
MEDIDAS PROVISÓRIAS: GÊNESE, CAUSAS E EFEITOS

*Luís Fernando Pires Machado**

1. Introdução

O instituto da medida provisória, idealizado na última Constituinte quando ainda se cogitava a implantação do sistema parlamentarista de governo, sobreviveu ao texto presidencialista com o pressuposto de que, em determinadas ocasiões, a premência em dar soluções adequadas e eficazes a certas situações de emergência poderia encontrar resistências com a inevitável lentidão do processo legislativo ordinário na feitura das leis. Com isso, tornou-se imprescindível a adoção de mecanismos mais céleres utilizados extraordinariamente pelo Poder Executivo.

Ao se resgatar o ordenamento jurídico brasileiro, nota-se que a atividade normativa do Poder Executivo teve sua gênese na Constituição de 1937, na vigência do Estado Novo, de forma permanente, visto que ao Congresso não se permitiam reuniões devido ao seu fechamento, determinado pelo regime getulista. Com efeito, havia a liberação de normas apenas pelo exercício presidencial; obviamente que, naquela gestão, a ação monocrática na adoção dos decretos-leis ficava fora dos limites democráticos.

Tal atuação foi suprimida com a Constituição da Nova República de 1946, sem qualquer instrumento que permitisse ao Executivo legislar de forma extraordinária; porém, com o advento no texto constitucional de 1967 e sua incorporação mediante a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, em pleno regime militar, mais uma vez fora incorporado o decreto-lei como instrumento de celeridade nas questões emergenciais e excepcionais.

Em vista do processo de democratização do País e a retomada das prerrogativas institucionais do Legislativo, os Constituintes de 1988 resolveram incrustar na Carta Magna um dispositivo legislativo próprio, por pura conveniência, com o esmero de que a adoção de um procedimento legislativo especial deveria ser o contraponto aos decretos-leis, por estes não serem simpáticos ao processo de redemocratização, cuja tendência era o seu expurgo.

* **Luís Fernando Pires Machado** é Mestrando em Gestão e Auditoria Ambiental e Pós-Graduando em Administração Legislativa. É servidor efetivo do Senado Federal e atualmente ocupa o cargo de Assistente Técnico Legislativo no Gabinete da Liderança do Governo no Congresso Nacional.

Decerto que os parlamentares, à ocasião, pressentiram dificuldades de governança quando houvesse alguma situação de extrema urgência e relevância e, sem incorrer nas características ditatoriais dos decretos-leis, adotaram as medidas provisórias. Decerto que o instituto das medidas provisórias foi criado com o objetivo de substituir o instituto do decreto-lei, afastando de uma vez por todas os resquícios do autoritarismo.

O Poder Constituinte buscou esse instrumento legislativo na doutrina e no direito positivo italiano e espanhol. Presta-se, no entanto, o modelo adotado no ordenamento jurídico mediante o instituto das medidas provisórias pela sua utilização em diversos países democráticos, parlamentaristas ou presidencialistas, com diferentes denominações, tais como decretos de emergência, decretos legislativos ou nomes que se assemelham.

Seu emprego na atual conjuntura em situações de emergência, com maior ou menor prazo de validade, acaba por constituir um instrumento democrático, pois as medidas provisórias, apesar de efêmeras, são passíveis de emendamento, destaques ou transformadas em projetos de lei de conversão e até rejeitadas, por parte dos deputados e senadores, partindo do pressuposto que tenha havido amplo e irrestrito debate acerca da matéria, o que não se permitia com o decreto-lei¹, ou antes da edição da Emenda Constitucional nº 32, de setembro de 2001², que necessitava de reedições, devido ao prazo de vigência limitado a trinta dias. De acordo com o Quadro I, demonstra-se a diferença entre o decreto-lei e a medida provisória inserta na Constituição, antes da EC nº 32, de 2001.

QUADRO I

DECRETO-LEI	MP ANTES DA EC Nº 32/2001
Cabia ao Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não houvesse aumento de despesa.	Cabia ao Presidente da República, em caso de urgência e relevância, com força de lei.
Abrangia: → segurança nacional; → finanças públicas, inclusive normas tributárias; e → criação de cargos públicos e fixação de vencimentos.	Não havia vedações.

¹ Os decretos-leis eram instrumentos legais utilizados pelo Presidente da República no sentido de dar imediata efetividade a uma norma da administração, com poder de lei desde a sua edição. No Brasil, foram muito utilizados durante o Estado Novo (1937-1945) e a Ditadura Militar (1964-1985).

² A Emenda Constitucional nº 32/2001, aprovada pelo Congresso Nacional já na perspectiva de tentar conter o abuso na edição de medidas provisórias, aprovou a proibição da sua reedição na mesma sessão legislativa (§ 10º do Art. 62) e inseriu expressamente matérias que não podem ser regulamentadas por meio de medida provisória (§ 1º do art. 62).

O decreto-lei era submetido ao Congresso Nacional para aprovação ou rejeição no prazo de 60 dias. Sem deliberação, previa a sua inclusão em ordem do dia, em regime de urgência, no prazo de 10 dias. Se não apreciado, considerava-se aprovado.	A medida provisória era submetida ao Congresso Nacional para aprovação ou rejeição no prazo de 30 dias. Sem liberação, previa reedições. Em recesso, previa convocações do Congresso Nacional para reuniões no prazo de 5 dias.
Produzia efeitos desde sua edição e possuíam caráter transitório, por ter a previsão de sua conversão em lei.	Produzia efeitos desde sua edição e possuíam caráter transitório, por ter a previsão de sua conversão em lei.
Não podia ser alterado pelo Congresso Nacional.	Podia ser alterada ou aprovada em parte.
Aprovação tácita pela não apreciação pelo Congresso no prazo de 60 dias.	Rejeição tácita pela não apreciação pelo Congresso no prazo de 30 dias.
Eram duas as formas de aprovação: a tácita (decorso de prazo) e a expressa.	Era uma só a forma de aprovação: a expressa.
Era só uma forma de rejeição, a expressa, pela votação pelo Congresso Nacional.	Eram duas as formas de rejeição: a tácita (decorso de prazo) e a expressa.
A sua rejeição refletia na revogação.	A sua rejeição não induzia revogação, suspendia a eficácia com efeitos <i>ex tunc</i> .
	Com alteração no texto original, torna-se projeto de lei de conversão.

O interesse político dos conteúdos das medidas provisórias é de mão dupla pela interatividade entre os dois Poderes da República – Executivo e Legislativo. Vale-se pelo liame exigido na Constituição. De um lado, o Presidente da República adota medidas provisórias e, em sentido contrário, o Congresso as aprecia no prazo ou as ignora, além de aprová-las, emendá-las ou rejeitá-las. Uma vez adotadas, passam a vigor desde a sua publicação, com força de lei ordinária, imediatamente, pelo prazo de 60 dias, com previsão de sua prorrogação por igual período mediante ato do presidente do Congresso Nacional. Se rejeitadas ou não apreciadas pelo Parlamento, deverá ser promulgado decreto legislativo, aprovado pelo Congresso Nacional, para regular os efeitos jurídicos decorrentes, sob pena de ficarem mantidas as relações jurídicas constituídas durante sua vigência.

Ressalte-se que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal têm a prerrogativa *in limine*³ de fazer cair medidas provisórias, caso não cumpram os pressupostos de urgência e relevância⁴ e seu mérito. Também cabe à Comissão Mista de Orçamento pronunciar-se sobre a adequação orçamentária e financeira, quando se tratar de despesas ou crédito orçamentário. Com efeito, o Congresso Nacional, ao exercer esse poder legiferante, pode aprovar, rejeitar ou fazer caducar qualquer medida provisória pela intempestividade.

³ Compete aos deputados e senadores liminarmente derrubar medida provisória, necessitando de reunião do Plenário, exigindo-se maioria simples de votos, em cada uma das Casas.

⁴ Ao justificar a relevância e a urgência de determinada situação, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional (art. 62, da Constituição Federal, com redação conferida pela emenda constitucional nº 32/2001).

Devido ao grande volume de medidas provisórias, sobre os mais diversos temas, o Congresso Nacional tomou providências intencionando frear o abuso na adoção desse instituto. Com a EC nº 32, de 2001, foram relacionadas diversas matérias que poderiam ser objeto de medidas provisórias. Sua relação mostra-se exaustiva, contendo vedações, ainda que tendesse à diminuição ou inibição de vontade na expedição das mesmas; além disso, vedou-se a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida que tenha sido rejeitada ou perdido sua eficácia por decurso de prazo.

No entanto, apesar de o Congresso Nacional haver emendado a Constituição, ressoam opiniões aqui e ali, apontando a ilegitimidade das medidas provisórias, em virtude de terem sido recepcionadas, de forma suspeita, na redação final da Constituição⁵, mascarando os decretos-leis.

Outro ponto a destacar é a busca do Poder Judiciário para declarar a inconstitucionalidade de medida provisória, quando não se enquadrarem os pressupostos de urgência e relevância, adotando o equilíbrio nessas tratativas e, por vezes, retirando-a de circulação do mundo jurídico.

A questão recorrente é: o instituto das medidas provisórias é assaz importante para a governabilidade, ou ainda, qual o melhor rito a ser aplicado em sua tramitação no Congresso Nacional?

2. Acolhimento constitucional das medidas provisórias

No Brasil, o exercício da presidência da República merecia limitações e condições de governabilidade da República Velha (1891) até o advento do Estado Novo (1937). A partir de então, o Estado Novo inovou com o decreto-lei, instrumento normativo editado de modo abusivo, que não vingou na Nova República (1946). No entanto, com a chegada dos militares ao poder (1964), os decretos-leis ganharam novo fôlego, ampliando os poderes presidenciais ao desconsiderar do processo legislativo e o papel do Congresso Nacional.

A Constituição “polaca” de 1937, em seus arts. 12, 13 e 14, autorizava o presidente da República à expedição de decretos-leis, *in verbis*:

Art. 12. O Presidente da República pode ser autorizado pelo Parlamento a expedir decretos-leis, mediante as condições e nos limites fixados pelo ato de autorização.

Art. 13. O Presidente da República, nos períodos de recesso do Parlamento ou de dissolução da Câmara dos Deputados, poderá, se o exigirem as necessidades do Estado, expedir decretos-leis sobre as matérias de competência legislativa da União, excetuadas as seguintes:

⁵ Posicionou-se José Afonso da Silva (1990, p. 452) que “um gênio qualquer, de mau gosto, ignorante e abusado, introduziu-as aí, indevidamente, entre a aprovação do texto formal (portanto, depois do dia 22 de setembro de 1988) e a promulgação-publicação da Constituição no dia 5 de outubro de 1988”.

- a) modificações à Constituição;
- b) legislação eleitoral;
- c) orçamento;
- d) impostos;
- e) instituição de monopólios;
- f) moeda;
- g) empréstimos públicos;
- h) alienação e oneração de bens imóveis da União.

Parágrafo único. Os decretos-leis para serem expedidos dependem de parecer do Conselho da Economia Nacional, nas matérias da sua competência consultiva.

Art. 14. O Presidente da República, observadas as disposições constitucionais e nos limites das respectivas dotações orçamentárias, poderá expedir livremente decretos-leis sobre a organização do Governo e da Administração federal, o comando supremo e a organização das forças armadas.

Em outras circunstâncias, a Constituição de 1969, em seu art. 55, permitia ao Presidente da República instituir decretos-leis, *in verbis*:

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-leis sobre as seguintes matérias:

- I – segurança pública;
- II – finanças públicas, inclusive normas tributárias; e
- III – criação de cargos públicos e fixação de vencimentos.

Movimentos de democratização e abertura política permitiram a convocação da Assembleia Nacional Constituinte que resultou na atual Carta Magna (1988), que, consolidada, justificou a inserção do instituto das medidas provisórias não como fonte inspiradora dos decretos-leis, mas como texto representativo do constitucionalismo cidadão.

Não obstante, faz-se necessário conhecer a gênese das medidas provisórias e suas discussões, durante a Constituinte de 1988.

Apesar dos embates, a aceitação das medidas provisórias foi consciente e não mero descuido ou acaso. Os simpáticos ao decreto-lei tentaram o seu continuísmo, em vão. Venceram os adeptos da medida provisória. Dentre as diversas proposições, destaca-se a do Deputado Adyrson Motta⁶, que pretendia incluir a vedação da expedição do decreto-lei, denunciando seu caráter arbitrário, que serviria ao mandante das ditaduras e regimes autoritários fazer valer sua vontade sem auscultar o Parlamento, pelo “ato violento que apresenta, pois os mais mezinhos princípios do ideal democrático, sendo oportuno, por ocasião da Constituinte, escoimá-lo expressamente do elenco de nossos atos legislativos”.

⁶ O Dep. Adyrson Motta apresentou a Emenda nº 864, na Comissão III – Organização dos Poderes e Sistema de Governo, *in* Relatório da Constituinte, editado pela SEEP, Senado, 1988, p. 243.

A Constituinte, que teve como Relator-Geral o então Senador Bernardo Cabral, derrotou o parecer da Comissão de Sistematização, que suprimia o art. 64 e seu parágrafo. No referido dispositivo, aprovado pelo Plenário, permitia-se ao Presidente da República editar medidas provisórias, em caso de relevância e urgência, por constituírem instrumentos de governança para o moderno *welfare state*⁷.

Na Comissão de Sistematização (IX), emenda do Deputado Prisco Viana tinha por objetivo dar poderes ao Presidente da República para, privativamente, editar decreto-lei, *ad referendum*⁸ do Congresso Nacional. Reporte-se à emenda nº 73, apresentada pelo Senador Luiz Viana, que sugeria o critério de escolha do Primeiro-Ministro⁹. O referido Parlamentar, posteriormente, retirou a proposição.

Na Seção VII, o processo normativo se mostrava híbrido: o poder de legislar deveria ser conferido não só ao Congresso Nacional, mas também ao Presidente da República. A emenda apresentada pelo Deputado Expedito Machado dava poderes ao Presidente da República para editar, mediante ato próprio, ouvido o Conselho de Ministros, em caso de urgência, medidas extraordinárias, em matéria econômica ou financeira, *ad referendum* do Congresso Nacional. Também o Deputado Oswaldo Lima Filho sugeria que “o Chefe do Governo, em casos de necessidade e de urgência, poderia expedir decretos provisórios de urgência tendo força de lei, que deverão ser aprovados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, e se estes não estiverem reunidos, deverão ser convocados no prazo de cinco dias”. Os decretos de urgência perderiam sua eficácia desde a sua data de origem se não fossem aprovados e convertidos em lei pelo Congresso dentro de sessenta dias após a publicação. Estabelecia-se, ainda, que qualquer das Casas do Congresso poderia suspender, no todo ou em parte, a vigência e a eficácia do decreto de urgência, até a publicação da lei, ou alterá-la ou rejeitá-la em parte ou totalmente. Se rejeitado o decreto de urgência, não poderia ser renovado no decurso da mesma sessão legislativa.

Na Comissão de Organização dos Poderes e Sistema do Governo (Comissão III), houve a apresentação de um substitutivo do relator, não aprovado, que impedia ao Executivo, salvo delegação do Congresso, “editar decreto que tenha valor de lei”. Contudo, em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderia, por solicitação do Primeiro Ministro, adotar medidas provisórias, com força de lei, e submetê-las de imediato para

⁷ Estado cidadão e do bem-estar.

⁸ Dependente de homologação para que pudesse ter validade.

⁹ A emenda do Constituinte Luiz Viana foi apresentada na Comissão III, *in* Relatório da Constituinte, SEEP, Senado, Brasília, p. 17.

conversão pelo Congresso Nacional, que, estando em recesso, seria convocado extraordinariamente para reunião no prazo de cinco dias.

Já na Comissão de Sistematização, foi apresentada uma emenda modificativa pelo Deputado Ismael Wanderley, que previa, nos casos de relevância nacional e urgência e desde que plenamente justificadas, caber ao Presidente da República, por solicitação do Primeiro Ministro, a adoção de medidas provisórias com força de lei, sem qualquer alteração no que diz respeito ao processo legislativo. Com efeito, havia correntes que advogavam a favor do sistema parlamentarista de governo e outros tantos que não, o que fez conclamar o povo às urnas em 1993, para escolher qual regime de governo¹⁰ deveria existir no Brasil.

Pronunciamentos como os dos Deputados Michel Temer e Adylson Motta defendiam posições contrárias à proposta da edição de medidas provisórias pelo Presidente da República, que, posta em votação no 1º turno, foi derrotada em Plenário da Constituinte. A favor da inclusão da medida provisória, estavam os Deputados Egídio Ferreira Lima e Nelson Jobim, resultando na aprovação do art. 74 da proposta, ainda que, no bojo do relatório da Constituinte, estivesse previsto, como regime de governo, o parlamentarismo. Infere-se que houve adaptação fácil do instituto das medidas provisórias, que deveria ser própria de um regime parlamentarista passando ao modelo presidencialista, por não transmutar sua natureza, como se percebe hodiernamente, ou seja, sem qualquer dificuldade, apesar das críticas ferrenhas quando há excesso na formulação.

Depreende-se que a pretensão de se aplicar o instituto da medida provisória esteve presente em todos os relatórios constituintes, desde os mais simpatizantes pelo regime parlamentarista até os do regime presidencialista, inferindo-se que os Constituintes estavam conscientes de que algum instrumento deveria substituir os decretos-leis, o que foi demonstrado pelo Deputado Egídio Ferreira Lima, relator da Comissão da Organização de Poderes e Sistema de Governo, ao defender a inclusão como proposição legislativa das medidas provisórias.

Mas o que prevaleceu foi o texto da Comissão de Sistematização (Comissão IX) recepcionado pela Carta Magna, com adaptações ao regime presidencialista, mediante aprovação da emenda do Deputado Brandão Monteiro, com a redação dos Projetos de Constituição “C” e “D” da Comissão de Redação. Coube ao Relator Bernardo Cabral¹¹

¹⁰ Em 1993, o governo brasileiro promoveu um plebiscito (consulta popular) para saber qual forma de governo seria mais adequada ao Brasil: República ou Monarquia. Os resultados foram: República – 49,2% e Monarquia – 7,5%. O plebiscito também perguntou sobre a forma de sistema de governo: parlamentarista ou presidencialista. O sistema presidencialista venceu.

¹¹ Cf. *Relatório da Constituinte*. Julho de 1988. Centro Gráfico do Senado Federal (cf. arts. 74, 75 e 64).

organizar um quadro comparativo entre o texto aprovado no 1º turno, o texto renumerado e revisado e a redação para o 2º turno, relativos às progressões da medida provisória inserta na Constituição Federal. Nesse contexto, remeta-se ao Quadro II.

QUADRO II

TEXTO APROVADO EM PRIMEIRO TURNO	TEXTO RENUMERADO E DEPURADO	REDAÇÃO PARA O SEGUNDO TURNO DE VOTAÇÃO
Art. 74. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República, por solicitação do Primeiro-Ministro, poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato, para conversão, ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.	Art. 75. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato, para conversão, ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.	Art. 64. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato, para conversão, ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.
<i>Parágrafo único.</i> As medidas provisórias perderão eficácia, desde a sua edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir da sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes.	<i>Parágrafo único.</i> As medidas provisórias perderão eficácia, desde a sua edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir da sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes.	<i>Parágrafo único.</i> As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes.

Assim, o instituto das medidas provisórias passou a constar do projeto emendado no Congresso Constituinte, com amplo e transparente debate, cujo texto atualmente modificado pela EC nº 32, de 2001, se encontrava acostado no art. 62 da Constituição original, dando a outorga de poderes ao Presidente da República para expedir medidas provisórias, *in verbis*:

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.

Parágrafo único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes¹².

¹² Artigo com redação anterior à Emenda Constitucional nº 32, de 2001.

3. Legitimação legislativa e legalidade das medidas provisórias

As medidas provisórias como proposição legislativa, em sua essência, estão dispostas no art. 62, que integra a Subseção III (Das Leis), correspondendo à Seção VIII, Processo Legislativo, referente ao Capítulo I, do Poder Legislativo, e tem como escudo protetor o Título IV – Da Organização dos Poderes. Dessarte, uma medida provisória torna-se patente quando revestida de elementos fáticos que inferem a urgência e a relevância, conforme se remete à Constituição modificada pela Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, *in verbis*:

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

§ 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 Público, 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 sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;

III – reservada a lei complementar;

IV – já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.

§ 2º Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, 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.

§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.

§ 4º O prazo a que se refere o § 3º contar-se-á da publicação da medida provisória, suspendendo-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional.

§ 5º A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais.

§ 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando.

§ 7º Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional.

§ 8º As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados.

§ 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.

§ 10. É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo.

§ 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.

§ 12. Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto.

Decerto, a inclusão do texto sobre medidas provisórias, como partícipe do processo legislativo, previsto no inciso V do art. 59, da Constituição Federal, é um detalhe que caracteriza a viabilidade desse instituto que, como se viu, fez parte da discussão e aprovação nas comissões específicas e no plenário Constituinte.

Para ilustrar muito bem o que se passou à época e suas reflexões atuais, o Constituinte Jarbas Passarinho confirma terem as medidas provisórias sido objeto de emendas constitucionais votadas e aprovadas, restando evidente que um texto firmemente indicador de um regime democrático não colidiria com a separação dos poderes, fundamento do constitucionalismo moderno¹³.

A legitimidade das medidas provisórias é indubitável, bem como sua legalidade originária da Constituinte, por sua vez, plenamente reconhecida e incontestável. Portanto, com a promulgação da Constituição, resta-lhe a firmeza em sua plenitude para legitimação, ainda que pendesse de Revisão Constitucional, de acordo com o Parecer nº 15, do então deputado Nelson Jobim, relator do Congresso Revisor de 1994¹⁴.

4. Necessidade revisional das medidas provisórias pelo Congresso Nacional

Diante da fragilidade do texto constitucional, outrora pendendo a ser parlamentarista e não presidencialista, surgiu a possibilidade de se refazer o texto original da Constituinte pela iniciativa legislativa no oferecimento de emendas parlamentares que subsidiaram o parecer às propostas revisionais apresentadas aos arts. 59, V, e 62, no tocante às medidas provisórias.

Objeto de tantas indagações do Constituinte brasileiro de 1988, ansioso por expurgar da ordem institucional os resquícios do regime autoritário dos decretos-leis, porém atento à necessidade de se dotar o Poder Executivo de mecanismos normativos adequados ao atendimento

¹³ Cf. *Correio Braziliense*, artigo publicado em 14 de outubro de 2003, p. 17.

¹⁴ Em 1994, reuniu-se o Congresso Revisor objetivando apreciar os pareceres das matérias constitucionais. No caso das medidas provisórias, o parecer não foi apreciado, sendo mantido o texto original de 1988.

de situações emergenciais que não podem esperar o processo legislativo ordinário sem o risco de prejuízos consideráveis à ordem econômica, política ou social do País, a medida provisória passou a constar do art. 62 da Constituição Federal. No entanto, inúmeras propostas revisionais não prosperaram no Congresso Revisor de 1994, conforme se depreende a seguir.

De acordo com a Relatoria da Revisão Constitucional a respeito do tema “medidas provisórias”, foram apresentadas cerca de 110 propostas revisionais e pelo menos sete propostas de Emendas Constitucionais às propostas originais. Do total, 35 proposições sugeriam a supressão total do instituto, no sentido de revogar o inciso V do art. 59 e o art. 62 do texto constitucional de 1988; 14 restringiam seu campo normativo a determinadas matérias, tais como finanças públicas e segurança nacional; 18, no entanto, excluía de seu domínio normativo matérias referentes a direitos individuais, sociais, políticos e relativos à nacionalidade, penais, tributárias, reservadas às leis complementares e suscetíveis de delegação legislativa, nos termos do art. 68 do texto constitucional vigente.

No tocante à reedição de medidas provisórias na mesma sessão legislativa, houve 24 propostas para vedação explícita; dez admitiam uma única reedição; nove propunham a reedição, por uma vez, se não tiver sido objeto de apreciação pelo Congresso Nacional; e apenas uma emenda propunha a reedição ilimitada.

Em referência ao prazo de conversão da medida provisória em lei, cerca de 16 propostas sugeriam a dilatação para 60 dias.

Outras modificações foram propostas, como as que sugeriam o retorno ao instituto do decreto-lei; a transformação da medida provisória em espécie de “delegação legislativa especial”; instituição da exigência de motivação para a edição de medidas provisórias.

Nesse compasso, organizou-se a Emenda Aglutinativa ao Parecer nº 15, que não prosperou, nos seguintes termos:

Art. 62. Em caso de urgência e relevância, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional que, estando em recesso, será convocado para se reunir extraordinariamente no prazo de dez dias.

§ 1º Não serão objeto de medida provisória as matérias

I – reservadas ao domínio de lei complementar ou à competência exclusiva ou privativa do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas;

II – relacionadas a:

a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos e eleitorais;

b) direito penal;

c) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e extraordinários, ressalvada a permissão constante do art. 167, § 3º.

§ 2º As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, a contar de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar, no prazo de sessenta dias subsequentes, através de decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.

§ 3º Não editado o decreto legislativo referido no parágrafo anterior, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas.

§ 4º É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória não apreciada ou rejeitada, no todo ou em parte, pelo Congresso Nacional.

Ainda que pendesse de revisão constitucional, o Parecer nº 15, do então Deputado Nelson Jobim, foi apresentado no Congresso Revisor, cuja constatação é a de que não houve interesse político para sua apreciação, sendo mantido o texto original da Constituição promulgada em 5 de outubro de 1988.¹⁵

5. Modificação do texto constitucional pela Emenda nº 32, de 2001

Em torno das discussões pelo uso intensivo e reiterado de medidas provisórias adotadas pelo governo federal, verificou-se, à época, a não caracterização de ordem meramente de técnica legislativa, e sim política, por tomadas de decisões do Poder Executivo que eram refletidas em decisões gravíssimas para o destino do País, pela liberalização das medidas provisórias, tornando-as, desta forma, banalizadas.

Celso Bastos (2000), em seu artigo “Medidas provisórias, mal necessário”, assim enfatiza:

É tão mais grave o problema quando se leva em conta que elas (medidas provisórias) trazem para o embate um outro, provavelmente mais melindroso ainda, a separação dos poderes, eis que é tratada em sede constitucional e elevada à categoria máxima de princípio imutável¹⁶.

Ainda que haja sido confirmado o regime presidencialista de governo no plebiscito de 1993, o instituto das medidas provisórias tem sobrevivido de maneira feroz pelos governos brasileiros.

Apesar de não ter sido apreciada à época pelo Congresso Revisor, os parlamentares resolveram, mediante proposta de Emenda Constitucional, introduzir profundas modificações no instituto das medidas provisórias e de toda sorte trazer à tona uma das feridas que mais sangra a nossa Constituição – a distorção entre os Poderes Executivo e Legislativo em repartir suas funções no sistema presidencialista, no qual, em regra, não caberia a intervenção do

¹⁵ Em 1994, reuniu-se o Congresso Revisor objetivando apreciar os pareceres das matérias constitucionais.

¹⁶ Artigo do advogado e professor Celso Bastos publicado no caderno de Direito e Justiça, suplemento do jornal *Correio Braziliense* que circulou no dia 13 de março de 2000.

presidente no processo legiferante – como nos Estados Unidos, em que ao presidente não é dado o poder de propor leis ao Congresso americano, pelo princípio dos freios e contrapesos.

Mesmo assim, na intencionalidade de frear a edição de medidas provisórias, o parlamento brasileiro resolveu modificar a Constituição Federal, estabelecendo novas regras, em tese, mais rígidas, autorizando ao presidente da República adotar provisoriamente leis com eficácia desde a vigência. O efeito tem sido contrário, pois os dirigentes da nação brasileira têm adotado medidas provisórias sem qualquer cuidado, o que tem merecido constantes embates nos plenários das duas Casas do Congresso Nacional.

Dente as mudanças, as reedições das medidas provisórias, que eram permitidas caso as medidas não tivessem sido aprovadas no prazo exíguo de 30 dias, passam a não ser mais admitidas. O prazo final foi dilatado para 120 dias, forçando sua apreciação depois de 45 dias após sua publicação; caso contrário, adota-se o sobrestamento da pauta da Casa Legislativa onde a medida provisória estiver tramitando. Tais comparações são obtidas dos dados do Quadro III.

QUADRO III

MP ANTES DA EC 32/2001	MP DEPOIS DA EC 32/2001
Cabia ao Presidente da República, em caso de urgência e relevância, com força de lei.	Cabe ao Presidente da República, em caso de urgência e relevância, com força de lei.
	Vedações: → nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; → direito penal, processual penal e processo civil; → organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; → planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares; → detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro; → reservada à lei complementar; e → disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto pelo Presidente da República.
A medida provisória era submetida ao Congresso Nacional para aprovação ou rejeição no prazo de 30 dias. Sem liberação, previa reedições. Em recesso, previa convocações do Congresso Nacional para reuniões no prazo de 5 dias.	A medida provisória é submetida a cada uma das Casas do Congresso Nacional para aprovação ou rejeição no prazo de 120 dias, incluída a prorrogação e sem contagem de prazo no recesso. A partir do 45º dia, trancar-se-á a pauta na Casa onde esteja tramitando.
Produzia efeitos desde sua edição e possuíam caráter transitório, por ter a previsão de sua conversão em lei.	Produz efeitos desde sua edição e possui caráter transitório, por ter a previsão de ser convertida em lei.
Podia ser alterada ou aprovada em parte.	Pode ser alterada ou aprovada em parte e até rejeitada.
Rejeição tácita pela não apreciação pelo Congresso no prazo de 30 dias.	Rejeição tácita pela não apreciação pelo Congresso no prazo de 120 dias.
Era uma só a forma de aprovação: a expressa.	É só uma forma de aprovação: a expressa.

Eram duas as formas de rejeição: a tácita (decorso de prazo) e a expressa.	São duas as formas de rejeição: a tácita (decorso de prazo) e a expressa.
A sua rejeição não induzia revogação, suspendia a eficácia com efeitos <i>ex tunc</i> .	A sua rejeição suspende a eficácia com efeitos <i>ex tunc</i> , necessitando de decreto legislativo para regular o ordenamento jurídico.
A sua rejeição não induzia revogação, suspendia a eficácia com efeitos <i>ex tunc</i> .	A sua rejeição suspende a eficácia com efeitos <i>ex tunc</i> , necessitando de decreto legislativo para regular o ordenamento jurídico.
Com alteração no texto original, torna-se projeto de lei de conversão.	Com alteração no texto original, torna-se projeto de lei de conversão.

Conforme restou demonstrado nesta reflexão, as medidas provisórias atuais devem cumprir os pressupostos de urgência e relevância para que sejam apreciadas pelo Congresso Nacional. Polemiza-se o seu emprego pela ampliação de vários campos temáticos. Não raro, o Poder Executivo adota medida provisória para, simplesmente, modificar plano de carreira do servidor público federal, distribuir créditos extraordinários, isentar ou diminuir impostos beneficiando este ou aquele setor da economia. Por vezes, uma medida provisória trata de vários temas, mudando o foco de atenções a que teria finalidade e sem qualquer critério.

6. Questionamentos jurídicos do Poder Judiciário acerca das medidas provisórias

O Poder Executivo adota medida provisória para, simplesmente, modificar plano de carreira do servidor público federal, distribuir créditos extraordinários, isentar ou diminuir impostos beneficiando este ou aquele setor da economia, conceder incentivos fiscais além de estabelecer normas para os diversos setores da sociedade nos campos da segurança pública, educação, saúde, turismo, previdência, agricultura, comércio exterior, justiça, comunicações, defesa, recursos humanos, dentre outros.

Imantado na tripartição dos Poderes tão discutida desde Montesquieu (1748), em sua célebre obra *O espírito das leis*, tem-se a consagração do princípio maior da democracia moderna, alicerce da garantia das liberdades e direitos dos cidadãos e admitido nas hodiernas constituições. A separação dos poderes desenvolveu o princípio de “freios e contrapesos” (*checks and balances*) para a perfeita harmonia entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário.

Com base na Constituição norte-americana, os Constituintes brasileiros de 1891, 1934, 1946 e 1988 debruçaram-se sobre a tese preconizada na garantia dos direitos individuais e coletivos, na organização do Estado, nas competências dos entes federados e na limitação dos poderes estatais. Adquire-se, assim, o princípio da separação dos poderes, no pressuposto de que a independência e a harmonia entre os poderes vertem a uma colaboração e cooperação em grande reciprocidade pelo resultado do bem comum, ainda que haja interferências de um

poder no outro. Para aquilatar o que foi preconizado por Montesquieu, inseriu-se no texto do artigo 2º da Constituição vigente o seguinte: *Art. 2º São poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*

No que tange ao fruto do nosso estudo, é perfeitamente aceitável a interferência entre um e outro poder, como, por exemplo: o Poder Executivo pratica atos do Poder Legislativo ao adotar medidas provisórias; o Poder Legislativo pratica atos do Poder Executivo ao mudar o curso de uma medida provisória; o Poder Judiciário pratica atos ao declarar a inconstitucionalidade de uma medida provisória.

Logo, instrumentos são necessários para que haja limitações dos poderes como forma de preservar o Estado Democrático de Direito de forma equilibrada.

No que diz respeito ao instituto das medidas provisórias, o Constituinte de 1988 não se preocupou em listar as situações de relevância e urgência. Por essa imprecisão, os parlamentares e os segmentos legitimados da sociedade buscam o Poder Judiciário para amparar o interesse público.

Apesar de o presidente da República informar os motivos que levam ao exercício excepcional da atividade legislativa em adotar medidas provisórias, muitas vezes esquiva-se de enfatizar no caso concreto o que vem a ser relevância e urgência, coloca em risco o princípio da separação dos poderes ao comprometer a segurança jurídica na utilização das medidas provisórias em grande quantidade e sem qualquer limite ou critério e, em consequência, surge à provocação do Supremo Tribunal Federal, a quem cabe o controle da constitucionalidade, por ser o guardião da Constituição cidadã ao zelar pelo cumprimento dos princípios constitucionais.

Na constatação do uso indevido de medidas provisórias pelo Poder Executivo, cabe ao Supremo Tribunal Federal declarar a inconstitucionalidade, se houver incoerência ou desrespeito à sociedade brasileira, ou sua constitucionalidade, se não ferir o propugnado na Carta Maior. Destaca-se que até o Tribunal Superior do Trabalho já se manifestou em medida provisória sobre sua invasão e afronta à ordem constitucional ao julgar arguição de inconstitucionalidade¹⁷.

¹⁷ Na revista *Consultor Jurídico* que circulou em 5 de agosto de 2005 noticiou-se que o Pleno do Tribunal Superior do Trabalho julgou inconstitucional o art. 4º da Medida Provisória 2.180-35/2001, que ampliou o prazo de 10 para 30 dias para que os entes públicos apresentem embargos à execução. Por 11 votos a 3, os ministros julgaram que a mudança de norma processual não tem urgência que justifique a edição de medida provisória. “O favor processual concedido aos entes públicos, no sentido de triplicar o prazo para a oposição dos embargos à execução, carece de urgência política, ou seja, não se revela proporcional, apresentando-se como um privilégio inconstitucional”, considerou o relator do Incidente de Inconstitucionalidade, ministro Ives Gandra Martins Filho. A urgência para a edição de MPs, afirmou, obedece a dois critérios, um objetivo – “verificação da impossibilidade de se aguardar o tempo natural do processo legislativo sumário” – e outro

Na adoção de uma medida provisória, o seu questionamento pode ser levado à verificação judicial considerando o conteúdo, a exposição de motivos e o processo legislativo, como todas as outras normas e atos do poder público para análise da compatibilidade material e formal.

Mas o que impressiona é a atuação da Suprema Corte, que tem sobrecarregada sua pauta em virtude de ações diretas de inconstitucionalidade de medidas provisórias. De 2003 até 2008, foram adotadas 339 medidas provisórias, e pelo menos 1/10 delas foram ou são objeto de apreciação pelo Supremo.

Como exemplo, o partido dos Democratas (DEM) ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de liminar, contra a Medida Provisória nº 290, de abril de 2006. A MP previa a abertura de crédito extraordinário em favor de diversos órgãos do Poder Executivo, no montante de R\$ 1,7 bilhão. O partido alegava que a MP viola a Constituição Federal, já que as despesas não se enquadram no perfil exigido para a abertura do crédito extraordinário insertos nos arts. 167, § 2º e 62, § 1º, inciso I, alínea *d*. Os Democratas sustentavam que a Constituição proíbe a edição de medidas provisórias em matéria orçamentária, com a exceção de créditos extraordinários, que somente seriam cabíveis para atender despesas imprevisíveis e urgentes, ou seja, as decorrentes de guerra, calamidade pública ou comoção interna.

Já a Medida Provisória nº 404, que repassava R\$ 5,4 bilhões à Justiça Eleitoral e a órgãos do Executivo, foi vetada pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Tal decisão altera posição adotada há anos pelo Tribunal, e, a partir de agora, qualquer ação será analisada.

Em julgamento de ação direta de inconstitucionalidade, o Supremo Tribunal Federal decidiu colocar um freio no número de medidas provisórias editadas pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva liberando créditos extraordinários. Por seis votos a cinco, os ministros suspenderam a MP 405, de dezembro de 2007, que repassava R\$ 5,4 bilhões para a Justiça Eleitoral e para órgãos do Poder Executivo. Além disso, o STF mudou a posição adotada há anos e decidiu que a Corte deve analisar todas as ações que contestem a edição de medidas provisórias, de modo a garantir que o governo cumpra os critérios de urgência e relevância para o uso do instrumento.

subjetivo, que se relaciona, principalmente, “a um juízo político de oportunidade e conveniência”. Ives Gandra esclareceu que a inconstitucionalidade se deve apenas ao aspecto formal, ou seja, à utilização de MP para a mudança de norma processual. Uma decisão do Supremo Tribunal Federal referente à ampliação do prazo para ajuizamento de ação rescisória também por meio de medida provisória sustenta a decisão do ministro.

7. Tramitação das medidas provisórias no Congresso, na Câmara e no Senado

Uma vez adotada pelo Presidente da República, a medida provisória, com publicação no Diário Oficial da União, passa a vigor, desde então, com força de lei ordinária. Em seu texto deve constar a exposição de motivos acerca do conteúdo para embasar as discussões e as votações nas duas Casas Legislativas, acompanhada da mensagem presidencial.

Após 48 horas da publicação, o presidente da Mesa do Congresso Nacional deve anunciar que foi apresentada a medida provisória, que passa a tramitar, primeiramente, no Congresso Nacional, com a constituição de uma Comissão Temporária composta de 12 deputados e 12 senadores, de acordo com a proporcionalidade partidária, com a finalidade de emitir parecer sobre o mérito, além de apreciar os pressupostos constitucionais de urgência e de relevância. Se o objeto da medida provisória for a destinação de crédito extraordinário, aproveita-se a Comissão Mista de Orçamento para verificar os pressupostos de adequação financeira e orçamentária, além do mérito, da urgência e da relevância. O prazo destinado à Comissão Mista é improrrogável, sendo de 14 dias após a publicação no Diário Oficial da União.

Constituída a Comissão Mista, fixa-se o calendário de tramitação da matéria, facultada a comunicação em sessão do Senado Federal, dando-se conhecimento à Câmara dos Deputados, por ofício, ao seu Presidente. A comunicação também poderá ser realizada em sessão conjunta do Congresso Nacional.

Uma vez designada, a Comissão Mista terá o prazo de 24 horas para sua instalação, quando serão eleitos o seu Presidente e o Vice-Presidente, bem como designados os Relatores para a matéria, de forma alternada entre as Casas, entendendo-se que os cargos de direção deverão ser distribuídos entre os membros das duas Casas, cabendo ao Presidente da Comissão designar um Relator da Câmara dos Deputados e um Relator-revisor do Senado Federal, preferencialmente do mesmo partido.

Perante a Comissão, oportuniza-se o oferecimento de emendas parlamentares no prazo de seis dias seguintes à publicação da medida provisória no Diário Oficial da União, sendo vedadas emendas que versem sobre matéria estranha à mesma, cabendo ao Presidente da Comissão o seu indeferimento liminar.

Saliente-se que o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das medidas provisórias abrange a análise da repercussão sobre receita ou despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a lei do plano

plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária da União (LOA). Ainda que se manifeste pelo não atendimento dos requisitos constitucionais ou pela inadequação financeira ou orçamentária, a Comissão Mista deverá pronunciar-se sobre o mérito da medida provisória. Havendo emenda saneadora da inconstitucionalidade ou injuridicidade e da inadequação ou incompatibilidade orçamentária ou financeira, a votação far-se-á primeiro sobre ela.

Quanto ao mérito, a Comissão poderá emitir parecer pela aprovação total ou parcial ou alteração da medida provisória ou pela sua rejeição; e, ainda, pela aprovação ou rejeição de emenda a ela apresentada, devendo concluir, quando resolver por qualquer alteração de seu texto, pela apresentação de projeto de lei de conversão relativo à matéria ou, se for o caso de opinar pela rejeição, a apresentação de projeto de decreto legislativo, disciplinando as relações jurídicas decorrentes da vigência do texto.

Aprovado o parecer, a Comissão faz remessa à sessão plenária da Câmara dos Deputados acompanhada do processado e, se for o caso, do projeto de lei de conversão ou do projeto de decreto legislativo.

Aprovada na Câmara dos Deputados, a matéria será encaminhada ao Senado Federal, que, para apreciá-la, terá até o 42º dia de vigência da medida provisória, contado da sua publicação no Diário Oficial da União. Havendo modificação no Senado Federal, ainda que decorrente de restabelecimento de matéria ou emenda rejeitada na Câmara dos Deputados, ou de destaque supressivo, será esta encaminhada para exame na Casa iniciadora, sob a forma de emenda, a ser apreciada em turno único, vedadas quaisquer novas alterações. O prazo para que a Câmara dos Deputados aprecie as modificações do Senado Federal é de três dias.

Aprovado pelo Senado Federal, com emendas no projeto de lei de conversão oferecido pela Câmara dos Deputados, o processo retornará à Câmara dos Deputados, que deliberará sobre as emendas, vedada, neste caso, a apresentação, pelo Senado Federal, de projeto de lei de conversão.

Se a medida provisória não for apreciada em até 45 dias contados de sua publicação no Diário Oficial da União, entrará em regime excepcional de tramitação, subsequentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas do Plenário da Casa em que estiver tramitando.

Se a medida provisória não tiver sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional no prazo de 60 dias de sua publicação no Diário Oficial da União, estará automaticamente prorrogada uma única vez, com vigência por igual período. A prorrogação

do prazo de vigência de Medida Provisória será comunicada em Ato do Presidente da Mesa do Congresso Nacional publicado no Diário Oficial da União.

Ultimado o prazo de vigência da medida provisória, inclusive o seu prazo de prorrogação, sem a conclusão da votação pelas duas Casas do Congresso Nacional, ou aprovado projeto de lei de conversão com redação diferente da proposta pela Comissão Mista em seu parecer, ou ainda se a medida provisória for rejeitada, a Comissão Mista reunir-se-á para elaborar projeto de decreto legislativo que discipline as relações jurídicas decorrentes desde sua vigência. Não editado o decreto legislativo até 60 dias após a rejeição ou a perda de eficácia de Medida Provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas.

Aprovada a medida provisória, sem alteração de mérito, será o seu texto levado à sanção pelo presidente da República, como lei, desta feita permanentemente. Aprovado projeto de lei de conversão. será ele enviado, pela Casa onde houver sido concluída a votação, à promulgação pelo Presidente da República.

Rejeitada a medida provisória por qualquer das Casas, cabe ao presidente da respectiva comunicar o fato imediatamente ao Presidente da República, fazendo publicar no Diário Oficial da União ato declaratório de rejeição de Medida Provisória.

Se adotada medida provisória durante o período de recesso do Congresso Nacional, ou seja, de 23 de dezembro a 1º de fevereiro e de 17 a 31 de julho, a contagem dos prazos ficará suspensa, iniciando-se no primeiro dia da sessão legislativa ordinária ou extraordinária que se seguir à publicação de medida provisória.

Mediante Resolução nº 1, de 2002, que dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das medidas provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, foram convalidadas todas as emendas apresentadas às edições anteriores de medida provisória. Também foram convalidadas, encontrando-se em vigência, todas as medidas provisórias adotadas antes da Emenda Constitucional nº 32, de 2001 que não tiveram sua apreciação realizada pelas duas Casas.

8. Produção legislativa de medidas provisórias pelo Congresso Nacional

O processo legislativo ordinário em cada uma das Casas compreende a deliberação nas comissões temáticas ou especiais para posterior apreciação pelo plenário, desde que observadas as restrições e as flexibilidades regimentais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

No caso de medidas provisórias no período compreendido de 1988 a 2001, formavam-se comissões especiais *ad hoc* para análise de cada mensagem enviada pelo Presidente da República.

Entre 1989 e 1994, o Congresso Nacional envidou esforços concentrados para apreciação conjunta das medidas provisórias e de leis orçamentárias, contando com praticamente dois terços da produção de normas, indicando 745 leis de um total de 1.259 apresentadas¹⁸.

Desde o advento do instituto das medidas provisórias, ou seja, de 5 de outubro de 1988 (data da promulgação da Constituição) até 11 de setembro de 2001 (data de entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 32/01), foram editadas originariamente 616 medidas provisórias com 5.513 reedições, no total de 6.102. Houve a rejeição de apenas 22, o que não representa nem 0,5% do total. Da promulgação da Emenda Constitucional nº 32/91 até a data de 26 de junho de 2008, já foram editadas 436 medidas provisórias.

Com a promulgação da Constituição, houve a edição de 125 medidas provisórias no governo Sarney (outubro de 1988 a março de 1990); dessas, 22 foram reeditadas, nove foram rejeitadas e 96 foram convertidas em lei.

No governo do Presidente Collor (março de 1990 a outubro de 1992), houve um total de 89 medidas provisórias; 70 foram reeditadas, 11 foram rejeitadas e 74 foram convertidas em lei.

No governo Itamar Franco (outubro de 1992 a dezembro de 1994), houve um total de 142 medidas provisórias originárias, 363 foram reeditadas, nenhuma foi rejeitada e 71 foram convertidas em lei.

No primeiro governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, (janeiro de 1995 a dezembro de 1998), o total de medidas provisórias originárias foi de 160, com a rejeição de apenas uma medida provisória. Houve a reedição de 2.449 e um total de 130 aprovadas ou convertidas em lei pelo Congresso Nacional.

No segundo governo do Presidente FHC, (janeiro de 1999 a setembro de 2001), foram editadas 103 medidas provisórias originárias, com uma rejeição e aprovação de 98. Após a edição da Emenda nº 32/01, de setembro de 2001 a dezembro 2002 (final do segundo governo de FHC), foram editadas 102 medidas provisórias, sendo que 14 foram rejeitadas pelo Congresso Nacional, com um total de 88 aprovadas.

¹⁸ Leis sancionadas cuja fonte é do Prodasen e Banco de Dados Cebrap. A iniciativa legislativa abrangia os Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo.

No primeiro governo Lula (janeiro de 2003 a dezembro de 2006), foram adotadas 236 medidas provisórias. Somente dez foram rejeitadas pelo Congresso Nacional; 11 perderam sua eficácia por intempestividade, duas foram revogadas e 213 foram convertidas em lei.

No segundo governo Lula (janeiro de 2007 a junho de 2008), foram adotadas 93 medidas provisórias; dessas, 72 foram convertidas em lei, seis foram rejeitadas, uma perdeu sua eficácia por intempestividade, três foram revogadas e 11 encontram-se em tramitação até a data de 26 de junho de 2008¹⁹.

Apesar da principal finalidade contida nos dispositivos da EC 32 ter sido a de evitar o abuso e frear o uso indiscriminado das medidas provisórias pelos respectivos presidentes, de fato isso não ocorreu. Chega-se em julho de 2008 com o total de 436 medidas provisórias, em quase sete anos após promulgação da Emenda. Com efeito, as críticas dos governos são as mais contundentes, a saber, que no governo Fernando Henrique Cardoso editou-se 5.076 medidas provisórias em 2.190 dias no poder. Uma média superior a duas MPs por dia. Do governo Lula, desde o primeiro mandato, ou seja, de 2003 até o ano passado, a média de MPs editadas foi de 63,8 por ano. Nos seis meses deste ano, foram adotadas 13 medidas provisórias²⁰.

9. Considerações finais

Há quem defenda um limite de medidas provisórias: o próprio ministro Gilmar Mendes, durante a sabatina na Comissão de Constituição e Justiça do Senado, defendeu um limite para a edição de Medidas Provisórias. “Poderiam ser 6 ou 12 por ano”.

Imaginar a extinção das medidas provisórias está longe dos reclamos do processo legislativo contemporâneo, tendendo a uma intransigência na rígida concepção de divisão entre os poderes. Conceber um monopólio para a feitura das normas pelo Poder Legislativo, restando ao Executivo a exclusividade de executá-las, seria um retrocesso, inferindo-se que sua presença no processo de elaboração normativa denota ser irreversível pela exigência do Estado Social contemporâneo.

Como meio de atender as demandas urgentes no passado, o decreto-lei funcionou de forma eficaz, e hoje as medidas provisórias mostram-se como espécies normativas com agilidade na tomada de decisões do governo, apesar de o Constituinte de 88 ter sido cuidadoso ao disciplinar o âmbito de incidência. Porém, o comportamento voraz do Poder Executivo no abuso de edições das medidas provisórias resultou, ainda que tardiamente, na Emenda

¹⁹ Dados extraídos do *site*: <<https://www.presidencia.gov.br/casacivil/site/static/le.htm>>. Acesso em 26/6/2008.

²⁰ *Idem*.

Constitucional nº 32, que adotou uma nova sistemática, mas que não intimidou o chefe do Executivo, conforme focado no presente contexto.

Celeumas à parte, ainda vige uma meia centena de medidas provisórias que não puderam ser reeditadas quando da promulgação da Emenda Constitucional nº 32, de 2001. Elas ainda estão valendo para o ordenamento jurídico. E quanto à sua precariedade, em face de terem força de lei ordinária? Fica na validação, até que haja vontade legislativa de apreciá-las pelos Parlamentares.

Com efeito, com o ritmo imposto pela velocidade de informações e a notória morosidade com que são tratadas as matérias legislativas pelos Parlamentares, não cabe haver prejuízo para a sociedade, que não pode esperar que sejam resolvidas as questões de relevância e urgência.

Flávio e Damous²¹ assinalam: “Pensar o processo legislativo contemporâneo sob uma rígida concepção de divisão entre os poderes é dissociar-se da realidade.”

Há aqueles que defendem a extinção das medidas provisórias, mas deve-se pensar em sua importância, devem-se buscar instrumentos eficazes para frear os abusos. Podem-se adotar controles parlamentares e judiciais mais incisivos na interação entre o Legislativo e o Judiciário.

Com efeito, é no presidencialismo que o Executivo dispõe dos meios necessários para manter a governabilidade. Nesse compasso, surgem dificuldades para exercer a tarefa governamental. Às vezes, sem contar com a maioria no Congresso ou tendo que compô-la a todo custo, o Executivo se vê numa posição terrivelmente delicada, daí não ter que esperar o Congresso apreciar matérias de iniciativa do Executivo, surgindo o instituto das medidas provisórias, ainda que lei precária, mas com sua eficácia, embora cause instabilidade jurídica.

O que tem incomodado os parlamentares é o sobrestamento das deliberações legislativas em função de medidas provisórias não apreciadas no prazo de 45 dias, motivados, é crível, por demanda das minorias que se sentiam alijadas do seu processo de apreciação. Por ocasião das discussões da Proposta de Emenda à Constituição que resultou na Emenda Constitucional nº 32/2001, os líderes oposicionistas argumentavam que a maioria não se esforçava para apreciar as medidas provisórias para não se exporem em decisões impopulares, restando evidente que os problemas das medidas provisórias que se acumulavam no Congresso Nacional não estavam inteiramente adstritos ao Legislativo e ao Executivo, eram mais relacionados aos embates entre os governistas e oposicionistas.

²¹ Juiz Federal e Secretário-geral do Conselho Nacional de Justiça, e o advogado Wadih Damous, presidente do Sindicato dos Advogados do Rio de Janeiro, no livro *Medidas Provisórias no Brasil: origem, evolução e novo regime constitucional*. Editado pela Lumen Júris em 2005, o livro aborda o polêmico tema das medidas provisórias de forma corajosa e realista.

Sensíveis ao apelo popular e as críticas sobre o marasmo na produção legislativa pelas constantes obstruções das pautas pelas medidas provisórias, os Parlamentares envidam esforços na busca de soluções. Atualmente, tramitam na Câmara dos Deputados cerca de 30 Propostas de Emenda à Constituição, todas apensadas à PEC nº 511, de 2006, originária de proposta do ex-Senador Antônio Carlos Magalhães, já aprovada pelo Senado. Mesmo assim, as tratativas sobre medidas provisórias são prioritárias, conforme pronunciamento dos Presidentes da Câmara e do Senado²² na Sessão Solene de abertura da atual Sessão Legislativa. Tem-se um desafio para escoimar as medidas provisórias que permitam entendimentos políticos na viabilização de mecanismos eficazes e resgatar a independência dos Poderes constituídos, sem que haja desarmonia entre eles.

Nesses 20 anos de uma Constituição cidadã, por certo qualquer desvario em seu texto poderá trazer consequências indesejáveis para a governabilidade. De outro lado, não se pode admitir a substituição do Congresso Nacional, por vontade exclusiva do Presidente da República, pois a Casa Legislativa pode aceitar ou não as medidas provisórias, pelo devido processo legislativo, e pela legitimação do Estado Democrático de Direito.

Referências bibliográficas

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Quadro comparativo entre o texto aprovado em 1º turno, o texto renumerado e revisado, e a redação para o 2º turno, organizado pelo Relator, Constituinte Bernardo Cabral. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal. Julho de 1988. p. 90-91.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 28 jul. 2008.

BRASIL. Relatoria da Revisão Constitucional – Pareceres produzidos (histórico) Congresso Revisor – Tomo I – Subsecretaria de Edições Técnicas – Senado Federal, Brasília, 1994, p. 133-141.

²² A discussão sobre o número de medidas provisórias editadas pelo governo federal, apontado por parlamentares como o grande vilão do Congresso Nacional, chegou ao púlpito oficial do Palácio do Planalto. O presidente do Congresso, senador Garibaldi Alves (PMDB-RN), aproveitou seu discurso na abertura da 11ª Marcha dos Prefeitos, em Brasília, para pedir ao presidente Lula, que estava no evento, que ele reduza o número de medidas provisórias enviadas ao Legislativo. “Eu quero dizer que respeito Vossa Excelência. Mas não abro mão. Não se pode trancar a pauta do Congresso como está acontecendo”, disse. Em seguida, Lula respondeu. Disse que não é contra uma mudança na forma de tramitação das medidas provisórias, mas que deve haver um “equilíbrio de forças”. Sem citar o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Lula disse que quem criou a ferramenta foi seu antecessor. “O trancamento da pauta deve ter sido uma invenção de quem governava o país até 2003”, afirmou o presidente.

BRASIL. Senado Federal. Regimento comum do Congresso Nacional. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>.

CEBRAP. Centro Brasileiro de Análise e Planejamento. Disponível em: <http://www.cebrap.org.br/imagens/Arquivos/processo_legislativo_e_producao_legal.pdf>. Acesso em: 21 de maio de 2008.

MACHADO, Luís Fernando P. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. Brasília: Vestcon, 2000. 232 p.

_____. *Regimento Interno do Senado Federal*. Brasília: Fortium, 2005. 219 p.

MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2004.

SILVA, José A. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 6. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1990.

SZKLAROWSKY, Leon Frejda. *Medidas Provisórias*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2003.