo ser definitivamente rechaçada, salvo a possibilidade de a matéria vir a ser apreciada por via do processo legislativo de lei ordinária na sessão legislativa seguinte.

Ressalta-se que tal proibição não atinge a produção de qualquer outra medida provisória que trate do mesmo assunto daquela não convertida em lei. Temos como exemplo a MP 291 que concedia reajuste de 5% para os benefícios mantidos pela previdência social e, por falta de acordo, não foi apreciada, perdendo a eficácia, em 10 de agosto de 2006, por decurso de prazo. No dia seguinte, o Governo editou nova medida a respeito da mesma matéria (MP 316), concedendo reajuste de 5,01%. Assim, a fim de evitar manobras políticas, sugere-se que o texto do parágrafo 10, para ser mais eficaz, deveria vedar a reedição de matéria constante de medida provisória e não simplesmente a reedição de medida.

De qualquer forma, é inegável que ocorre significante limitação, ante os verdadeiros abusos que foram cometidos até antes da EC n.º 32/01.

Cabe aqui assinalar que a aprovação da Emenda Constitucional 32 levou o Congresso, ou a maioria que apóia o governo à obrigatoriedade de se posicionar publicamente sobre as medidas editadas. Quando da possibilidade de reedição de medida provisória indefinidamente, as dissensões internas da coalizão majoritária eram acobertadas e medidas impopulares eram reeditadas, possibilitando a omissão da maioria governista e transferindo os custos de ação para a oposição. Se esta não conseguisse organizar uma maioria para rejeitar a MP, a medida permanecia em vigor. Portanto, o Congresso aprovou uma emenda que aumentou seus custos de governar, visto que tem que expressar publicamente seu apoio à medida. O Congresso amarrou as próprias mãos em prol da melhora de sua imagem perante a opinião pública. A reedição continuada arranhou sua imagem, pois dava a impressão de que estava com falta de vontade política ou abdicando das suas funções legislativas em favor do Executivo.

Diante desse novo quadro, a influência da minoria (oposição) aumentou, porque caso o Governo tenha dificuldades de conseguir maioria para aprovar as medidas, a oposição pode obter concessões, aumentando seu poder de barganha.

Logo, vale notar que a EC 32 implica mudança de comportamento tanto do Legislativo quanto do Executivo, mas não altera radicalmente as bases institucionais do poder presidencial. E, ainda, conforme conclui Sampaio (2001), a referida emenda se apresenta

como uma acomodação do diálogo constitucional entre o Executivo e o Legislativo travado até sua promulgação, porém, não constitui o seu final.

> Se de um lado positivou limites expressos à utilização da medida provisória, em vários sentidos, de outro trouxe ela modificações importantes para o reforço da caracterização do instituto como instrumento de poder de agenda em mãos da Presidência, compensando, em muito, as mencionadas limitações (SAMPAIO, 2001, p. 1).

2.10 Regime de urgência

Uma outra inovação trazida pela Emenda Constitucional 32 é o regime de urgência para apreciação do instrumento em estudo. O parágrafo 6º determina que se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados da sua publicação, entrará em regime de urgência com o conseqüente sobrestamento de todas as demais deliberações legislativas da Casa onde estiver tramitando. Assim, o Legislativo fica obrigado a deliberar sobre a MP em tempo hábil, pois não o fazendo, não poderá dar andamento a sua pauta, o que, de certa forma, trará transtorno interno e externo ao Legislativo. Aquele em razão do atraso nas votações e este em conseqüência da pressão social.

Releva observar que o sobrestamento de pauta, da forma como é estabelecido pelo dispositivo constitucional, deixa o Senado em posição desfavorável, pois, se a Câmara dos Deputados só votar a medida provisória depois de transcorridos os quarenta e cinco dias, a medida chegará ao Senado Federal já sobrestando a sua pauta.

2.11 Efeitos

O constituinte originário de 88 concedeu efeitos *ex tunc* à medida provisória que não fosse convertida em lei no prazo de trinta dias a contar de sua publicação, cabendo ao Congresso Nacional a incumbência de regulamentar as relações jurídicas delas decorrentes, sem, contudo, estipular o prazo em que essa regulamentação deveria ser concretizada.

Com o advento da EC n.º 32/01, nos termos do § 11 do art. 62, o legislador atribuiu a esse ato normativo, além dos efeitos *ex tunc*, também os efeitos *ex nunc*, da seguinte forma, *in verbis*:

> Art. 62.....
> .....
> § 11. Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas.
> .....

Destarte, contrariamente ao constituinte de 88, o legislador de 2001, ao aprovar a EC n.º 32/01, estipulou o prazo de sessenta dias para que o Congresso Nacional edite o decreto legislativo disciplinador das referidas relações jurídicas, após a rejeição ou perda de eficácia da medida provisória, e determinou que não havendo a publicação do decreto legislativo, a norma continuará regendo as relações jurídicas às quais deu origem.

Nesse sentido, afirma Amaral Júnior (2004, p. 259) que, com relação ao modelo originário de 1988,

> houve uma inversão de lógica. Antes, as relações jurídicas decorrentes da medida provisória rejeitada ou caduca por decurso de prazo desconstituíam-se retroativamente desde a perda de eficácia da medida, exceto se o Congresso Nacional votasse decreto legislativo preservando-as. Agora, '(...) as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante (...)' a vigência da medida provisória rejeitada ou caduca por decurso de prazo somente são desconstituídas se acaso o Congresso Nacional se manifestar neste sentido por decreto legislativo no prazo de sessenta dias a contar do respectivo ato declaratório de rejeição ou de caducidade; do contrário, tais relações são mantidas.

Tal inversão aliada à estipulação do tempo para a edição do decreto legislativo pelo Congresso Nacional protegeu, de certa forma, a estabilidade jurídica no País, pois o Congresso Nacional dificilmente regulamenta as relações jurídicas delas originadas, deixando, por vezes, a sociedade insegura quanto aos seus direitos.

Todavia, para muitos autores, como Niebuhr (2001, p. 159-160), o parágrafo 11 do artigo 62 da Carta Magna afeta a segurança jurídica, pois mantém a eficácia de um ato do Poder Executivo não aprovado pelo Poder Legislativo, atribuindo efeito definitivo à medida provisória e trazendo de volta a mesma característica do decreto-lei cuja rejeição pelo Congresso Nacional não implicava nulidade dos atos praticados durante sua vigência. Mas se pode perceber que a segurança jurídica é afetada pela própria edição de medida provisória, pois, repentinamente, inova o ordenamento jurídico, sem a participação dos representantes do povo. Assim, o referido dispositivo traz estabilidade jurídica, pois evita que, caso a medida não seja apreciada no prazo devido, a sociedade seja prejudicada, visto que os atos praticados sob a égide da norma serão convalidados por ela.

2.12 Resolução 1/2002

Diante do novo regime imposto pela Emenda Constitucional 32/01, verificou-se a necessidade de mudanças na legislação comum do Congresso Nacional, pois a apreciação da medida provisória, conforme os ditames da Resolução 1/89, tornou-se incompatível com o

texto promulgado. Assim, em 8 de maio de 2002, o Congresso aprovou a Resolução 1/2002, contendo as novas regras para tramitação da medida provisória.

Manteve-se a prática da designação de uma Comissão Mista específica para cada medida provisória editada, diante da qual é feita a apresentação de emendas no prazo de seis dias da publicação da medida.

A Resolução 1/2002 formalizou a prática legislativa consolidada nos meses que antecederam sua aprovação - a possibilidade de a matéria ser aprovada sem a apreciação da comissão mista, tendo parecer proferido em Plenário pelo relator em substituição aos membros da Comissão Mista:

> Art. 5º A Comissão terá o prazo improrrogável de 14 (quatorze) dias, contado da publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União para emitir parecer único, manifestando-se sobre a matéria, em itens separados, quanto aos aspectos constitucional, inclusive sobre os pressupostos de relevância e urgência, de mérito, de adequação financeira e orçamentária e sobre o cumprimento da exigência prevista no § 1º do art. 2º. .....
> Art. 6º .....
> § 1º Esgotado o prazo previsto no *caput* do art. 5º, o processo será encaminhado à Câmara dos Deputados, que passará a examinar a Medida provisória.
> § 2º Na hipótese do § 1º, a Comissão Mista, se for o caso, proferirá, pelo Relator ou Relator Revisor designados, o parecer no Plenário da Câmara dos Deputados, podendo estes, se necessário, solicitar para isso prazo até a sessão ordinária seguinte.
> .....

Para Juliana Carla de Freitas do Valle (2004, p. 67), o texto da Resolução viola norma constitucional, na medida em que possibilita a votação de MP sem o parecer da Comissão Mista. Pois o artigo 62, parágrafo 9º, da Constituição Federal, determina:

> Art. 62 .....
> .....
> § 9º 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.
> .....

Na prática, o papel da Comissão Mista fica bastante reduzido na apreciação da medida provisória. Segundo Amaral Júnior (2004, p. 247), “instaura-se um verdadeiro ‘império’ do relator, que detém amplo domínio sobre o texto a ser votado em Plenário”, podendo propor em seu relatório alterações que não as constantes das emendas apresentadas no prazo próprio de seis dias contados da publicação da medida.

Dando prosseguimento ao estudo, será apresentada, a seguir, análise crítica das principais propostas de aperfeiçoamento da medida provisória.

Capítulo 3

ANÁLISE DE PROPOSTAS DE APERFEIÇOAMENTO DA M P

Como a Emenda Constitucional 32/01 não alcançou o seu principal objetivo, o de restringir a possibilidade de edição de novas medidas provisórias, a apresentação de propostas com esse fim e também com a finalidade de aperfeiçoamento do rito continua acontecendo. São várias as propostas em tramitação na Câmara dos Deputados que alteram o artigo 62 da Constituição Federal. A quantidade gira em torno de vinte e cinco propostas (quantitativo verificado em 2 de fevereiro de 2007), as quais estão apensadas à Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 511/2006, que já foi aprovada nos dois turnos no Senado Federal.

No caso da PEC 511/06, como é oriunda do Senado, o regimento dita que a ela todas as demais devem ser apensadas por ter precedência sobre a proposta da Câmara. Contudo, essa precedência não implica nenhuma vantagem quando da emissão do parecer da comissão especial formada para apreciar as PECs, nos termos do artigo 34, inciso I do RICD. A comissão é livre para sugerir a aprovação ou rejeição de qualquer proposta. O parecer será dado considerando todas as propostas apensadas e caso seja pela aprovação de uma delas, as demais serão consideradas prejudicadas.

Algumas PECs sugerem a extinção da MP, mas se argumenta ser difícil um governo atuar sem lançar mão desse instrumento. De que modo poderia o Executivo governar sem a possibilidade de, por exemplo, atender uma calamidade pública, por meio da abertura de crédito extraordinário, via medida provisória?

Ora, para atender a tal situação não há necessidade de um instrumento como a medida provisória que possui um campo temático amplo, visto que a Constituição enumera as matérias sobre as quais é vedada a sua utilização, ou seja, tudo mais pode, contribuindo para seu uso abusivo. Poderia ser instituído, ou melhor, novamente instituído o decreto do Poder Executivo, que tem finalidade específica, como determina a Lei 4320/64, arts. 41, III e 44, não mais em vigor desde a promulgação da CF/88:

> Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:
> .....
> III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.
> Art. 44. Os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que dêles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo.

Apesar dos abusos cometidos, observa-se que, ante situações urgentes, ter à disposição um instrumento que atenda rapidamente a tais circunstâncias é útil e eficaz. Assim, seguindo

esse entendimento, em 6 de dezembro de 2004, por meio do Ato Conjunto nº 2, os Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal instituíram Comissão Mista composta por 5 senadores e 5 deputados destinada a efetuar estudos visando ao aperfeiçoamento do rito de tramitação de medidas provisórias.

Conforme informações prestadas pela Subsecretaria de Apoio às Comissões Especiais e Parlamentares de Inquérito do Senado Federal, a citada comissão, apesar de a sua composição ter sido definida, não chegou a funcionar por falta de quorum. Em pesquisa realizada no Portal Legislativo do Senado Federal, verificou-se, na ficha de tramitação do Ato Conjunto, o registro de duas prorrogações do prazo da Comissão Mista e a anexação, às folhas 36 do processo, do Termo de Reunião convocada em 14 de dezembro de 2004 e não realizada por falta de quorum. Por conseguinte, foi realizada reunião informal na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional presentes o Senador Antonio Carlos Magalhães e outros seis senadores, bem como o Deputado Sigmaringa Seixas e mais outro deputado. Há também o registro de que foi oficializada na sessão conjunta do dia 11 de abril de 2006, nos termos do inciso II do art. 76 do Regimento Interno do Senado Federal, aplicado subsidiariamente ao Regimento Comum, a extinção da Comissão e, conseqüentemente, o processo foi arquivado.

Porém, tanto o presidente da comissão, Senador Antônio Carlos Magalhães, quanto o relator, Deputado Sigmaringa Seixas, tiveram a iniciativa de apresentar propostas de alteração do rito da medida provisória, que, vale ressaltar, não o fizeram na qualidade de membros da comissão ou em nome da mesma.

Observando preliminarmente as Propostas de Emenda à Constituição que tramitam na Câmara dos Deputados, notou-se que as PECs dos parlamentares citados apresentam alterações interessantes de serem analisadas, pois abrangem mais o todo da tramitação da medida provisória. Assim, optou-se por analisar a PEC 511/06 (Senador Antônio Carlos Magalhães e co-autores) e a PEC 491/05 (Deputado Sigmaringa Seixas e co-autores).

É válido esclarecer que se fará uma análise comparativa, pois as propostas são semelhantes em vários aspectos. Essa análise tem por objetivo verificar a viabilidade da aplicação das alterações sugeridas pelas propostas, ressaltando aspectos positivos e negativos.

5.1 PEC 511/06

A Proposta de Emenda à Constituição nº 511/06, cujo número no Senado Federal é 72/05, propõe que a medida provisória só terá força de lei depois de aprovada a sua admissibilidade. Proposta também apresentada pela PEC 323/04, apensada à PEC em estudo.

A princípio, levando-se em conta o objetivo da medida provisória que é atender a situações urgentes, condicionar a força de lei ao juízo de admissibilidade do Congresso Nacional seria neutralizar a função da medida provisória e impedir que o Executivo atenda a tais circunstâncias de forma rápida.

Vê-se que a força de lei imediata é mecanismo que propicia ao Executivo lançar, por exemplo, os planos econômicos, pois o fator surpresa é imprescindível para que determinadas medidas alcancem seu objetivo. Imagine-se que um plano econômico do Governo determine o congelamento de preços de alguns produtos. Ora, caso a medida provisória não tenha força de lei imediata, por mais que o Congresso seja rápido na decisão de admitir a medida, quando ela entrar em vigor todos os preços (possivelmente até os preços dos produtos que não serão contemplados pelo congelamento) já estarão alterados e a medida perderá seu valor. Entretanto, vale ressaltar, que um governo comprometido em atender os interesses da sociedade é pautado no planejamento, na previsibilidade e não em atos repentinos, criados na calada da noite.

Quanto ao argumento de que o condicionamento da força de lei ao atendimento dos pressupostos impede a ação rápida do Governo frente a situações urgentes, verifica-se que não se sustenta, pois o Congresso Nacional não seria irresponsável a tal ponto de inadmitir uma medida provisória que atenda a um fato flagrantemente urgente e relevante.

Na verdade, esse condicionamento funcionaria como um freio, reduzindo a autonomia indevida do Executivo e restabelecendo a autonomia do Legislativo na feitura das nossas leis.

Cabe ressaltar que o condicionamento da força de lei pode tirar a agilidade do Governo e, portanto, aumentar as vulnerabilidades do País, num episódio eventual de ataque à nossa moeda ou de qualquer faceta de crise econômica importada. Se o Governo perde em rapidez de resposta, evidentemente crescem as chances de especuladores e afins. Vale lembrar, por exemplo, da chamada crise russa, que se manifestou em janeiro de 1999, resultando na desvalorização da moeda, que somente foi combatida com êxito porque o Governo contava com a agilidade e a segurança propiciadas pelo instrumento constitucional da medida provisória.

Sabe-se que o ato com força de lei imediata proporciona ao Executivo atender a situações imprevisíveis e urgentes, como é o caso da abertura de crédito extraordinário, conforme redação do art. 167, § 3º, da Constituição Federal:

> Art.167.....
> .....
> § 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto art. 62.
> .....

Entretanto, infelizmente, verifica-se que o Governo abusa dessa prerrogativa, editando medida provisória com a justificativa de atender a situação imprevisível e urgente, sem, contudo, tais características serem observadas. A esse respeito, muitos parlamentares protestam como é o caso dos Deputados Antonio Carlos Magalhães Neto (PFL-BA) e Antonio Carlos Pannunzio (PSDB-SP), conforme pronunciamentos proferidos em 14 e 27 de fevereiro de 2007, respectivamente, de acordo com notas taquigráficas:

> Antonio Carlos Magalhães Neto (sem revisão do orador.) ...A Constituição Federal em seu art. 62, § 1º, inciso I, alínea "d", diz:
> *"Art. 62.....*
> *§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:*
> *I - relativa a:*
> *d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;"*
> E vamos ao art. 167, § 3º, que é a única exceção prevista na Constituição Federal que abre espaço para edição de medidas provisórias em relação à matéria orçamentária.
> O § 3º do art. 167 diz que é possível se editar medida provisória para atender a despesas imprevisíveis e urgentes - e a própria Constituição exemplifica -, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública. Quero chamar atenção da Casa para o termo "despesas imprevisíveis".
> O nobre Relator, não podendo desconhecer o mérito da matéria, no seu relatório, diz o seguinte: *"(...) Quanto à imprevisibilidade requerida, os argumentos apresentados por meio da exposição de motivos não atendem, a rigor, à exigibilidade constitucional, haja vista que o aumento das despesas contempladas na MP já estavam previstas desde julho e outubro de 2006 (...)."*
> Então, o próprio Relator, porque não pode desconhecer, reconhece que não se trata de matéria imprevisível, e, sim, de matéria prevista. Quero esclarecer à Casa que todos os projetos de crédito suplementar que não foram aprovados até o final do ano passado foram reunidos pelo Poder Executivo nessa medida provisória que solicita a abertura de crédito extraordinário no valor de R$ 9.746.438.066,00. Quando verificamos a destinação desse valor, percebemos que todas as matérias eram previstas e estavam aqui, no seio de projetos que não foram aprovados. Daí por que, Sr. Presidente, a Mesa tem o dever de ofício - e peço a V.Exa. que, para o bom funcionamento da Casa, reflita sobre a nossa argumentação - de se recusar a aceitar medidas provisórias flagrantemente inconstitucionais. Não há como o Parlamento brasileiro admitir a discussão dessa medida provisória. E eu quero insistir com a Casa. Aliás, eu me socorro dos termos apresentados pelo nobre Relator. Imagino eu que S.Exa. estava preocupado em não rejeitar a medida provisória, pela sua flagrante inconstitucionalidade, e tentou encontrar um caminho. Mas S.Exa. reconheceu - termos do Relator - que a medida é inconstitucional. Daí por que, Sr. Presidente, de antemão quero questionar a admissibilidade dessa medida provisória, dizendo que o PFL entende que ela é flagrantemente inconstitucional (DCD, de 15/02/2007).

> Antonio Carlos Pannunzio (sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, Sras. e Srs. Parlamentares, não sei quantas vezes ouvimos aqui, só nesta sessão, as palavras "relevância", "urgência" e "imprevisibilidade" no que se refere a despesas do Governo Federal. A maior parte dessas alegações não tinham e não têm o menor fundamento e desmoronam ante qualquer análise mais séria. Não podemos falar de imprevisibilidade em questão envolvendo despesa. Podemos falar da imprevisibilidade do Governo, que é imprevisível nos seus atos, na sua omissão e inação, muitas vezes trazendo conseqüências e vítimas fatais. Tenho comigo um relatório, que foi inclusive noticiado pela RADIOBRÁS, da Plataforma DhESCA Brasil, que trata de direitos humanos, econômicos, sociais e culturais, segundo o qual, desde fevereiro de 2006 mais de 30 pessoas morreram, em várias cidades do Maranhão, por conta de uma doença que não é nova, não é moderna. Atrever-me-ia até a fazer um repto aos Parlamentares médicos presentes, para saber se a conhecem. Denomina-se beribéri. É uma doença medieval, que se supunha extinta no País. No entanto, mais de 30 brasileiros em um único Estado, o Maranhão, morreram por falta de assistência médica. E esses brasileiros necessitavam de quê? Apenas de um programa continuado na área da saúde que lhes fornecesse um pequeno comprimido por dia ou, se não tivéssemos chegado a esse ponto, pelo menos uma alimentação adequada, em se tratando de um Governo que defende o Programa Fome Zero. O que falta a esses brasileiros é a vitamina B1, que é encontrada em verduras, legumes, frutas e no feijão! O feijão nosso de cada dia que, ao que parece, não é oferecido pelo Programa Fome Zero. Sr. Presidente, imprevisibilidade é isso. Até pensei em perguntar ao Ministro da Saúde por que não existe um programa público para evitar essa doença. Mas fiquei na dúvida porque o Ministro da Saúde não sabe se continua ou não no Governo - aliás, como de resto, boa parte do atual Ministério. A imprevisibilidade está realmente no Governo: nem os Ministros sabem se vão continuar ministros! O Governo do segundo mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva ainda não começou. Mas precisa começar. Não é justo que mais e mais brasileiros pobres paguem, até com a vida, pela imprevisibilidade total deste Governo. Imprevisibilidade que se reflete também na elevada mortandade de índios no Mato Grosso: brasileirinhos, recém-nascidos, de 1 ano, no máximo 2 ou 3 anos de idade, morrendo por desnutrição. Ora, onde estão os programas continuados? Deveríamos, a esta hora, não fosse a enxurrada de medidas provisórias - que, na verdade, tratam de créditos suplementares travestidos de extraordinários, em nome de uma chamada imprevisibilidade -, deveríamos estar tratando desses importantes assuntos e não dessas MPs que demonstram o desacerto, a falta de planejamento, a falta, sim, Sras. e Srs. Parlamentares, de um Governo competente! (DCD, de 28/02/2007).

Assim, acredita-se que a medida provisória tendo força de lei somente depois de aprovada sua admissibilidade inibiria seu uso abusivo e, por conseguinte, não atravancaria os trabalhos legislativos do Congresso Nacional.

Aliás, vale mencionar que com o objetivo de reduzir o número de medidas editadas, o Deputado Almir Moura apresentou proposta de emenda constitucional, a PEC 264/04, também apensada à PEC 511/06, sugerindo que se o Congresso rejeitar uma medida provisória, por entender descumpridos os requisitos de relevância e urgência, o Presidente estará sujeito a responder por crime de responsabilidade.

O autor da proposta argumenta, conforme pronunciamento do dia 18 de junho de 2006, que é “obrigação do Presidente dar cumprimento às leis. Se editar medida provisória, com seus imediatos e, às vezes, drásticos efeitos, sem observar os requisitos de relevância e

urgência, estará descumprindo a Constituição e responderá por crime de responsabilidade" (DCD 19/06/04, p. 29032). E apresenta como justificação da PEC, o texto a seguir:

> No regime democrático, a responsabilidade dos governantes é valor a ser perseguido. Quem é sufragado pelo voto popular para exercitar ato de governo deve responder pelos abusos que cometer.
> É público e notório que o Presidente da República, ao editar medidas provisórias de forma indiscriminada sobre os mais diversos assuntos, sem a observância dos requisitos de relevância e urgência exigidos no art. 62, atenta contra a Constituição Federal. Atenta, sobretudo, contra as prerrogativas do Poder Legislativo, que se vê tolhido em sua liberdade de apreciar matérias por meio dos procedimentos comuns da formação das leis, ou seja, por meio de projeto de lei, instrumento mais apropriado ao debate legislativo...
> Na prática, o Presidente da República apropriou-se das funções reservadas ao Poder Legislativo e surepticiamente agride a regularidade do seu funcionamento. As limitações pretendidas com a Emenda Constitucional nº 32, de 2001, não alteraram essa realidade.
> Para pôr fim a esse estado de coisas, estamos propondo incluir na esfera dos crimes de responsabilidade a inobservância dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência quando da edição de medida provisória.
> É que a competência excepcional deferida ao Presidente da República de nenhum modo poder ser utilizada como regra. É inaceitável o verdadeiro autoritarismo presidencial, que chega a ponto de praticamente relegar ao desuso o encaminhamento de projeto de lei ao Congresso Nacional.
> É, pois, necessário restabelecer em sua plenitude o princípio fundamental da divisão de poderes, restringindo-se o uso da medida provisória aos casos extraordinários de necessidade e de urgência, como quer a Constituição Federal... (<http://intranet.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=250686).

Outra alteração sugerida pela PEC 511/06 é a revogação do parágrafo 2º do artigo 62 e a inclusão de mais uma alínea no inciso I do parágrafo primeiro, o qual dispõe sobre as matérias que não podem ser objeto de medida provisória. A PEC propõe que seja vedada a edição de medida provisória sobre matéria relativa a tributos, salvo a sua redução ou extinção. A troca do termo *impostos* por *tributos* engloba além dos impostos, as taxas e as contribuições de qualquer natureza. Assim, pode-se observar a importância de não se limitar a vedação somente aos impostos, pois existem tributos, como as contribuições que, mesmo fantasiados com essa denominação imprópria, se constituem em impostos, contribuindo para o desequilíbrio financeiro de pessoas físicas e empresas.

Sem contar que, conforme prescreve o parágrafo 2º, a medida provisória que institua ou majore impostos, exceto os previstos nos artigos 153, I, II, IV e V, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada. Eis uma incongruência. Se é urgente e há relevância, não se concebe que a instituição ou a majoração somente valha para o exercício seguinte. Conclui-se que os pressupostos necessários não existem.

Na verdade, a inclusão de tributos como limitação material à medida provisória é coerente, posto que é impossível reconhecer-se o requisito da "urgência" de um tributo que só

poderá ser cobrado no exercício financeiro seguinte. Porém, é necessária a ressalva de se manter a possibilidade da edição de medida provisória para instituir o imposto previsto no art.154, inciso II, no qual facilmente se constata a existência do requisito de urgência:

> Art. 154.....
> .....
> II – na iminência ou no caso de guerra externa, impostos extraordinários, compreendidos ou não em sua competência tributária, os quais serão suprimidos, gradativamente, cessadas as causas de sua criação.

Ademais, já possui o fisco a norma permissiva do parágrafo 1.º do artigo 150 da CF para ter liberdade suficiente para instituição ou majoração de impostos com efeitos financeiros imediatos.

> Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:
> .....
> III – cobrar tributos:
> .....
> *b)* no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou;
> *c)* antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea *b*;
> .....
> § 1º A vedação do inciso III, *b*, não se aplica aos tributos previstos nos art. 148, I, 153, I, II, IV e V; e 154, II; e a vedação do inciso III, *c*, não se aplica aos tributos previstos nos arts. 148, I, 153, I, II, III e V; e 154, II, nem à fixação da base de cálculo dos impostos previstos nos arts. 155, III, e 156, I.
> .....

O que se pode perceber é que o parágrafo 2º do artigo 62 foi concebido porque de outra não poderia o legislador conciliar a pretensão do Governo, com a vedação do artigo 150, III, "b", ficando em segundo plano a melhor técnica quanto à análise do requisito "urgência" para edição das medidas provisórias.

Quanto ao juízo de admissibilidade, a PEC estabelece que caso a medida provisória seja inadmitida, será transformada em projeto de lei em regime de urgência. Essa providência é válida, pois prestigia a matéria tratada no ato e adianta sua apreciação. Entretanto, vale observar que já se procede dessa forma, porém, a transformação se dá após a perda de eficácia da MP, com a possibilidade de se conferir regime de urgência ao PL baseado no que dispõe o art. 155, do RICD:

> Art. 155. Poderá ser incluída automaticamente na Ordem do Dia para discussão e votação imediata, ainda que iniciada a sessão em que for apresentada, proposição que verse sobre matéria de relevante e inadiável interesse nacional, a requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara, ou de Líderes que representem esse número, aprovado pela maioria absoluta dos Deputados, sem a restrição contida no § 2º do artigo antecedente.

Temos como exemplos de medidas provisórias transformadas em projeto de lei: a MP 249 (Time Mania) que resultou no PL 5524/05, de autoria do Deputado Pedro Canedo (PP/GO) e a MP 258 (Super receita) transformada no PL 6272/05, de autoria do Poder Executivo.

Uma inovação que a PEC apresenta é quanto ao início da votação da medida provisória. O artigo constitucional 62 estabelece que a norma tenha sua votação iniciada na Câmara dos Deputados e a PEC propõe que haja alternância, quanto ao início da votação, entre a Câmara e o Senado.

Considerando que a Câmara dos Deputados é representante do povo e o Senado Federal é representante dos estados, a matéria legislativa concernente aos direitos e obrigações do povo deve ter sua votação iniciada na Câmara e o Senado deve funcionar sempre como Casa revisora, pois é mais voltado para as questões da Federação. Além do mais, já faz parte da tradição do processo legislativo brasileiro que a votação comece pela Câmara dos Deputados.

Cabe aqui esclarecer que a Casa onde a votação se iniciar será a que também dará a última palavra sobre a matéria, pois havendo na Casa revisora modificação da medida provisória, essa voltará à Casa iniciadora para ser apreciada. Ou seja, se começar a votação no Senado Federal, prevalece a vontade do Senado. Se começar na Câmara dos Deputados, prevalece a vontade da Câmara.

Assim, nada mais coerente que deixar a última palavra nas mãos da Casa que representa o povo, pois a palavra final deve ser sempre do povo. Senão ter-se-ia a possibilidade de se deparar diante de decisões relativas às matérias de interesse da sociedade tomadas pelo Senado que não representa proporcionalmente a povo.

Acredita-se que a aprovação dessa alteração seja algo impensável, pois caracterizaria a renúncia da Câmara dos Deputados a uma prerrogativa que é dela, de ter palavra final sobre projeto de lei. Vê-se que seria uma medida contra a Câmara, contra a instituição, pois diminuiria o seu poder.

Tal proposta de alternância pode proporcionar ao Governo a possibilidade de manobrar politicamente. Na hipótese de haver medida provisória polêmica, o Presidente da República a enviaria para a Casa que ele tem interesse que dê a última palavra, não mandaria para a Casa onde se sente enfraquecido, onde não tem maioria. Para essa, enviaria uma medida provisória qualquer sem muita importância. Ou seja, a alternância entre a Câmara e o Senado ficaria a critério da conveniência política do Presidente da República – ele editaria quantas medidas fossem necessárias para iniciar a votação na Casa mais favorável a ele.

A PEC propõe que o juízo de admissibilidade seja realizado pela comissão competente para examinar a constitucionalidade das matérias da Casa onde se iniciar a discussão. Em outras palavras, a proposta extingue a Comissão Mista composta por Deputados e Senadores, diminuindo o poder e a importância da outra Casa que só poderá apreciar o mérito da medida, não podendo se pronunciar sobre os pressupostos. Uma Casa assume totalmente a responsabilidade de admitir ou não a medida provisória quanto ao atendimento dos pressupostos constitucionais.

Vale salientar que, geralmente, a Comissão Mista incumbida de apreciar medida provisória não funciona. Em parte, porque o prazo estipulado para seu funcionamento (quatorze dias) é curto. Veja-se: quatorze dias corridos - considerando que segunda-feira e sexta-feira as comissões não funcionam, conforme determina o art. 46 do RICD, e subtraindo os sábados e domingos, sobram três dias numa semana e três, na outra (terça, quarta e quinta-feira). São seis dias para que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal indiquem seus membros, para que haja a instalação da comissão, para que ela se reúna e emita seu parecer. Isso, sem contar que o relator somente apresenta o parecer após esgotado o prazo de emendamento (seis dias iniciais que se seguirem à publicação da medida provisória). Ora, executar todas essas ações em duas semanas (considerando os descontos) é praticamente impossível.

Outro aspecto a ser considerado é o fato de que muitas vezes o parlamentar não apresenta interesse no funcionamento da Comissão Mista, porque existe a possibilidade da apresentação do parecer em Plenário por intermédio do relator. Talvez pensando em obrigar o funcionamento da Comissão Mista, a PEC 323/04 estabelece que o parecer de admissibilidade seja de competência exclusiva da Comissão Mista, não podendo ser suprido pelo de relator individual nomeado em substituição ao colegiado**.**

Quanto à questão dos prazos, a Proposta de Emenda à Constituição 511/06 dispõe que o prazo de vigência da medida provisória é de cento e vinte dias (não prevê prorrogação), sendo dividido, a fim de apreciar o ato, da seguinte forma: a Câmara dos Deputados tem até sessenta dias para apreciar a matéria, contados a partir da publicação da medida provisória; o Senado Federal tem até quarenta e cinco dias, contados a partir do recebimento na Casa iniciadora; e a Casa iniciadora tem o remanescente do prazo da vigência da medida provisória para apreciação das emendas da Casa revisora, quando houver, ou da matéria, no caso quando a Casa iniciadora não tiver concluído a apreciação no seu prazo estipulado. Depreende-se que o remanescente do prazo da vigência da medida provisória equivale a no mínimo quinze dias, podendo ser ampliado caso as Casas a apreciem antes do término de seus prazos respectivos.

Vale notar que a proposta possibilita o encaminhamento da matéria à Casa revisora, no estado em que se encontrar, caso o prazo da Casa iniciadora (sessenta dias) se encerre sem a conclusão da votação. E determina que aprovada a medida provisória na Casa revisora, a matéria retorna à Casa iniciadora, mesmo que aprovada sem emendas pela Casa revisora, podendo a Casa iniciadora aprovar ou rejeitar a medida provisória, vedada a inclusão de novas emendas.

Antes de continuar, é necessário esclarecer que parece haver um erro de redação nesse ponto da PEC. Pois não se justifica a proposta estabelecer o prazo de sessenta dias para a Câmara e quarenta e cinco dias para o Senado, sendo que mais à frente faz referência à Casa iniciadora e Casa revisora e propõe a alternância do início da votação entre Câmara e Senado.

O parágrafo 6º, inciso V, da PEC, dispõe que se, em cada fase da tramitação a medida provisória não for apreciada depois de transcorridos dois terços do respectivo prazo, entrará em regime de urgência, na Casa em que estiver tramitando, sobrestando todas as demais deliberações legislativas do Plenário da Casa respectiva. Tal dispositivo modifica o que acontece hoje e beneficia a Casa revisora. Pois como a Câmara dos Deputados geralmente não aprecia MP no prazo estabelecido e o sobrestamento acontece após os quarenta e cindo dias contados da publicação, o Senado Federal recebe a norma já trancando sua pauta. Assim, acontecendo o sobrestamento de forma independente, conforme os prazos respectivos de cada Casa, se evita esse prejuízo para a Casa revisora.

Vale ressaltar que, assim como acontece no caso de medida provisória ser inadmitida quanto aos pressupostos constitucionais, no caso do prazo da Casa revisora (quarenta e cinco dias) se encerrar sem que a votação da medida tenha sido concluída, essa perde a eficácia e também passará a tramitar como projeto de lei, em regime de urgência. Tal alteração antecipa a perda de eficácia da MP, pois após os quarenta e cinco dias da Casa revisora ainda restam quinze dias de sua vigência.

A PEC 511/06 acrescenta, ao artigo 62 da Constituição Federal, o parágrafo 13 com a seguinte redação:

> § 13 Cada medida provisória tratará de um único objeto e não conterá matéria estranha a este objeto ou a ele não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão.

Inicialmente, a inclusão desse parágrafo pode parecer desnecessária, pois já existe lei estabelecendo essa norma. A Lei Complementar nº 95/98 dispõe em seus artigos 1º e 7º, inciso II:

> Art. 1º A elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis obedecerão ao disposto nesta Lei Complementar.

> Parágrafo único. As disposições desta Lei Complementar aplicam-se, ainda, às medidas provisórias e demais atos normativos referidos no art. 59 da Constituição Federal, bem como, no que couber, aos decretos e aos demais atos de regulamentação expedidos por órgãos do Poder Executivo.
> Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:
> .....
> II - a lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;
> .....

Entretanto, tal dispositivo confere força constitucional à norma e abre a possibilidade, caso não seja respeitada, de se recorrer ao Supremo Tribunal Federal.

De qualquer modo, vale ressaltar que se medida provisória é editada contendo mais de um objeto e matéria estranha a este, a causa não é a inexistência de norma regulando esse tema e sim a falta de cumprimento de norma já existente.

Pode-se notar que as alterações sugeridas pela PEC 511/06 são válidas, pois buscam o aperfeiçoamento do rito da medida provisória, da mesma forma que a PEC 491/05, que será analisada a seguir. Releva observar que se fará uma abordagem comparativa, visto que as duas Propostas de Emenda à Constituição apresentam pontos semelhantes e por não se desejar que o estudo se torne repetitivo e, conseqüentemente, cansativo.

5.2 PEC 491/05

A Proposta de Emenda à Constituição nº 491/05, apensada à PEC 511/06, também propõe que o prazo de vigência da medida provisória seja de cento e vinte dias, ao final do qual, caso não convertida em lei, ou em razão de a admissibilidade ser recusada em alguma das Casas, a medida será transformada em projeto de lei de iniciativa do Presidente da República e tramitará em regime de urgência.

Vê-se que ambas as PECs propõem a retirada da previsão de prorrogação do prazo da vigência da medida provisória. Tal alteração ratifica o que já acontece, pois raramente o Congresso aprecia medida no período de sessenta dias.

A proposta estabelece que caberá a comissões e ao Plenário de cada Casa, separadamente, examinar a medida provisória e sobre ela emitir parecer e deliberar quanto ao atendimento dos pressupostos de relevância e urgência, quanto aos aspectos de constitucionalidade e ao mérito da matéria, na forma como dispuser o regimento comum. Porém, não apresenta nenhum dispositivo especificando qual seria a comissão, deixando a cargo de regra regimental.

Diferentemente da PEC 511/06 que determina o juízo de admissibilidade seja feito pela comissão da Casa iniciadora, a PEC em estudo contempla ambas as Casas a fim de que se pronunciem quanto aos pressupostos constitucionais, valorizando a autonomia de cada uma delas.

Diante da indefinição de qual seria a comissão competente para examinar a medida provisória e sobre ela emitir parecer, duas hipóteses podem ser consideradas: a criação de comissão especial para cada medida provisória, nos moldes do art. 34, do RICD, e o encaminhamento da medida às comissões temáticas. No primeiro caso, devido à grande quantidade de MPs editadas, seria a multiplicação do número de comissão especial, o que dificultaria seu funcionamento, pois, geralmente, já existe um número elevado de comissões especiais atuando (por sinal, talvez fosse o caso de o Regimento limitar esse número). Assim, essa norma não mudaria em nada a situação atual, pois a Comissão Mista que se constitui para apreciar MP também não funciona.

Além disso, a formação de comissão especial é demorada, visto que abrange sua criação, indicação de membros, eleição do presidente e vice-presidentes e escolha da relatoria, a não ser que se determinasse um tempo para que esses procedimentos ocorressem, mas, mais uma vez, ficaria o processo semelhante ao da Comissão Mista.

Ora, como a medida provisória é de natureza urgente e relevante, talvez fosse mais interessante ser apreciada pela comissão temática cuja existência é permanente, estabelecendo que fosse encaminhada à comissão permanente que detivesse a maior parte do mérito da matéria. Parece, a princípio, que seria uma boa norma. Poderia valorizar o trabalho das comissões permanentes, pois as principais matérias ou são apreciadas nas comissões especiais ou entram em regime de urgência, recebendo parecer direto no Plenário.

A PEC 491/05 mantém a regra vigente relativa à votação ter início na Câmara dos Deputados e apresenta prazos para apreciação da medida provisória diferenciados para cada Casa, como dispõe a PEC 511/06: sessenta dias para a Câmara, contados de sua publicação; quarenta e cinco dias para o Senado, contados de seu recebimento; e quinze dias para a Câmara apreciar as emendas do Senado, aprovar ou rejeitar a medida provisória, contados da data em que forem recebidas. Também a proposta determina que, caso a Câmara não encerre a votação no prazo estipulado, a matéria será encaminhada ao Senado, no estado em que se encontrar, reiniciando-se a discussão, inclusive pelo pronunciamento do juízo de admissibilidade.

Entretanto, inova determinando que, caso nos quinze dias remanescentes a Câmara dos Deputados não delibere sobre o texto recebido do Senado Federal, será considerada como

decisão congressual final a do Senado Federal sobre a matéria, cabendo ao regimento comum prever o modo de se fazer a respectiva comunicação ao Chefe do Executivo. Note-se que a referida norma poderia levar ao enfraquecimento da Câmara, à diminuição do seu poder. Teria como conseqüência o monopólio do Senado sobre a matéria tratada na medida provisória e, caso houvesse a apresentação de um PLV, esse seria apreciado sem a participação da Câmara.

Ademais, essa alteração possibilitaria ao Governo, caso a oposição fosse em maior número na Câmara e no Senado o Governo tivesse maioria, trabalhar para obstruir a votação, impedindo a Câmara dos Deputados de deliberar, para prevalecer a posição do Senado. A melhor solução para resolver a questão seria determinar a perda de eficácia da medida provisória.

Acredita-se que aprovar uma norma com esse teor seja algo impensável, pois seria uma das Casas do Congresso Nacional admitir no texto constitucional a possibilidade de não trabalhar, de não deliberar a respeito de matéria sob sua responsabilidade.

Ainda a respeito da possibilidade de qualquer das Casas do Congresso Nacional não votar medida provisória dentro dos prazos estipulados, a proposta prescreve que, tal como a PEC 511/06, após transcorridos dois terços dos respectivos prazos a medida provisória entrará em regime de urgência, ficando sobrestadas todas as demais deliberações legislativas do Plenário da Casa respectiva e acrescenta que o sobrestamento também alcançará as comissões que estiverem examinando a matéria.

É importante notar que ambas as Propostas de Emenda à Constituição mantiveram a regra do sobrestamento, que tem como objetivo dar maior agilidade ao processo de conversão da medida provisória em lei, além de forçar o Congresso Nacional a cumprir sua obrigação de apreciar quanto aos requisitos e meritoriamente o ato legislativo editado pelo Executivo. É preciso reconhecer que o mecanismo do trancamento de pauta mostra-se coerente com a necessidade de dinâmica apreciação da medida provisória que, em última instância, tem como requisitos a relevância na satisfação de interesses excepcionais da sociedade, e a urgência, no sentido de que há situação de periculosidade a ser evitada ou contida pelo provimento legislativo.

Sem dúvida o sobrestamento de pauta agiliza o processo de apreciação da medida provisória, forçando o Congresso a deliberar. Contudo, a apreciação da medida provisória pode ser ainda mais ágil, se o Presidente da Câmara optar por colocar em pauta medida provisória antes mesmo do trancamento de pauta, conforme Decisão da Presidência proferida em Sessão Plenária no dia 9 de outubro de 2001 e reiterada em 1º de março de 2007.

A princípio, tal procedimento possibilita maior rapidez na apreciação da medida provisória, porque atualmente a medida só tranca a pauta no quadragésimo quinto dia e, por conseguinte, muitas vezes, fica parada entre o décimo quinto e o quadragésimo quinto dias sem deliberação, pois a Câmara raramente aprecia uma medida provisória antes do sobrestamento de pauta.

Por outro lado, devido ao elevado número de medidas provisórias editadas pelo Executivo, caso o Presidente da Câmara resolva se adiantar e colocar, frequentemente, em pauta MP antes do sobrestamento, as deliberações da Casa ficarão prejudicadas, porque a medida tem preferência sobre as demais matérias legislativas, salvo os projetos com solicitação de urgência pelo Presidente da República com prazo constitucional vencido, conforme Decisão supracitada. Isso acaba por caracterizar um "trancamento de pauta permanente", pois sempre haverá medida provisória para ser votada e a apreciação das proposições ordinárias será adiada. Da forma como é feito atualmente, só colocando em pauta MP que já tenha sobrestado as demais deliberações, a Câmara tem a possibilidade de deliberar a respeito das outras matérias, entre o sobrestamento provocado por uma medida e outro.

A PEC determina ainda que, caso o Plenário de qualquer das Casas do Congresso Nacional não vote a medida provisória dentro dos prazos determinados, seja adotado o princípio estabelecido no parágrafo 2º, inciso I, do art. 58 da Constituição Federal, porém não cabendo o recurso admitido no dispositivo citado:

> Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.
> .....
> § 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:
> I – discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;
> .....

Pois bem, considerando que o Governo tenha maioria na comissão, a medida provisória seria facilmente aprovada e o Governo poderia obstruir a votação no Plenário, fazendo valer a decisão da comissão. Tal dispositivo beneficiaria o Governo, pois é mais fácil conseguir maioria em uma comissão, que possui número de membros limitado, do que no Plenário.

Na hipótese de as comissões incumbidas do juízo de admissibilidade e da apreciação do mérito de medida provisória não o fizerem no prazo regimentalmente estabelecido, a matéria será encaminhada ao Plenário da respectiva Casa, para que delibere, dentro dos prazos previstos, sobre ao atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência,

sobre o mérito, ou sobre ambos se for o caso. Essa regra ratifica o procedimento atual, estabelecido na Resolução 1/02 do Congresso Nacional, que determina caso a Comissão Mista não emita parecer, a matéria será encaminhada à Câmara dos Deputados e o parecer proferido em Plenário.

Como se pode perceber, ambas as PECs apresentam alterações pertinentes. Espera-se que, com o decorrer do processo de tramitação dessas propostas, o Congresso consiga aproveitar o que existe de melhor em relação às alterações sugeridas, e assim, contribua para que o rito da medida provisória alcance maior grau de aperfeiçoamento.

CONCLUSÃO

A Constituição Federal dispõe em seu artigo 2º sobre a independência e harmonia entre os Poderes da União. Sabe-se que a tripartição dos poderes, idealizada por Montesquieu, adotada no sistema jurídico brasileiro, acarreta responsabilidades e atribuições específicas para cada um deles. Entretanto, em dadas situações, no exercício das atividades estatais, é necessário a um Poder revestir-se de funções inerentes ao outro, pois o Estado Moderno precisa de instrumentos que lhe dêem agilidade para a realização de atividades que não possam aguardar o desenlace moroso da via normal. Dessa forma, a Carta Magna dotou o Executivo da competência de editar ato normativo com força de lei, nos casos de relevância e urgência.

Portanto, admite-se, excepcionalmente, que o Executivo legisle, porém, dentro dos limites constitucionais. Assim, o uso da medida provisória deve ser interpretado como exceção, tendo que ser entendido nos exatos termos constitucionais, não se podendo ir além, pois se abrirá uma porta ao arbítrio.

Apesar das várias críticas apresentadas ao longo do trabalho a respeito da medida provisória, ressalta-se a sua necessidade nos casos de grave ameaça às instituições, convulsões políticas internas ou externas que possam abalar o país. Contudo, não se pode admitir que, ao adotá-la, o Executivo substitua o Legislativo na missão de produzir as leis. Sem dúvida, é preciso estabelecer limites e isso é tarefa do Congresso Nacional.

Em vista disso, com o intuito principal de inibir a adoção de MP de forma desenfreada, evidente desde a promulgação da Constituição de 1988, foi promulgada a EC 32/01 que, infelizmente, não alcançou seu objetivo maior. Assim, o uso abusivo continua prevalecendo e sendo alvo de críticas, caracterizando-se, para muitos, como o sinal de que o Executivo usurpa a função de legislar do Legislativo que, por sua vez, se torna homologador da vontade do Presidente da República.

Então, como resolver o problema? Acredita-se que a solução não esteja na extinção do instituto. Não se pode condenar a medida provisória pela sua utilização desregrada. Defende-se que a solução possa advir da somatória de várias ações, como a discussão e aprovação de propostas que buscam o aperfeiçoamento das regras pertinentes ao instrumento, limitando a função legislativa do Executivo e proporcionado melhores condições de o Congresso apreciar a medida; a estrita observância dos requisitos de urgência e relevância na adoção de medida

provisória pelo Executivo; o uso criterioso da prerrogativa constitucional do Legislativo de negar o prosseguimento das medidas que não atendam aos requisitos; e o desenvolvimento de regras de organização interna que visem o fortalecimento do Legislativo, buscando salvaguardar a sua função precípua de legislar, pois, se o próprio não o fizer, pode contar certo com a sua degradação.

Para finalizar, afirma-se que, infelizmente, apesar do constante debate sobre a medida provisória e dos esforços de aperfeiçoar seu regramento, tal instituto permanece uma espécie normativa polêmica e repleta de peculiaridades. Sua natureza transitória e a característica de possuir vigência e eficácia imediatas continuarão gerando polêmicas na vida jurídica brasileira.

BIBLIOGRAFIA

ABREU JUNIOR, Diogo Alves de. *Medidas provisórias: o poder quase absoluto*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

AMARAL, Agamenon Bento do. Uso indevido da medida provisória e a usurpação do poder legislativo. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 8, n. 286, 2004. Disponível em: http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5107. Acesso em: 30 jan. 2007.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Medida provisória e a sua conversão em lei: a emenda constitucional n. 32 e o papel do Congresso Nacional. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, Paulo. Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. *Dados*. Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000100001>. Acesso em: 30 nov.2006.

BARROS, Sérgio Resende de. *Regulamentação das Medidas Provisórias*. 2002. Disponível em: <http://www.srbarros.com.br/artigos.php?TextID=9> Acesso em 8 dez. 2006.

----------. *Medidas, provisórias?*. 2000. Disponível em: http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista53/medidas.htm Acesso em 8 dez. 2006

BRASIL. Congresso. Resolução nº 1, de 8 de maio de 2002. Dispõe sobre a regulamentação das medidas provisórias. Disponível em <http://intranet2.camara.gov.br/internet/legislação/legin.html/textos/visualizarTexto.htm> Acesso em 29 maio 2006.

BRASIL. Senado Federal. Regimento Interno do Senado Federal. Brasília, DF: Senado Federal, 2003.

BRASIL. Congresso. Ato Conjunto nº 2, de 6 de dezembro de 2004. *Diário do Senado Federal*, de 8 de dezembro de 2004. Ano LIX nº 202. Disponível em: http://legis.senado.gov.br/pls/prodasen/PRODASEN.LAYOUT_MATE_DETALHE.SHOW_MATERIA?P_COD_MAT=71607 Acesso em: 5 fev 2007.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. 7. ed. Brasília, DF: Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. 26 ed. Brasília, DF: Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional n° 32, de 11 de novembro de 2001. Trata de vigência de Medida Provisória. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 nov. 2001. Disponível em: <http://www.in.gov.br/imprensa/jsp/pesquisa.jsp>. Acesso em: 10 set. 2006

BRASIL. Câmara dos Deputados. Notas taquigráficas da Sessão Plenária do dia 1º de março de 2007. Disponível em: http://www.camara.gov.br/internet/plenario/notas/ordinari/v010307.pdf. Acesso em: 2 mar. 2007

COSTA, Marcos Vinícius Americano da. Emenda Constitucional das medidas provisórias. In: *Jurídica: Administração Municipal*. Ano VIII, nº 7. jul.2003. p. 12-23.

FERREIRA, Sérgio de Andréa. *Medida provisória: natureza jurídica*. Revista trimestral de Direito Público, n. 1, p. 153-167, 1993.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*. 5. ed. ver. ampl. e atualz. São Paulo: Saraiva, 2002.

FRANÇA JÚNIOR, Fausto F. de. Comentários à Emenda Constitucional nº 32/2001. *Jus Navigandi***,** Teresina, ano 6, n. 53, jan. 2002. Disponível em: http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2551 Acesso em: 11 fev. 2007

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. *Medidas provisórias*. In Benevides, M.V. e Kerche (orgs.) F. Reforma política e cidadania. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, Instituto Cidadania, 2003. p. 266-299.

----------. Modelos de Legislativo: o Legislativo brasileiro em perspectiva comparada. *Plenarium*. Brasília, nº 1, p. 41-56, nov. 2004.

----------. Bases Institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, São Paulo, nº 44, p. 81-106, 1998.

----------. O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação? In: *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, FAPESP. 2001. p. 125-156.

LUCENA FILHO, Humberto Lima de. Considerações acerca da medida provisória: aspectos jurídicos e práticas governamentais. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 10, n. 976, 4 mar. 2006. Disponível em: http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8068 Acesso em 9 fev. 2007.

KADRI, Omar Francisco do Seixo. O Executivo Legislador: O Caso Brasileiro. *Boletim da Faculdade de Direito-Universidade de Coimbra.* Coimbra-Portugal: Coimbra, 2004.

MARIOTTI, Alexandre. *Medidas provisórias*. São Paulo: Saraiva, 1999.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Modificação de medida provisória na conversão em lei – necessidade de remessa para sanção e veto em face da alteração – outros aspectos – opinião legal. *Revista dos Tribunais*, ano 89, volume 775, maio 2000, p. 99-109

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 96.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional.* 13 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

NASCIMENTO, Rogério José Bento Soares do. Abuso do poder de legislar – controle judicial da legislação de urgência no Brasil e na Itália. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.

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

PESSANHA, Charles. *Notas sobre as relações entre o Executivo e o Legislativo no Brasil: 1964-1992*). In: Boas, Gláucia Villas; Gonçalves, Marco Antonio (Org.) O Brasil na virada do século: o debate dos cientistas sociais. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995. p. 284-299.

PRUDENTE, Antônio Souza. "Medida Provisória e Segurança Jurídica". *Revista de Informação Legislativa* n. 132, Brasília, abr./jun. 1998.

SAMPAIO, Marco Aurélio Stradiotto. *A EC n. 32/2001 e o diálogo entre legislativo e executivo acerca da medida provisória.* Dados, 2001. Disponível em: http://necon.iuperj.br/arquivos/artigos/artigo_sampaio.pdf. Acesso em 20 dez. 2006.

SANTOS, Brasilino Pereira dos. As medidas provisórias no direito comparado e no Brasil. São Paulo: Ltr. 1993.

SANTOS, Fabiano. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. In: *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. *Dados*. Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 feb 2007.

SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, Pauliran Gomes e. *As repercussões das medidas provisórias não convertidas em lei à luz da emenda constitucional nº 32/2001*. São Paulo: Comut, 2003.

SOARES, Marcos Antônio Striquer. Características do Presidencialismo no Brasil e Fragilidade Democrática: Dificuldades de Controle do Presidente da República do Brasil. *Semina.* Londrina, v. 24, p. 1-24, set. 2003

SUZUKI, Anderson; DIAS, Fávio Marques; VIOLIN, Marco Antônio, Constituição Federal e medidas provisórias. *Medidas provisórias e segurança jurídica: atualizada de acordo com a Emenda Constitucional nº 32, de 11.9.2001*. SOUZA, Carlos Aurélio Mota (Coord.). São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003. p. 13-34.

SZKLAROWSKY, Leon Fredja. *Medidas Provisórias: instrumento de governabilidade*. São Paulo: NDJ, 2003.

----------. Medidas Provisórias: instrumento de governabilidade. *Jus Navigandi***,** Teresina, ano 7, n. 64, abr. 2003. Disponível em: http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3956. Acesso em: 30 jan. 2007.

VALE, Juliana Carla de Freitas do. *Medidas Provisórias: O procedimento legislativo e seus efeitos jurídicos* – Série Jurídica. Brasília: FDK, 2004.