

Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP
Curso de Pós-Graduação em Direito Constitucional

IZYS MOREIRA

**O ABUSO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS X O ESTADO DE
NECESSIDADE LEGISLATIVO: O CONTROLE POLÍTICO-JURISDICIONAL DO
PROCESSO LEGISLATIVO EXTRAORDINÁRIO**

Brasília - DF

2014

IZYS MOREIRA

**O ABUSO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS X O ESTADO DE
NECESSIDADE LEGISLATIVO: O CONTROLE POLÍTICO-JURISDICIONAL DO
PROCESSO LEGISLATIVO EXTRAORDINÁRIO**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Constitucional, no Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* do Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP. Orientador: Professor Doutor Gilmar Ferreira Mendes

Brasília - DF

2014

Moreira, Izys.

O Abuso na Edição de Medidas Provisórias X O Estado de Necessidade Legislativo: O Controle Político-Jurisdicional do Processo Legislativo Extraordinário/ Izys Moreira – Brasília, 2014.

69 folhas.

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Constitucional, no Curso de Pós-Graduação Lato Sensu do Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP. Orientador: Professor Doutor Gilmar Ferreira Mendes.

1. Medida Provisória. 2. Estado de Necessidade Legislativo. 3. Controle Jurisdicional. 4. Emenda Constitucional n.º 32/2001. 5. Poder Executivo. 6. Poder Legislativo. 7. Poder Judiciário. 8. Relevância e Urgência. 9. Questão de Ordem n.º 411/2009. 10. Controle Político do Parlamento.

CDU- XXX.XX

Proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive por meio de processos xerográficos, sem permissão expressa do autor. (Artigo 184 do Código Penal Brasileiro, com a nova redação dada pela Lei n.º 8.635, de 16-03-1993).

IZYS MOREIRA

**O ABUSO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS X O ESTADO DE
NECESSIDADE LEGISLATIVO: O CONTROLE POLÍTICO-JURISDICIONAL DO
PROCESSO LEGISLATIVO EXTRAORDINÁRIO**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Constitucional, no Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* do Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP.

Aprovada pelos membros da banca examinadora em ____/____/____, com menção ____ (_____).

Banca Examinadora:

Orientador: Professor Doutor Gilmar Ferreira Mendes

Examinador:

Examinador:

*À **Vera Lúcia Moreira**, senhora da qual sinto muito orgulho não só por ser minha mãe, mas por ser exemplo de sucesso pessoal e profissional, de dedicação aos filhos e a todos os estudantes desse país. Muito obrigada por seu amor, pela paciência e por me impulsionar todos os dias ao conhecimento, ao saber, ao meu desenvolvimento e aprimoramento pessoal.*

*À **Oswaldo Moreira da Silva**, in memoriam, que apesar de ausente fisicamente, deixou gravado em meu coração o amor e a dedicação de um verdadeiro pai. A educação, os princípios éticos e o caráter que me deixou foram a melhor herança que eu poderia receber.*

*À **Osny Moreira**, que além de irmão, é amigo e companheiro, sangue do meu sangue. Como uma boa irmã caçula que sou, tentarei copiar seus passos até o fim dos meus dias.*

*À **Fernando Roriz Marques Cardoso**, amor da minha vida, que me apoia e me compreende. Sua presença me enriquece e me faz acreditar que meu futuro será muito feliz e grandioso. “Na alegria e na tristeza, na saúde e na doença” faz mais sentido depois que o conheci.*

*À **Ednólia Roriz Marques Cardoso**, mulher forte, dedicada e de extremo altruísmo. Sua simplicidade se contrapõe ao seu conhecimento jurídico e à sua experiência de vida. Um exemplo de mãe, filha e irmã. E agora, um exemplo de sogra.*

*À **Antonio Norival Marques Cardoso**, sogrão, por sempre ter uma palavra acolhedora e por me tratar com tanto carinho. Homem de personalidade forte. Por fora, quer mostrar uma casca grossa, porém, por dentro, tem um coração bom e amoroso.*

Amo muito todos vocês.

AGRADECIMENTO

Agradeço aos professores do IDP, que prontamente me auxiliaram na busca pelo conhecimento jurídico e em todos os momentos da minha trajetória acadêmica e profissional, instigando-me a nunca desistir e me mostrando o caminho a ser percorrido.

Agradeço ao nobre Deputado Federal **Mendonça Prado** pela compreensão, apoio e incentivo, que muito contribuíram para a minha formação.

Agradeço ao meu colega de trabalho, meu amigo nas horas vagas, o professor de Direito Constitucional **Júlio Edstron Secundino**, que me incita diariamente ao pensar complexo, estimulando a minha intelectualidade e o meu desenvolvimento acadêmico. Nossos debates jurídicos no dia-a-dia são extremamente enriquecedores.

Aos colegas e amigos de sala de aula, que sempre manifestaram amizade, solidariedade e companheirismo durante todas as etapas do curso, em especial, à **Luana Geraci Paladino, Leopoldo César Miranda Lima, Ana Beatriz Vanzoff Robalinho, Fabiano de Carvalho Parente, Amadeu Alves e Amir Barroso Khodr**.

Muito obrigado ao Ministro do Supremo Tribunal Federal **Gilmar Ferreira Mendes**, meu professor orientador, por fazer a diferença em nosso ordenamento jurídico pátrio, por compartilhar seu conhecimento e ser tão acessível aos seus alunos. Com certeza, um dos momentos mais marcantes em minha vida foi ter debatido, em sala de aula, sobre a unificação das ações de controle de constitucionalidade com um professor de vasta experiência, ícone na construção e na aplicação da legislação brasileira.

“A utopia está lá no horizonte. Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isso: para que eu não deixe de caminhar.”

Eduardo Galeano

RESUMO

O presente estudo monográfico de cunho jurídico-social aborda o abuso na edição de Medidas Provisórias em contraposição ao estado de necessidade legislativo, observando o controle político-jurisdicional do processo legislativo extraordinário das MPs, a fim de evitar os excessos do Executivo. O objetivo é analisar se a edição de uma MP é um mecanismo eficaz para a satisfação das urgências sociais. Muitas foram editadas, porém grande parte tinha conteúdo atípico ou meramente político. Para tanto, o estudo versa sobre as peculiaridades do instituto, bem como o *periculum in mora* decorrente do processo legislativo, adentrando na revisão do Legislativo e do Judiciário.

Palavras-chave: Medida Provisória. 2. Estado de Necessidade Legislativo. 3. Controle Jurisdicional. 4. Emenda Constitucional n.º 32/2001. 5. Poder Executivo. 6. Poder Legislativo. 7. Poder Judiciário. 8. Relevância e Urgência. 9. Questão de Ordem n.º 411/2009. 10. Controle Político do Parlamento.

ABSTRACT

This monographic study of legal and social nature addresses the issue of abuse in the Provisional Measures in opposition to the state legislative need, noting the political and judicial control of extraordinary legislative process of PMs in order to avoid the excesses of the Power Executive. The objective is to analyze the issue of a PM is an effective mechanism for the satisfaction of social needs. Many were edited, but much had atypical or merely political content. Thus, the study deals with the peculiarities of the institute as well as the “danger in delay” arising from the legislative process, entering in reviewing the legislative and judicial branches.

Key words: Provisional Measure. 2 State of Necessity Legislature. 3 Jurisdictional Control. 4 Constitutional Amendment n.º 32/2001. 5 Executive. 6. Legislature. 7 Judiciary. 8 Relevance and Urgency. 9 Point of Order n.º 411/2009. 10 Political Control of Parliament.

LISTA DE ABREVIATURAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CCJC/CCJ	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CD	Câmara dos Deputados
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CN	Congresso Nacional
DCN	Diário do Congresso Nacional
DOU	Diário Oficial da União
EC	Emenda Constitucional
EC 32/2001	Emenda Constitucional de n.º 32 de 2001
MP/ MPV	Medida Provisória
MS	Mandado de Segurança
PDS	Projeto de Decreto Legislativo
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PL	Projeto de Lei
PLP	Projeto de Lei Complementar
PLV	Projeto de Lei de Conversão
QO	Questão de Ordem
SF	Senado Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

Introdução	11
1. Sobre as Medidas Provisórias	14
1.1. Da Origem das MPs à Emenda Constitucional n.º 32 de 2001	16
1.2. Da Urgência Qualificada pela Relevância.....	19
1.3. Da Discricionariedade do Executivo	23
2. Sobre o Estado de Necessidade Legislativo	28
2.1. Do <i>Periculum In Mora</i> Decorrente do Processo Legislativo.....	32
3. Sobre o Controle Político do Parlamento	34
3.1. Dos Novos Rumos das Medidas Provisórias	38
3.2. Das Proposições em Tramitação	43
4. Sobre o Controle Jurisdicional do Processo Legislativo	55
4.1. Da Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal	59
Conclusão	62
Referências Bibliográficas	66

INTRODUÇÃO

O tema escolhido para a presente pesquisa monográfica é o abuso na edição de Medidas Provisórias em contraposição ao estado de necessidade legislativo, observando as influências positivas e negativas e as peculiaridades do controle político-jurisdicional do processo legislativo extraordinário das MPs, a fim de evitar os excessos do Executivo.

O objetivo central deste trabalho é analisar se a edição de uma Medida Provisória é um mecanismo realmente eficaz para a satisfação das necessidades sociais mais emergentes. Ao longo da história brasileira, muitas MPs foram editadas pelo Presidente da República, todavia grande parte delas ou tinham conteúdo atípico, ou tinham uma finalidade meramente política, com pretensões claras de impedir a tramitação do processo legislativo ordinário.

Tal assunto tem relevância social, política e acadêmica posto que será esmiuçado conteúdo referente ao ordenamento jurídico pátrio e aos interesses urgentes da sociedade brasileira, através da análise da ação legiferante do Presidente da República – a edição de Medidas Provisórias – e de suas relações com o Congresso Nacional e com o Supremo Tribunal Federal.

Justifica-se o estudo apresentado na pertinência temática, quanto motivo de ordem prática, tendo em vista que as Medidas Provisórias são correntemente editadas em grande quantidade e travam a pauta plenária do Congresso Nacional, o que evidentemente promovem uma morosidade no trâmite ordinário do Poder Legislativo e na resolução das demandas essenciais da população.

Por se tratar de uma questão político-social, o estudo também irá examinar as relações entres os três Poderes – Legislativo, Executivo e Judiciário – no que concerne à edição das Medidas Provisórias, às influências que um Poder causa sob o outro principalmente para coibir os excessos do Presidente da República, e à efetivação dos interesses públicos mais relevantes e urgentes da população brasileira.

Para melhor compreensão do instituto, as características essenciais das Medidas Provisórias serão pormenorizadas no primeiro capítulo, a partir do seu

desenvolvimento histórico, desde a sua origem essencial, passando pela Constituição Federal de 1988 até as mudanças advindas com a Emenda Constitucional n.º 32/2001. Seus pressupostos formais de admissibilidade e a discricionariedade do Poder Executivo também serão discutidos amiúde.

O segundo capítulo irá tratar do estado de necessidade legislativo, destacando as Medidas Provisórias como ato normativo federal do Chefe do Poder Executivo ligado intimamente às leis de impulsão para a gestão e política governamental. A dicotomia entre editar ou não uma MP, será acentuada pelo estado de necessidade de se legislar, no que tange especialmente ao *periculum in mora* decorrente do processo legislativo. A discricionariedade do Poder Executivo vincula-se a critérios de oportunidade e conveniência manifestos pelo povo e para o povo. Um dos mecanismos mais céleres a cargo do Presidente da República para efetivar ações e políticas públicas primordiais e iminentes em prol da sociedade são as Medidas Provisórias.

Já o terceiro capítulo adentrará no controle político do parlamento. Sem a conivência e aprovação do Poder Legislativo, o Presidente da República não consegue realizar por muito tempo as suas promessas e políticas governamentais. Por mais que uma Medida Provisória tenha força de lei e eficácia imediata, seus efeitos não perduram no tempo se não convertida em lei. Sob a luz dos parâmetros constitucionais, será destacado o princípio da separação dos poderes, que delimita as zonas de atuação do Presidente da República e do Congresso Nacional no que concerne às MPs.

Foram incluídos no estudo, em ordem cronológica crescente, relevantes debates durante a apreciação de algumas Medidas Provisórias, Questões de Ordens suscitadas pelos parlamentares, bem como as Propostas de Emenda à Constituição em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal que buscam o aprimoramento do processo legislativo extraordinário das MPs e, conseqüentemente, obstacularizar a exorbitante edição de Medidas infundadas. A fim de manter o direcionamento do assunto proposto em tela, não foram detalhados os Projetos de Resolução, nem as demais proposições anteriores à Emenda Constitucional de n.º 32 de 2001.

Por fim, o último capítulo trata do controle jurisdicional do processo legislativo extraordinário das MPs, visando à garantia da supremacia da Constituição Federal. Foram apresentadas algumas Ações Diretas de Constitucionalidade, especialmente, aquelas que se tornaram objeto de intensos debates no Judiciário e que promoveram jurisprudência sobre a tramitação das Medidas Provisórias no Congresso Nacional e, principalmente, sobre o controle jurisdicional dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência.

Por todo o estudo, adentra-se na competência, na influência e na revisão do Congresso Nacional e do Supremo Tribunal Federal ao analisar os pressupostos constitucionais de relevância e urgência e a discricionariedade do Poder Executivo, com o objetivo precípuo de impedir os abusos da Presidência da República na edição das Medidas Provisórias, promover a satisfação dos interesses públicos emergenciais e preservar o Estado Democrático de Direito.

1. SOBRE AS MEDIDAS PROVISÓRIAS

Segundo a Constituição Federal de 1988, alterações no ordenamento jurídico brasileiro somente são permitidas por meio de processo legislativo. Dentre as possibilidades legislativas elencadas no artigo 59, estão as Medidas Provisórias. As MPs foram criadas com o intuito de legitimar o Presidente da República para atuar em assuntos relevantes e urgentes. Editadas, têm força de lei imediata.

Ocorre que muito se tem criticado a respeito do excesso de sua aplicação pelo Governo, posto que a edição das Medidas Provisórias, em si só, já resulta em alterações significativas no ordenamento jurídico vigente, o que conseqüentemente, afeta sobremaneira as relações sociais e a aplicação da lei. Além disso, sua tramitação no Congresso Nacional tranca a pauta do Plenário até que se aprecie a matéria, o que paralisa as votações de todas as demais proposições legislativas em andamento.

Esse abuso na edição de MPs pelo Presidente da República é visto por muitos juristas e doutrinadores como um mecanismo de atuação muito mais autoritário que o Decreto-Lei utilizado à época da ditadura do Estado Novo, fruto da Constituição de 1937. Bonifácio de Andrada explicita essa interferência das MPs no processo legislativo:

As estatísticas mostram que o Parlamento brasileiro, nestes últimos anos, após 1988, legisla com cerca de 92% por medidas provisórias, relegando o legislador a uma situação de inferioridade em face das iniciativas autoritárias do Executivo, o que é um contrassenso democrático.¹

Com o intuito de amenizar a proliferação das MPs, em 2001, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional de n.º 32 que estabeleceu nova disciplina às Medidas Provisórias. A ideia essencial era enfatizar a condição de legitimidade originária do Poder Legislativo e declarar como instrumento de caráter excepcional a utilização das MPs.

¹ ANDRADA, Bonifácio de. *Direito Constitucional Moderno e a Nova Revisão da Constituição*. 1 ed. Brasília: Centro de Documentação e Informação: Coordenação Edições Câmara, 2013. p. 190

A EC 32/2001 foi desenvolvida para coibir as práticas antidemocráticas do Executivo, limitando a abrangência das matérias possíveis de Medida Provisória. Durante os anos em que se debateu a Proposta dessa Emenda Constitucional no Congresso, a quantidade de MPs editadas e reeditadas aumentou consideravelmente.

Entre 1995 e 1998, o Presidente Fernando Henrique editou 160 Medidas Provisórias originárias e reeditou 2.449, o que impulsionou o debate e a tramitação da PEC para estabelecer, além dos limites formais de relevância e urgência, os materiais, no que tange à matéria tratada na MP. Sobre o período antecessor à promulgação da EC 32/2001, Pedro Lenza assim relembra:

Cabe apontar que, quando da aprovação da EC n. 32/2001, (...), no período entre 05.10.1988 e 20.09.2001, já havia sido editado e reeditado o assustador número de 6.130 medidas provisórias, chegando algumas delas a levar quase sete anos sem aprovação (como exemplo, lembramos a MP n. 2.096/89, dispoendo sobre os títulos da dívida pública, de responsabilidade do Tesouro Nacional, convertida na Lei n. 10.179, de 06.02.2001, tendo por MP originária a de n. 470, de 11.04.1994, que tramitou por longos 2.493 dias).²

Desde 1997, várias postulações doutrinárias e jurisprudências foram se prolongando no Judiciário, tamanha era a necessidade de se aprimorar o texto constitucional.³ Muito embora o debate sobre os excessos na edição das Medidas Provisórias resulte em uma percepção negativa sobre esse instituto, há que se atentar que as MPs são instrumentos importantes para promover a aplicabilidade imediata de ações e recursos em prol da sociedade.

A fim de compreender essa dicotomia entre editar ou não uma MP, é importante analisar precipuamente o instituto das Medidas Provisórias, através do seu desenvolvimento histórico, desde a sua origem, passando pela promulgação da Constituição Federal de 1988 e pela EC 32/2001, até os efeitos e percepções doutrinárias e jurisprudenciais atuais.

² LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 17 ed. rev. atual. e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 640.

³ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 8 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 875.

Também é pertinente esmiuçar suas características essenciais, em especial os pressupostos formais de admissibilidade, para que se possa adentrar na discricionariedade do Presidente da República, no que tange à satisfação dos interesses da sociedade e à aplicação das políticas públicas governamentais. E por fim, examinar os métodos de revisão e controle, tanto político do Congresso Nacional, quanto jurisdicional, do Supremo Tribunal Federal, sobre as Medidas Provisórias.

1.1. DA ORIGEM DAS MPs À EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 32 DE 2001

Historicamente, as Medidas Provisórias sucederam o Decreto-Lei criado pela Constituição “Polaca”⁴ de 1937, outorgada pelo presidente Getúlio Vargas. O Decreto-Lei seria usado em casos extraordinários, mediante autorização do parlamento ou durante períodos de recesso ou dissolução da Câmara dos Deputados. Ocorre que o parlamento nunca se reuniu e o seu uso foi absoluto.

Em seu artigo, Rodrigo Lago destaca que durante esse regime totalitário, as balizas constitucionais eram inexpressivas e o uso do Decreto-Lei era incontrolável:

Durante o governo Getúlio Vargas, o Congresso Nacional foi fechado. Com isso, fez-se ilimitável uso dos decretos-leis. Importantes normas de nosso sistema jurídico foram editadas e passaram a vigorar sob a roupagem de decreto-lei, como o Código de Processo Civil de 1939, o Código Penal e o Código de Processo Penal, o primeiro quase totalmente derogado, e os últimos ainda hoje vigentes, apesar de inúmeras reformas, e recepcionados pela Constituição de 1988 como leis ordinárias.⁵

⁴ “A Carta de 1937, elaborada por Francisco Campos, foi apelidada de ‘Polaca’ em razão da influência sofrida pela Constituição polonesa fascista de 1935, imposta pelo *Marechal Josef Pilsudski*. Deveria ter sido submetida a plebiscito nacional, nos termos de seu art. 187, o que nunca aconteceu. Além de fechar o Parlamento, o Governo manteve amplo domínio do Judiciário. A Federação foi abalada pela nomeação dos interventores. Os direitos fundamentais foram enfraquecidos, especialmente em razão da atividade desenvolvida pela ‘Policia Especial’ e pelo ‘DIP – Departamento de Imprensa e Propaganda’. Para piorar, pelo Decreto-lei n. 37, de 02.12.1937, os partidos políticos foram dissolvidos”. in LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquemático*. 17 ed. rev. atual. e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 116.

⁵ In LAGO, Rodrigo Pires Ferreira. *As medidas provisórias e o trancamento da pauta da Câmara dos Deputados: a inconstitucionalidade da solução Temer*. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 10, n. 115, p. 4763, set. 2010.

A Constituição Federal posterior, de 1946, não previu o Decreto-Lei, porém a subsequente, de 1967, tornou-lhe a dar vida, atribuindo-lhe matéria específica e lhe impondo os pressupostos da urgência ou de interesse público relevante. A não apreciação do texto dentro de certo período tornava-o definitivo. Ainda que rejeitado, as relações formadas durante a sua vigência permaneciam eficazes⁶.

Em 1988, sob um viés democrático, a Constituição Federal foi promulgada, permitindo ao Presidente da República a edição de medidas com força de lei e, dessa maneira, garantindo a sua atuação dentro do processo legislativo em casos de necessidades urgentes e relevantes.

Inspirado no modelo italiano dos Decretos-Leis, chamado *provvedimenti provvisori com forza di legge*, o constituinte elaborou as Medidas Provisórias com algumas condições semelhantes: devem ser imediatamente comunicadas ao Parlamento; perde o efeito se não convertida em lei no prazo de sessenta dias da sua publicação; a Câmara regulará, por lei, as relações jurídicas surgidas com base na MP não convertida em lei. Na Itália, a edição do Decreto-Lei depende da iniciativa do Conselho de Ministro, órgão colegiado. No Brasil, a iniciativa é do Presidente da República, chefe do Poder Executivo.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 62, regulou o regime das Medidas Provisórias⁷. Posteriormente, a disciplina constitucional das Medidas Provisórias foi consideravelmente alterada pela Emenda Constitucional de n.º 32, no dia 11 de setembro de 2001.

Além do já previsto pela Carta Magna de 88, as novas regras fixadas por tal emenda estabelecem a competência exclusiva e indelegável ao Presidente da República, como o único legitimado para a edição das MPs; conjugam os dois pressupostos formais de relevância e urgência, não permitindo a admissibilidade baseada apenas em um deles; determinam o prazo de duração das MPs, que é de 60 dias prorrogável por igual período, contados da data da publicação no Diário Oficial, sendo suspenso durante o recesso parlamentar; estabelecem que, se não

⁶ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 8 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 875.

⁷ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988. 39ª ed. p. 28.

convertidas em lei, perderão sua eficácia desde a sua edição, confirmando a sua efemeridade e precariedade; determinam que o Congresso Nacional disciplinará as relações jurídicas delas decorrentes por meio de Decreto Legislativo; institui que entrará em regime de urgência constitucional, se não apreciada em 45 dias, sobrestando a pauta do Plenário; que será vedada a sua reedição da mesma sessão legislativa; entre outras peculiaridades.

Em se tratando de limites materiais, quanto à matéria tratada em uma Medida Provisória, a EC 32/2001 proibiu a edição de MPs relativas à nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral. Juliana do Valle explica que:

Tais matérias são corolário da democracia, razão pela qual não são matérias compatíveis de regulamentação ou mudanças volúveis produzidas por ato provisório de discussão e apreciação sumária, sujeito a perder sua eficácia desde a publicação. A regulamentação de tais matérias por via provisória provocaria, além da insegurança jurídica, instabilidade institucional.⁸

A EC 32/2001 também proibiu a edição de MPs sobre direito penal, processual penal e processual civil; sobre a organização do Poder Judiciário e do Ministério Público; sobre planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares; sobre a detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiros; sobre matérias reservadas à lei complementar ou já disciplinadas em Projeto de Lei aprovado no Congresso e pendente de sanção ou veto do Presidente.

Apesar da discricionariedade do Presidente da República e das limitações formais e materiais estabelecidas, ressalta-se que as Medidas Provisórias são atos normativos primários, excepcionais no quadro da separação de Poderes, e por essa razão estão sujeitas a condição resolutiva: devem ser imediatamente publicadas e remetidas ao Congresso para apreciação.

A medida é provisória e por isso tem existência precária, conforme bem expõe Sérgio Valladão Ferraz:

⁸ VALLE, Juliana Carla de Freitas do. *Medidas provisórias: o procedimento legislativo e seus efeitos jurídicos*. Brasília: FDK Editora, 2004. p. 45.

Não há propriamente um “processo legislativo” de criação da medida provisória, já que ela surge repentinamente por ato do Presidente da República. O que há é que, como seu próprio nome indica, a medida é *provisória*, tendo existência *precária* e *efêmera*. É certo que ela já tem efeitos com força de lei a partir da sua edição, com o puro ato do Presidente da República. Mas é medida efêmera porque tem duração limitada no tempo e é precária porque o Congresso Nacional deverá apreciá-la e poderá retirar totalmente os seus efeitos, desde a sua edição (retroativamente).⁹

Mesmo de natureza efêmera, as Medidas Provisórias se revestem de força, eficácia e valor de lei, produzindo efeitos de pronto, instigando o Congresso Nacional a deliberar sobre a necessidade de se converter em lei o seu conteúdo.

1.2. DA URGÊNCIA QUALIFICADA PELA RELEVÂNCIA

A partir do novo texto constitucional pós CF/88, as Medidas Provisórias pressupõem “relevância e urgência” e não, como o que se estabelecia para o Decreto-Lei, “urgência ou interesse público relevante”. As MPs reclamam uma cumulação de condições. Tais pressupostos formais são os mesmos se comparados aos requisitos usuais às medidas cautelares em geral¹⁰.

Com as alterações da EC 32/2001, pode-se supor que as Medidas Provisórias foram previstas para o caso de uma urgência qualificada pela relevância, ou seja, como instrumento de legiferação da urgência¹¹: produzir normas baseadas no quesito do que realmente é indispensável, excepcional e emergencial em uma determinada situação relevante, até que o Congresso Nacional delibere sobre o assunto.

Todavia, percebe-se que o conteúdo semântico dos termos “relevância” e “urgência” são extremamente amplos e imprecisos e variam no decorrer dos anos, de acordo com as percepções da sociedade, do Chefe do Poder Executivo, dos

⁹ FERRAZ, Sérgio Valladão. *Curso de Direito Legislativo: Direito Parlamentar e Processo Legislativo*. 1 ed. São Paulo: Elsevier, 2007. p. 116.

¹⁰ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 8 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 876.

¹¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*. 7ª ed. rev. E atual. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 264.

parlamentares do Congresso Nacional e dos ministros do Supremo Tribunal Federal, dentro do próprio texto constitucional.

Ao analisar as variadas Medidas Provisórias apresentadas ao longo do tempo, percebe-se que não há um conceito bem delimitado desses termos, ensejando sempre controvérsias quando ao sentido e alcance. Sobre a urgência constitucional, Geraldo Ataliba preconiza que:

Em se tratando de regra excepcionadora do princípio constitucional categorial do sistema, pelo qual a norma jurídica inaugural e obrigatória – inovadora da ordem jurídica – deve ser feita pelo Congresso, é necessário que a interpretação dessa hipótese seja feita estritamente e com redobrada prudência pelo presidente, ao usar esta competência. A urgência deve ser bem caracterizada e bem documentada – tendo em vista a ulterior (e, mesmo eventualmente, remota) apreciação judicial.¹²

Ou seja, muito embora os termos apresentem sentido vago e complexo, o contexto social e político – vivido pela sociedade, na busca da satisfação de seus anseios e necessidades; pelo Presidente da República, na edição das MPs visando os interesses de seu Governo; pelo Congresso, na apreciação e conversão da lei; e pelo Judiciário, por exceção, na guarda dos preceitos constitucionais – é que será o encarregado de explicitá-los, apresentando a necessária objetividade e o sentido do que realmente é urgente e relevante para aquele período.

Em sede de Medida Provisória, a relevância não pode ser confundida com a do processo legislativo comum, posto que é extraordinária, especialmente qualificada. Relevante, como pressuposto constitucional de uma MP, é aquilo que se eleva acima do plano comum do necessário. De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello:

Não é qualquer espécie de interesse que lhes pode servir de justificativa, pois todo e qualquer interesse público é, *ipso facto*, relevante. A menção do art. 62 ao requisito da “relevância” implicou atribuir uma especial qualificação à natureza do interesse cuja ocorrência enseja a utilização de medidas provisórias. É certo, pois,

¹² ATALIBA, Geraldo. *O Decreto-lei na Constituição de 1967*. P.32. Apud CHIESA, Clélio. *Medidas provisórias: regime jurídico-constitucional*. Curitiba: Juruá, 2002. págs. 44 e 45.

que só ante casos graves, ante interesses invulgarmente importantes, justifica-se a adoção de medidas provisórias.¹³

Não pode ser um interesse qualquer, já que, se o for, não será o Executivo o competente para a produção da norma, e sim o Legislativo, no trâmite habitual. Por ser um ato normativo primário, uma Medida Provisória tem eficácia de lei, mas não pode ser confundida com uma lei. Sendo assim, o interesse postulado deve ter uma excepcionalidade manifesta.

A relevância é qualificada pela necessidade da produção normativa de forma mais célere e com efeitos imediatos. Por sua vez, a urgência é qualificada pela relevância, conforme corrobora Sérgio da Cunha:

Só é urgente o que tem de ser enfrentado imediatamente, o que não pode aguardar o decurso do tempo; caso contrário o benefício pretendido será inalcançável, ou o dano que se quer evitar consumir-se-á ou, no mínimo, existirão sérios riscos de que sobrevenham efeitos desastrosos em caso de demora.¹⁴

A urgência deve ser tal que impeça o emprego de meios ordinários. Percebe-se então que a urgência está diretamente relacionada com a necessidade de se excepcionar o processo legislativo comum.

Sabe-se que a CF/88 estabeleceu em seu artigo 62, § 6º, o prazo de 45 dias para que uma MP seja apreciada no Congresso, contados da data de sua publicação. Se não for, todas as demais deliberações legislativas ficam sobrestadas até a sua apreciação.

Roque Antonio Carrazza destaca que mesmo dentro desse prazo de 45 dias há a possibilidade de se legislar via procedimento comum, o que contrapõe ao pressuposto constitucional de urgência e impede a edição de uma MP:

Só há urgência a autorizar a edição de medidas provisórias, quando, comprovadamente, inexistir tempo hábil para que uma dada matéria, sem grandes e inilidíveis prejuízos à Nação, venha a ser disciplinada,

¹³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Perfil constitucional das medidas provisórias*. Revista do Direito Público, n. 95/29. Apud CHIESA, Clélio. *Medidas provisórias: regime jurídico-constitucional*. Curitiba: Juruá, 2002. p. 45.

¹⁴ CUNHA, Sérgio Sérulo da. *Anamnese da medida provisória*. In Revista Trimestral de Direito Público, v.29, p. 85. Apud CHIESA, Clélio. *Medidas provisórias: regime jurídico-constitucional*. Curitiba: Juruá, 2002. p. 48.

por meio de lei ordinária. Ora, é perfeitamente possível, nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 64 da CF, aprovar-se uma lei ordinária no prazo de 45 dias contados da apresentação do projeto. Logo, em nosso direito positivo, só há urgência se, realmente, não se puder aguardar 45 dias para que uma lei ordinária venha a ser aprovada, regulando o assunto. O Judiciário, em última análise, decidirá a respeito.¹⁵

O que se reitera aqui é que as limitações formais das MPs não estão condicionadas a um prazo específico, mesmo àqueles impostos pela CF/88, e sim a um contexto emergencial momentâneo.

Posto tudo isso, é possível identificar que a edição de Medidas Provisórias, atribuída exclusivamente ao Presidente da República, é a melhor medida a ser realizada a fim de normalizar uma situação pública e emergencial, em virtude de seus pressupostos constitucionais de urgência e relevância.

Assim, não restam dúvidas a respeito do papel e da importância das Medidas Provisórias dentro do processo legislativo brasileiro, ainda que na teoria. Como um recurso legiferante, as MPs promovem um desenvolvimento mais célere do ordenamento jurídico pátrio, no intuito de sanar uma necessidade iminente da nação. Já dizia Márcia Conceição que a Medida Provisória é uma:

(...) espécie privilegiada e excepcional de ato normativo, que se manifesta no desenvolvimento de atividade político-administrativa com a finalidade de melhor gerir os interesses do Estado-Sociedade, em razão da maleabilidade dos pressupostos de relevância e urgência.¹⁶

Não obstante, é oportuno apreciar os métodos de discricionariedade do Poder Executivo para decidir pela edição de uma Medida Provisória, posto que, por muitas vezes, seus abusos e juízos de valor foram demasiadamente questionados quando se avalia, na prática, os efeitos de uma MP mal utilizada.

¹⁵ CARRAZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 1991, p. 157. Apud CHIESA, Clélio. *Medidas provisórias: regime jurídico-constitucional*. Curitiba: Juruá, 2002. p. 51.

¹⁶ CONCEIÇÃO, Marcia Dominguez Nigro. *Conceitos Indeterminados na Constituição: Requisitos da Relevância e Urgência*. p. 92. Apud SAMPAIO, Marco Aurélio. *A Medida provisória no presidencialismo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 199.

1.3. DA DISCRICIONARIEDADE DO EXECUTIVO

Apesar das limitações advindas da EC 32/2001, o Presidente da República continua sendo o único legitimado para promover as Medidas Provisórias e, por essa razão, os pressupostos de urgência e relevância estão submetidos ao seu crivo, à sua apreciação política, ainda que sujeitos ao escrutínio do Congresso Nacional e ao controle do Judiciário.

É uma atribuição constitucional direta e típica, estabelecida no art. 84, inciso XXVI da CF/88. Todavia, o Presidente da República não é livre para legislar por Medidas Provisórias a seu bel-prazer, apesar de ser um ato monocrático e unipessoal.

A crítica ao abuso na edição das Medidas Provisórias se baseia exatamente no fato desse legitimado possuir margem para creditar urgência e relevância a uma situação que não é de fato tão urgente e relevante, ou que poderá posteriormente ser julgada pelo parlamento como um instrumento meramente protelatório ou político. No julgamento da ADI de n.º 4.029, o ministro relator Luiz Fux enfatizou que:

A má utilização dos provimentos de urgência pelo Executivo pode gerar efeitos indesejados, não somente para a ordem social, mas igualmente para a dinâmica decisória das Casas parlamentares, com constantes trancamentos de pauta e apressando a deliberação sobre temas que demandariam maior reflexão.¹⁷

São vários os exemplos dessa má utilização das Medidas Provisórias ao longo da história do Brasil. Em 1989, o Executivo inscreveu o nome de Tiradentes e Deodoro da Fonseca no “Livro dos Heróis da Pátria”¹⁸ por meio de Medida Provisória

¹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI. n.º 4029*. Requerente Associação Nacional dos Servidores do Ibama - Asibama Nacional, Requerido Presidente da República e Congresso Nacional. Relator Min. Luiz Fux. Tribunal Pleno, julgado em 08/03/2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2595890>> Acesso em: 28/07/2014.

¹⁸ Formado por grandes páginas de aço, o “Livro dos Heróis e das Heroínas da Pátria” reúne o nome de todos aqueles que se destacaram em prol da pátria brasileira, lhes conferindo o status de “herói nacional”. Entre os inscritos estão Tiradentes, Zumbi dos Palmares, Santos Dumont, entre outros. Está exposto no Panteão da Pátria Tancredo Neves, na Praça dos Três Poderes em Brasília. Para que um novo nome seja incluído no Livro dos Heróis da Pátria, o Senado e a Câmara dos Deputados precisam aprovar uma lei. A última nova inscrição foi feita em 2012, com os líderes da revolta dos colonos brasileiros contra a invasão holandesa no Nordeste, no século 17.

(MP nº 105). Em 1990, um automóvel foi disponibilizado ao vice-presidente da República por meio da MP nº 179. Em 1995, a MP nº 623 – reeditada com os nº 664, 714, 768, 837, 897 e 942 – vinculou a Fundação Osório ao Ministério do Exército. O Presidente da República ainda editou Medida Provisória para tratar de tarifa de embarque internacional (MP nº 1.792, DOU de 31.12.1998 e MP nº 1.903-7, DOU de 30.06.1999) e de autenticação de cópia reprográfica (MP nº 1.360, DOU de 13.3.1996), matérias essas totalmente irrelevantes e nada urgentes.

Um dos piores momentos econômicos do Brasil foi deflagrado por meio de uma Medida Provisória. Em março de 1990, um dia depois de assumir a presidência, Fernando Collor de Melo editou a MP de nº 168 e anunciou um plano que prometia acabar com a inflação do país, à época na faixa de 2.000% ao ano. A MP foi convertida na Lei nº 8024, em 12/04/1990. O Plano Collor bloqueou a poupança e todas as aplicações financeiras, o que gerou grande insatisfação popular, redução no comércio e na produção industrial. Collor sofreu *impeachment*¹⁹, não diretamente por conta do seu Plano, mas certamente sob a influência do fracasso e das consequências negativas.

Provavelmente, esse foi o motivo genuíno para a inclusão explícita do inciso II do artigo 62 na CF/88 por meio da EC 32/2001, que vetou a edição de Medida Provisória sobre matéria “que vise à detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro”. A vedação se dá em respeito ao princípio da segurança jurídica e receando repetição de planos econômicos absurdos. Observa Luiz Cláudio Portinho que:

Fechando os olhos à realidade e fazendo tabula rasa do Texto Constitucional, os governantes têm praticado verdadeiros despautérios no uso da medida provisória. O mecanismo legiferante tem sido utilizado para situações sem a mínima urgência e, muito menos, relevância, como para oferecer comendas e conceder isenções. Em outros casos, tem servido aos propósitos nada elogiáveis de proibir a concessão de liminares, confiscar o dinheiro do povo e suprimir direitos consolidados por legislações amplamente debatidas no Congresso. E, na quase unanimidade dos casos, vigora infinitamente no tempo, através de sucessivas e indefinidas reedições, sem ser submetida ao crivo do Congresso Nacional, como prevê o art. 62 da CF/88. (2000, RT 771/122)²⁰

¹⁹ *Impeachment* é o processo que se instaura contra as altas autoridades do governo com o fim de destituí-las do cargo por denúncia de infração grave dos deveres funcionais.

²⁰ In BARIONI, Danilo Mansano. *Medidas provisórias*. São Paulo: Pillares, 2004. p.172.

Abusos de outros Presidentes se fizeram evidentes quando se tratava de interesses político-partidários e de estratégias meramente protelatórias em face do processo legislativo. Na tentativa de coibir os parlamentares e pressioná-los a votar determinadas proposições, muitas vezes o Executivo edita uma Medida Provisória justamente para trancar a pauta e impedir a apreciação e votação de outros projetos.

Nos três primeiros anos do seu mandato presidencial, Luiz Inácio Lula da Silva editou 190 Medidas Provisórias, em razão de uma crise política que atingiu a Câmara dos Deputados no final de 2005. O presidente perdeu espaço e apoio de aliados dentro do Congresso, o que comprometeu a sua influência indireta na pauta plenária do parlamento.

A pauta de votações da Câmara esteve trancada por sete meses, prejudicando diretamente a produção legislativa. O primeiro Governo Lula foi marcado por um novo recorde na edição de MPs. Foram editadas 95 MPs nos primeiros 23 meses de mandato, uma média de 5,4 MPs por mês. Quando se observa o conteúdo dessas MPs, percebe-se que as matérias continuaram sendo inapropriadas, apesar da EC 32/2001 tentar barrar esse comportamento. O Governo Lula editou MP para ajudar o Senegal a combater a praga do gafanhoto, MP para conceder status de ministro ao presidente do Banco Central, MP para reduzir o imposto sobre o fubá, entre outras.

Estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA em fevereiro de 2014 destaca as principais demandas (não necessariamente urgentes e relevantes, nem tão pouco de interesse social) editadas em Medidas Provisórias, entre 1989 e 2012, após análise de suas ementas:

42,8% delas tratam de regulação e fomento da economia; 34,2%, de regulação e organização da administração pública federal; 20%, de regulação e proteção social; e 3%, de outros temas. Entre as medidas que tratam da administração pública, 82% versam sobre questões rotineiras, como cargos, carreiras, competências e procedimentos administrativos.²¹

²¹ ALMEIDA, Acir. *Informação, delegação e processo legislativo: a política das medidas provisórias*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2014. p. 14.

O deputado federal e doutrinador Bonifácio de Andrada acentua os perigos da discricionariedade do Poder Executivo ao destacar que “as Medidas Provisórias são perigosas peças antidemocráticas, pois alteram o funcionamento do Legislativo, impedindo suas atividades normais e paralisando a produção das leis”.²²

A questão é tão relevante que mereceu debates e pronunciamentos calorosos nos Plenários da Câmara e do Senado Federal, sobre essa interferência constante da Presidência da República na pauta do Legislativo. Insatisfeitos, os presidentes do Senado e da Câmara se manifestaram contra a edição indiscriminada das Medidas Provisórias.

Em 19 de novembro de 2008, o senador Garibaldi Alves, ex-presidente do Congresso Nacional devolveu a MP de n.º 446/2008, antes mesmo de designá-la para apreciação da comissão mista. Por sua vez, em 2009, o deputado federal Michel Temer, então presidente da Câmara dos Deputados, respondeu a Questão de Ordem de n.º 411, apresentando nova interpretação sobre as deliberações legislativas que seriam passíveis de regramento por Medida Provisória. Esses casos serão futuramente explanados a miúdo, porém nenhuma das duas situações deixa de se apresentar com pertinência para exemplificar os abusos cometidos pelo Poder Executivo na edição de MPs, abusos esses que, inclusive, ferem o princípio da separação entre os Poderes.

Em sua essência, as Medidas Provisórias têm conteúdo político, e por isso são inseridas no rol dos atos do governo, relacionados à administração pública. É justamente por seu conteúdo de decisão política que a Medida Provisória foi estabelecida com força de lei pela Constituição Federal, e não como lei. Analisando as funções administrativas e políticas dos atos de governo, Maria Sylvia Zanella Di Pietro assim se manifesta:

Não há uma separação precisa entre os dois campos de função. Sob o ponto de vista do conteúdo (aspecto material), não se distinguem, pois em ambas as hipóteses há aplicação concreta da lei. Alguns traços, no entanto, parecem estar presentes na função política: ela abrange atribuições que decorrem diretamente da Constituição e por

²² ANDRADA, Bonifácio de. *Direito Constitucional Moderno e a Nova Revisão da Constituição*. 1 ed. Brasília: Centro de Documentação e Informação: Coordenação Edições Câmara, 2013. p. 190

esta se regulam; e dizem respeito mais à *polis*, à sociedade, à nação, do que a interesses individuais.²³

É o Presidente da República o responsável por realizar a vontade do povo, já que foi eleito por voto direto e tem prerrogativa da representação e da condução da política dentro e fora do país. Para tanto, ele precisa de instrumentos políticos que proporcionem a realização de suas metas governamentais.

As Medidas Provisórias são instrumentos legislativos de impulsão para a realização dessas metas de uma política. Nesse sentido, Manoel Ferreira Gonçalves Filho enfatiza que:

(...) o estabelecimento das leis de impulsão deve, em princípio, ser confiado ao governo. Todavia, não seria conveniente que essa tarefa lhe fosse atribuída em termos indiscriminados. Se tal ocorresse, o governo seria na verdade o *senhor* do povo e não o seu *servidor*.²⁴

Não obstante a EC 32/2001 tentar frear a produção desmedida de atos normativos do Presidente da República, se faz pertinente destacar o propósito essencial das Medidas Provisórias: promover providências imediatas à sociedade, com o objetivo de sanar determinada situação considerada urgente e relevante. Os abusos na edição de Medidas Provisórias ocorrem quando os interesses do Presidente da República não são manifestamente em prol do povo e sim meramente políticos.

²³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. p. 56 Apud SAMPAIO, Marco Aurélio. *A Medida provisória no presidencialismo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 204.

²⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 7 ed. rev. e atual. São Paulo, Saraiva: 2012. p. 306.

2. SOBRE O ESTADO DE NECESSIDADE LEGISLATIVO

As Medidas Provisórias possuem conteúdo intimamente ligado à gestão governamental. Por essa razão, têm acentuada importância para corroborar e estabelecer prioridades fundamentais em favor da sociedade, posto que são normas primárias, que podem inovar a ordem jurídica e estabelecer direitos e obrigações às pessoas. A administração de tais prioridades é confiada ao Poder Executivo e este, por sua vez, programa determinadas metas para a execução dessas prioridades sociais.

Para que haja a caracterização das Medidas Provisórias como “leis do impulso”, dentro do contexto político-administrativo e da aplicação das políticas públicas governamentais, os parâmetros que justifiquem o seu devido exercício – os pressupostos constitucionais de relevância e urgência –, deverão ser respeitados por seu legitimado, no momento da edição de uma MP, e confirmados pelo Congresso Nacional antes de adentrar nas limitações materiais (de conteúdo).

Conforme bem explica Clèmerson Merlin Clève, “a relevância de que trata a Constituição não é, apenas, da matéria tratada, devendo qualificar, também, a situação ensejadora (estado de necessidade) da medida provisória”²⁵.

O estado de necessidade legislativo é aquele momento em que urge a produção de uma nova lei com o objetivo precípuo de se executar uma ação pertinente e imediata a fim de evitar insegurança jurídica diante de excepcional interesse social relevante.

A segurança jurídica é fundamental para a estabilidade das relações jurídicas e para o desenvolvimento do país. O estado de necessidade legislativo impõe o uso mensurado das Medidas Provisórias, posto que essas regem as relações sob fundamentos normativos precários, de eficácia temporária. Seria caótico o país que permanecesse em estado normativo provisório. Clélio Chiesa destaca que:

²⁵ CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Medidas Provisórias*. São Paulo: Max Limonad, 2.^a Ed. 1999. In. FERRAZ, Sérgio Valladão. *Curso de Direito Legislativo: Direito Parlamentar e Processo Legislativo*. 1 ed. São Paulo: Elsevier, 2007. p. 117.

A existência de um grande número de atos normativos provisórios, propagando efeitos, prejudica o bom funcionamento do sistema, pois espraia no seio da coletividade um sentimento de instabilidade, precariedade e incerteza quanto aos direitos e deveres dos cidadãos.²⁶

E é para evitar a insegurança jurídica que uma Medida Provisória é transformada em Lei, tão logo for apreciada pelo Congresso Nacional. Já durante a sua vigência, uma Medida Provisória tem condição resolutiva e gera, imediatamente, direitos e obrigações que eventualmente podem causar prejuízos aos particulares. Qualquer violação aos limites formais e materiais da CF/88 pode dar ensejo à responsabilização do Poder Executivo pelos danos emergentes, tamanho é o cuidado do legislador com os interesses da sociedade.

Ainda que submetida à revisão cautelosa do parlamento, fica evidente que a participação do Poder Executivo na formação do Direito é de extrema importância para o aprimoramento do ordenamento jurídico com vistas às necessidades públicas latentes. O Presidente da República é quem, em princípio, detém mais capacidade e conhecimento na formulação e execução de políticas públicas. O estado de necessidade legislativo provoca uma ação urgente do Presidente da República, com a finalidade de resolver determinada demanda.

A função legislativa, por si, é uma atividade que tem por escopo formar o ordenamento jurídico, elaborar e modificar o direito objetivo. É precípua do Poder Legislativo, porém, em razão da complexidade das relações sociais, se permitiu que o Poder Executivo legisle, mediante as Medidas Provisórias.

A partir do momento em que surgiu o Estado Social²⁷ e intervencionista, o Presidente da República, como chefe de uma nação, se viu responsável por intervir

²⁶ CHIESA, Clélio. *Medidas provisórias: regime jurídico-constitucional*. Curitiba: Juruá, 2002. p. 61.

²⁷ Em 1919, a Constituição alemã de Weimar *Verfassung*, como um marco no Direito Constitucional, aprovou a intervenção do Estado na ordem econômica e social, marcando o surgimento do Estado Social. Tal período se sucedeu posteriormente ao Estado Liberal de Direito, consagrado pela Revolução Francesa de 1789, e resultou no fortalecimento e expansão do Poder Executivo em detrimento à supremacia do Poder Legislativo. Gustavo Cozzi descreve com precisão esse processo: “A lei geral, abstrata, correspondia formalmente a uma situação de mercado onde os sujeitos realizavam permuta livremente, em condições paritárias. A diversificação do capital em setores monopólicos e em setores ainda concorrenciais reclama, ao contrário, intervenção legislativa *ad hoc*. Mas esta possibilidade se revela de pronto irrealizável, já que no Parlamento se acham presentes os partidos da classe trabalhadora que poderiam impor um controle ‘democrático’ da economia, a que se oporiam os partidos que defendem tradicionalmente os interesses do capital sobre o trabalho. Daí se seguiu o esvaziamento da função legislativa e a reorganização do comando político, que começou a desviar-se para outros centros do aparelho

na ordem econômica e social, na saúde, na educação, na previdência, enfim, nos interesses públicos da nação, em busca de uma justiça social em prol de todos e de um bem comum. Luciene Muscari acentua a força legiferante do Poder Executivo, no que tange à satisfação dos interesses da sociedade ao afirmar que:

Hoje em dia, governar é executar a lei, e também legislar, pois o Estado Social reclama uma participação um pouco maior do Executivo na produção da lei, em razão do surgimento de novas tecnologias e da diminuição das fronteiras entre os Estados.²⁸

Nesse sentido, também corrobora José Afonso da Silva:

A preeminência da iniciativa governamental no processo de formação das leis é fenômeno que se constata no Estado contemporâneo, num sentido quase universal. [...]

O fortalecimento do Executivo, aliás, é um fato incontestável no Estado contemporâneo em todos os sentidos, e a predominância da iniciativa legislativa governamental não passa de um aspecto desse fenômeno geral. Seu domínio no campo da formação da lei vai muito para além da iniciativa legislativa, pois assume ele próprio a atividade legislativa primária por via da lei delegada, da criação de atos com força de lei, como são as medidas provisórias (CF, art. 62) [...].

Mesmo naquelas Constituições em que aparece a iniciativa governamental em pé de igualdade com a iniciativa parlamentar, observa-se efetiva preeminência, de fato, daquela. A maioria dos projetos de lei é apresentada pelo Poder Executivo e não só a maioria numérica, mas existe também a prioridade no que respeita à importância das matérias objeto das proposições governamentais.

Mas, de um modo geral, as causas do predomínio da iniciativa governamental – como destaca Musso – se encontraram na particular posição do Governo no âmbito da ordenação sócio-jurídica: o controle da Administração Pública e a posição dos meios mais aptos a realçar as exigências públicas lhe conferem posição de vantagem em confronto com os outros titulares do poder de iniciativa legislativa.

estatal. As últimas fases da República de Weimar, por exemplo, antes do advento do nacional-socialismo, se caracterizaram pelo aumento das intervenções presidenciais, sob forma de decretos, e por um crescente recurso ao poder de revisão judiciária, pelo qual o juiz podia interpretar a lei geral e abstrata, fazendo uso de ‘princípios gerais’ extrajurídicos, particularmente nos dissídios trabalhistas e na regulamentação da concorrência de mercado.” In DAMOUS, Wadih; DINO, Flávio. *Medidas provisórias no Brasil: origem, evolução e novo regime constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 3 e 4.

²⁸ MUSCARI, Luciene Mauerberg. *Presidente Legislador?* In. SOUZA, Carlos Aurélio Mota de. (Coord.). *Medidas provisórias e segurança jurídica: atualizada de acordo com a Emenda Constitucional n. 32, de 11.9.2001*. São Paulo: J. de Oliveira, 2003. p 307.

Tal fenômeno – acrescenta Musso – típico do Estado contemporâneo, por caracterizar-se como Estado Social, traduz-se em um ulterior desenvolvimento da iniciativa governamental que encontra sua razão de ser em causas específicas estreitamente interdependentes entre si.²⁹

Esse papel do Poder Executivo, como importante ator no processo legislativo, não se estabelece como uma ofensa ao credo democrático. Constitui um método institucional concebido para solucionar as complexas demandas sociais que devem ser atendidas por um Estado que não mais se limita, como fazia o Estado liberal, a impor a lei e a ordem, mas tem a responsabilidade de prover uma gama muito grande de serviços à população e assegurar a fruição de direitos sociais.

A edição de uma Medida Provisória ainda é o mecanismo legislativo de impulsão mais eficiente, tendo em vista que o processo legislativo ordinário, por ser lento, jamais garantiria a ação intentada em condições de extrema relevância e urgência. O ministro do STF Celso de Mello, em seu voto na ADI de n.º 293, assim reitera:

O que justifica a edição dessa espécie normativa, com força de lei, em nosso direito constitucional, é a existência de um **estado de necessidade**, que impõe ao Poder Público a adoção imediata de providências de caráter legislativo, **inalcançáveis** segundo as regras ordinárias de legiferação, em face do próprio **periculum in mora** que fatalmente decorreria do atraso na concretização da prestação legislativa (PAOLO BISCARETTI DI RUFFIA, “Diritto Costituzionale”. Vol. I. págs. 622/623, n. 257, 2ª Ed. 1949, Eugenio Jovene, Napoli).³⁰

Percebe-se, assim, que o estado de necessidade legislativo incita a adoção imediata de providências em face do *periculum in mora* do processo legislativo ordinário. Apesar de oriundas do Executivo e passíveis de abusos, principalmente quanto à matéria tratada, as Medidas Provisórias, em essência, são instrumentos legislativos alternativos que pretendem promover a resolução de uma pendência urgente e relevante para a sociedade, e por essa razão, continuam sendo pertinentes dentro do processo legislativo brasileiro.

²⁹ SILVA, José Afonso da. *Processo Constitucional de Formação das Leis*, São Paulo: Malheiros, 2007, p. 142 e 143.

³⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI. n.º 293. Requerente Procurador-Geral da República, Requerido Presidente da República. Relator Min. Celso de Mello. Acórdão 06/05/1993. Publicação 18/06/93. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346295>> Acesso em: 17/07/2014.

2.1. DO *PERICULUM IN MORA* DECORRENTE DO PROCESSO LEGISLATIVO

Já se sabe que, as Medidas Provisórias apenas podem ser expedidas quando situação muito grave reclame providências imediatas, que tenham de ser resolvidas urgentemente. O perigo na demora (*periculum in mora*) do processo legislativo pode ocasionar dano de difícil ou impossível reparação ao interesse público.

A urgência, como pressuposto constitucional de uma Medida Provisória, está intimamente ligada ao perigo de dano na demora de uma ação legislativa com força de lei. Conforme já foi esmiuçado, o urgente é aquilo que tem de ser enfrentado imediatamente, caso contrário o benefício pretendido não será alcançado. Assim, enfatiza Rogério Nascimento:

Urgente corresponde à inadiável, iminente. Também exprime a ideia de uma necessidade, porém qualificada pelo tempo requerido para a sua satisfação. É aquilo que não se pode retardar. Enquanto o relevante tem a ver com a substância, com a percepção de valor, urgência expressa a oportunidade de reger o tema.³¹

De antemão, há uma concepção coletiva a respeito do que é um interesse urgente e iminente. A comunidade é, supostamente, vinculada a valores compartilhados e a padrões de comportamento, os quais lhe conferem uma identidade social. É através da política, e conseqüentemente do processo legislativo, que esses padrões são preservados.

A política deve ser o canal de cooperação e de participação democrática, que corrobora para a organização de uma sociedade, de modo que seus integrantes possuam direitos iguais, ainda que em situações emergenciais. Um Estado de Direito, baseado em um ordenamento jurídico pátrio, tem a função de assegurar a formação da vontade coletiva, o respeito aos direitos públicos e privados e a satisfação das necessidades sociais. O processo político e legislativo funciona como

³¹ 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: Lumen Juris, 2004. p. 209.

o meio de coordenação desses interesses, mediante compromissos voltados à realização de metas em prol da sociedade.

Sendo assim, o *periculum in mora* do processo legislativo pode atrapalhar a fiel execução e prestação dos serviços públicos fundamentais, contrariando os interesses e as necessidades da população. Explica Celso de Mello que o poder de cautela do Presidente da República, via edição de MPs, representa:

Um meio juridicamente idôneo e apto a impedir, na esfera das atividades normativas estatais, a consumação do *periculum in mora*, e a tornar possível, em consequência, a útil e eficaz prestação legislativa pelo Estado. O que legitima o Chefe do Poder Executivo da União a antecipar-se, cautelarmente, ao processo Legislativo ordinário, editando as Medidas Provisórias pertinentes, é, pois, o fundado receio, por ele exteriorizado, de que o retardamento da prestação legislativa cause grave lesão, de difícil reparação, ao interesse público.³²

Por essa razão, a edição de Medidas Provisórias é um instrumento legiferante importante e legítimo utilizado pelo Poder Executivo, a fim de suprir essas necessidades sociais urgentes e relevantes, quando essas não podem ser supridas de imediato pelo Poder Legislativo no trâmite habitual do processo legislativo.

³² MELLO FILHO, José Celso de. *Considerações sobre as medidas provisórias*. In Revista PGE/SP, n.33 p 204 e 205. In SOUZA, Carlos Aurélio Mota de. (Coord.). *Medidas provisórias e segurança jurídica: atualizada de acordo com a Emenda Constitucional n. 32, de 11.9.2001*. São Paulo: J. de Oliveira, 2003. p. 495.

3. SOBRE O CONTROLE POLÍTICO DO PARLAMENTO

Conforme os parâmetros estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, as intenções do Chefe do Poder Executivo são submetidas obrigatoriamente à aceitação de um órgão de controle político: o Congresso Nacional.

Para dispor sobre o método de apreciação das Medidas Provisórias, o Congresso Nacional expediu algumas Resoluções. Inicialmente, foi publicada em 03 de maio de 1989 a Resolução de nº 1/89. Com o advento da EC nº 32/2001, foi revogada e substituída pela Resolução de nº 1/2002-CN, vigente a partir de então.

Seguindo os preceitos da Resolução de nº 1/2002-CN, a Medida Provisória deverá ser submetida de imediato ao Congresso, ou seja, no mesmo dia da sua publicação no Diário Oficial. Por ser uma medida efêmera, que tem duração limitada no tempo, a Medida Provisória necessita obrigatoriamente de apreciação do parlamento logo após a sua edição, para que seja convertida em lei ou rejeitada, com a consolidação ou a perda de seus efeitos. Caso contrário, o Presidente da República sofre as consequências por atentar contra o livre exercício do Poder Legislativo e por descumprimento da Constituição (art. 85, caput e II da CF/88).

A mensagem do Executivo contendo o texto da Medida será recebida pelo Presidente do Congresso, que fará publicar e distribuir avulsos da matéria e designará uma comissão mista para estudar a MP e produzir um parecer. A tramitação se inicia na Câmara dos Deputados.

A comissão mista será integrada por doze senadores e doze deputados e igual número de suplentes, indicados pelos respectivos líderes, obedecendo tanto quanto possível, a proporcionalidade partidária ou de blocos parlamentares. Poderão ser apresentadas emendas ao texto da MP, desde que não versem sobre matéria diversa. Em até 14 dias contados da publicação da Medida no Diário Oficial, a comissão mista deverá emitir o parecer manifestando-se pelos pressupostos de relevância e urgência e pelo mérito, ainda que desconsidere os requisitos constitucionais, e concluir pela aprovação ou rejeição da MP.

Se a comissão mista efetuar qualquer alteração no texto da Medida, apresentará Projeto de Lei de Conversão relativo à matéria e Projeto de Decreto

Legislativo disciplinando as relações jurídicas decorrentes da vigência dos textos suprimidos ou alterados. Só então segue para os plenários das duas Casas – primeiro a Câmara, depois o Senado – para votação.

O controle político do Poder Legislativo funciona como uma espécie de autorização para o exercício das leis de impulso do Executivo. Antes de editar normas com força de lei, dentro de suas previsões e metas governamentais emergenciais, o Presidente da República deve solicitar ao Congresso Nacional a autorização para a realização de suas promessas.

Sob a luz dos parâmetros constitucionais, tais como os pressupostos de relevância e urgência, o Governo se limita a realizar apenas o que foi delegado pelo parlamento. Nesse sentido, destaca o ministro Celso de Mello no julgamento da ADIn n.º 162-1 DF:

É inquestionável que as medidas provisórias traduzem, no plano da organização do Estado e na esfera das relações institucionais entre os Poderes Executivo e Legislativo, um instrumento de uso excepcional. A emanação desses atos, pelo Presidente da República, configura momentânea derrogação ao princípio constitucional da separação dos poderes. Para prevenir eventuais abusos ou práticas arbitrárias, a Constituição do Brasil estabeleceu **garantias formais** de controle dessa atividade presidencial, que consistem em quatro pontos essenciais: (a) convocação extraordinária do Congresso, quando em recesso; (b) imediata apresentação ao Congresso Nacional, pelo Executivo, da medida provisória por este editada, visando à conversão em lei; (c) perda de eficácia **ex tunc** do ato convertido em lei e (d) possibilidade de controle jurisdicional de constitucionalidade da medida provisória, mediante exercício da jurisdição difusa ou concentrada (...). O que se pretende evitar, com esse sistema de garantias, é que o exercício **indiscriminado** dessa excepcional competência do Poder Executivo se converta numa prática legiferante ordinária e substitutiva dos procedimentos comuns na formação da lei.³³

O princípio da separação dos Poderes, estabelecido como cláusula pétrea (CF, art. 60, § 4º, III), delimita as zonas de atuação independentes e harmônicas dos poderes políticos (Executivo e Legislativo). A faculdade atribuída ao Presidente da

³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI. n.º 162*. Requerente CFOAB, Requerido Presidente da República. Relator Min. Moreira Alves. Acórdão 14/12/1989. Publicação 19/09/97. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346219>> Acesso em: 28/07/2014.

República para editar atos normativos primários deve ser interpretada de modo restritivo, posto que editar normas é função do Legislativo.

Um dos objetivos fundamentais da EC 32/2001 era preservar o princípio da separação dos poderes e diminuir a discricionariedade na edição de MPs, garantindo dessa maneira, limites quanto ao conteúdo e quanto ao prazo de vigência de uma Medida Provisória. Um bom exemplo é que a Medida Provisória não pode editar matérias constantes em Projeto de Lei pendente de sanção ou veto do Presidente da República. Tal situação afronta os princípios da eficiência e da razoabilidade, uma vez que a matéria disciplinada em PL apenas está pendente de deliberação executiva, enquanto a MP ainda será objeto de apreciação pelo Congresso Nacional.

De acordo com o art. 62, § 3º da CF/88, o prazo para a apreciação pelo Legislativo é de 60 dias, sendo prorrogável por uma única vez. Se não for apreciada em 45 dias, todas as demais deliberações legislativas ficam sobrestadas até a sua apreciação (art. 62, § 6º da CF/88). Esse intervalo temporal é estabelecido para forçar o Congresso a analisar a MP e evitar que o Presidente da República legisle constantemente através de Medidas Provisórias.

Todavia, diante dos abusos constantes do Presidente da República, muito se questiona se o instituto das Medidas Provisórias, como se estabeleceu, proporciona benefícios efetivos para a sociedade, posto que a sua edição tem provocado mais desconforto dentro do processo legislativo, principalmente no que concerne ao princípio da separação dos Poderes, do que vislumbrado a efetivação das políticas e ações públicas emergenciais.

Há quem culpe, inclusive, o Poder Legislativo – e também o Judiciário – por tais abusos da Presidência da República, em razão da inércia diante da “usurpação” dos poderes legiferantes:

Diz-se que o Executivo é o principal responsável por esse abuso. Há, no entanto, de se ver injusta essa exclusividade de culpa. Na verdade, ela deve ser atribuída aos três Poderes. Ao Executivo, deve-se creditar a culpa de que lhe convém aplicar *in concreto* as leis que ele próprio edita por meio da Medida Provisória, o que aumenta de forma substancial o seu poder. Ao Legislativo, cabe-lhe censura porque, parcimonioso no exercício de suas funções primeiras, tem olvidado que foi constituído para legislar, em razão do que o Executivo lhe subtrai as funções. Ao Judiciário, não menos culpado,

igualmente há de se atribuir responsabilidade pela situação vigente, já que omissa não fosse exercitória de forma mais eficaz o seu controle sobre a edição das Medidas Provisórias. (OLIVEIRA e TORRANO, 2003, págs. 441/442).³⁴

Ocorre que o instituto em si, *sui generis*, transita entre os Poderes sob rigorosa observação, evidenciando assim que não é a edição de uma Medida Provisória, na teoria, o grande problema, mas sim a sua realização na prática, baseada na discricionariedade do Poder Executivo.

Não se pode negligenciar que cada uma das Casas do Congresso Nacional, quando estiver deliberando sobre as Medidas Provisórias tanto nas Comissões de Justiça quanto nos Plenários, é que terá a obrigação primordial de analisar e decidir se estão presentes os pressupostos constitucionais e as limitações materiais.

O controle do Parlamento é exatamente um indicativo de que a Medida Provisória, apesar de ser um ato legislativo produzido solitariamente pelo Presidente da República, necessita de uma revisão para ser convertida em lei ou rejeitada, já que se configura precipuamente em uma antecipação cautelar ao processo legislativo ordinário.

Insta ressaltar que o Congresso Nacional não funciona apenas para homologar as condições emanadas do Executivo. Não percebendo qualquer *periculum in mora*, o Parlamento desconsidera a existência dos pressupostos habilitadores de uma MP e não a aprova. Esse poder de revisão é fundamental para perseverar o princípio da separação dos Poderes e evitar os abusos do Presidente da República que ameaçam lesionar o interesse público. Extinguir o instituto da Medida Provisória não contribui expressivamente para o aperfeiçoamento do ordenamento jurídico pátrio, pelo contrário: seria um mecanismo a menos, dentro do processo legislativo.

³⁴ BARIONI, Danilo Mansano. *Medidas Provisórias*. São Paulo: Pillares, 2004. p. 176.

3.1. DOS NOVOS RUMOS DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS

Não obstante toda a construção histórica do instituto das Medidas Provisórias e, também, todas as alterações normativas proporcionadas pela Constituição Federal de 1988 e pela Emenda Constitucional de n.º 32/2001 para que a sua edição tenha um resultado social eficiente, há que se destacar algumas das mudanças nos entendimentos firmados dentro do Congresso Nacional.

Durante a votação de algumas MPs, os parlamentares debateram e questionaram, por diversas vezes, o comportamento imoderado do Executivo na edição das Medidas Provisórias. Indignados com a interferência constante na tramitação ordinária dos trabalhos nas respectivas Casas Legislativas, deputados e senadores buscaram internamente aperfeiçoar o regramento sobre a tramitação das MPs, seja por decisões da presidência da Câmara, do Senado ou do Congresso Nacional, seja por Questões de Ordem levantadas pelos parlamentares, algumas dessas resultando em ações judiciais no Supremo.

QO 536/2005

Em 2005, o § 6º do art. 62 da CF/88 foi foco de debate. De acordo com o texto constitucional, depois do 45º dia da edição de uma Medida Provisória, ficarão “sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando”.

O deputado federal José Carlos Aleluia (DEM/BA) suscitou a Questão de Ordem nº 536 sobre o sobrestamento de duas matérias deliberativas porém não legislativas: a cassação de mandato de parlamentar (à época, o caso de representação contra o deputado federal André Luiz por tentativa de extorsão e envolvimento com o bicheiro Carlinhos Cachoeira); e a indicação de membros para o Tribunal de Contas da União (à época a eleição de membro da Câmara e ratificação da eleição de membro do Senado para o TCU).

Em deferimento, a Presidência da Câmara dos Deputados entendeu que as Resoluções e os Decretos legislativos que versem sobre situações concretas não

se incluíam no conceito de “deliberações legislativas”, como nos casos supracitados, afirmando que:

Defere questão de ordem suscitada pelo Deputado José Carlos Aleluia acerca da interpretação dada ao termo "deliberações legislativas" presente no §6º do artigo 62 da Constituição Federal na redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001, em função da aplicação da sanção de perda de mandato (caso do Deputado André Luiz) e eleição de Ministro do TCU itens que constam da pauta atualmente sobrestada por 9 medidas provisórias e 1 urgência constitucional; assevera que o autor tem razão quando argumenta no sentido de que tais matérias não se destinam à produção legislativa, isto é, que estas matérias não são consideradas deliberações legislativas, conceituadas por decisões de que são produtos normas gerais, abstratas, impessoais, coercitivas e inovadoras do ordenamento jurídico; destaca que nem todas as deliberações do Congresso Nacional e de suas Casas são de natureza legislativa; firma o entendimento de que as deliberações não legislativas, entre as quais se incluem a eleição de membros do Tribunal de Contas da União (TCU) e a decisão sobre a perda de mandato de integrantes desta Casa, não são alcançadas pelo sobrestamento resultante da não apreciação de medidas provisórias no prazo constitucional.³⁵

O entendimento firmado é que estas espécies de atos do Poder Legislativo se sujeitam ao trancamento da pauta quando tratarem de matérias abstratas, de caráter geral. Nesse sentido, também se incluem os Projetos de Resolução e de Decreto-Lei que tenham caráter normativo primário, excluído aqueles que tratem de situações concretas, como a autorização dada ao Presidente da República para declarar guerra, ou os processos de *impeachment* de competência do Congresso Nacional, ou para o qual concorra. Destaca Rodrigo Lago que:

Essa leitura é tranquila, sem pretensão de reduzir o alcance do texto constitucional, porquanto o artigo 62, §6º, obsta "todas as demais deliberações legislativas", e não as demais deliberações do Legislativo. (...) não é porque expedidos pelo Congresso Nacional

³⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Questão de Ordem nº 536*. Decisão da Presidência. Brasília, DF, 28.04.2005. Disponível em: <[http://200.219.132.16/netacgi/brscgi.exe?s1=\(\('delibera%E7%F5es+legislativas'\).all.\)&l=25&u=http://www3.camara.gov.br/Internet/Plenario/qordem.asp&p=1&r=25&f=G&d=QORS&SECT2=THES&SECT4=QordAvanca da#topo](http://200.219.132.16/netacgi/brscgi.exe?s1=(('delibera%E7%F5es+legislativas').all.)&l=25&u=http://www3.camara.gov.br/Internet/Plenario/qordem.asp&p=1&r=25&f=G&d=QORS&SECT2=THES&SECT4=QordAvanca da#topo)>. Acesso em: 05 maio 2010. In LAGO, Rodrigo Pires Ferreira. *As medidas provisórias e o trancamento da pauta da Câmara dos Deputados: a inconstitucionalidade da solução Temer*. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 10, n. 115, p. 4763, set. 2010.

que os atos se tornam "deliberações legislativas", apesar de serem deliberações do Legislativo.³⁶

MPV 446/2008

Em 2008, indignado com a quantidade excessiva de Medidas Provisórias editadas pelo Presidente da República, o ex-presidente do Congresso Nacional, o então senador Garibaldi Alves Filho (PMDB/RN), não mediu esforços para alertar o país sobre a imoderada ação do governo, em pronunciamentos na tribuna.

Durante a apreciação da MPV 446/2008, na sessão plenária do Senado Federal do dia 19 de novembro de 2008, Garibaldi decidiu devolver a Medida Provisória ao Presidente da República antes mesmo de designar comissão mista. Essa MP dispunha sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social, regulava os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social, e dava outras providências.

O líder do Governo no Senado, o senador Romero Jucá (PMDB-RR), recorreu da decisão do presidente do Congresso para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal. A situação deixou o Chefe do Executivo, à época Luiz Inácio Lula da Silva, bastante constrangido publicamente, mas não foi o suficiente para diminuir a edição das Medidas Provisórias.

QO 411/2009

Em 2009, o então Presidente da Câmara dos Deputados, deputado federal Michel Temer (PMDB/SP), respondendo à Questão de Ordem de n.º 411 proposta pelo deputado Regis de Oliveira (PSC/SP), apresentou nova interpretação sobre quais seriam as proposições referidas na expressão “deliberações legislativas” contidas no § 6º do art. 62 da CF/88.

Na ocasião, Temer definiu que a expressão “demais deliberações legislativas” só compreende as matérias acerca das quais a Constituição autoriza a emissão de Medidas Provisórias, excluindo do sobrestamento da pauta, as

³⁶In LAGO, Rodrigo Pires Ferreira. *As medidas provisórias e o trancamento da pauta da Câmara dos Deputados: a inconstitucionalidade da solução Temer*. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 10, n. 115, p. 4763, set. 2010.

Propostas de Emenda à Constituição, os Projetos de Lei Complementar, os Decretos e Resoluções Legislativas, e as matérias arrolados no art. 62, inciso I da CF/88 relativas: à nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; ao direito penal, processual penal e processual civil; à organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; aos planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares.

Insatisfeitos com o posicionamento do presidente da Casa, os deputados federais Fernando Coruja (PPS-SC), Ronaldo Caiado (DEM/GO) e José Aníbal (PSDB-SP) moveram um Mandado de Segurança (MS 27.931-1/DF) no STF. Alegavam os parlamentares que a proposta apresentada por Temer não resolveria o trancamento da pauta pelo excesso de MPs.

O ministro Celso de Mello, relator do processo, indeferiu a liminar, apresentando em seu relatório os fundamentos essenciais proferidos pelo próprio Michel Temer que, em virtude da sua importância para as atividades legiferantes do Poder Legislativo, passa-se a examinar alguns trechos:

(...) em matéria legislativa, o Poder Executivo, por meio do Presidente da República, pode editar medidas provisórias com força de lei, na expressão constitucional. É uma exceção ao princípio segundo o qual ao Legislativo incumbe legislar.

(...) toda vez que há uma exceção, esta interpretação não pode ser ampliativa. Ao contrário. A interpretação é restritiva. Toda e qualquer exceção retirante de uma parcela de poder de um dos órgãos de Governo, de um dos órgãos de poder, para outro órgão de Governo, só pode ser interpretada restritivamente.

Muito bem. Então, registrado que há uma exceção, nós vamos ao art. 62 e lá verificamos o seguinte: que a medida provisória, se não examinada no prazo de 45 dias, sobresta todas as demais deliberações legislativas na Casa em que estiver tramitando a medida provisória. Mas, aí, surge uma pergunta: de que deliberação legislativa está tratando o texto constitucional? E eu, aqui, faço mais uma consideração genérica.

A interpretação mais prestante na ordem jurídica do texto constitucional é a interpretação sistêmica. Quer dizer, eu só consigo desvendar os segredos de um dispositivo constitucional se eu encaixá-lo no sistema. É o sistema que me permite a interpretação correta do texto. A interpretação literal - para usar um vocábulo mais forte - é a mais pedestre das interpretações.

Então, se eu ficar na interpretação literal, 'todas as deliberações legislativas', eu digo, nenhuma delas pode ser objeto de apreciação. Mas não é isso o que diz o texto. Eu pergunto, e a pergunta é importante: uma medida provisória pode versar sobre matéria de lei complementar? Não pode. Há uma vedação expressa no texto constitucional. A medida provisória pode modificar a Constituição? Não pode. Só a emenda constitucional pode fazê-lo. A medida provisória pode tratar de uma matéria referente a decreto legislativo, por exemplo, declarar a guerra ou fazer a paz, que é objeto de decreto legislativo? Não pode. A medida provisória pode editar uma resolução sobre o Regimento Interno da Câmara ou do Senado? Não pode. Isto é matéria de decreto legislativo e de resolução. Aliás, aqui faço um parêntese: imaginem os senhores o que significa o trancamento da pauta. Se hoje estourasse um conflito entre o Brasil e um outro país, e o Presidente mandasse uma mensagem para declarar a guerra, nós não poderíamos expedir o decreto legislativo, porque a pauta está trancada até maio. Então, nós mandaríamos avisar: só a partir do dia 15 ou 20 de maio nós vamos poder apreciar esse decreto legislativo. Não é?

Então, em face dessas circunstâncias, a interpretação que se dá a essa expressão 'todas as deliberações legislativas' são todas as deliberações legislativas ordinárias. Apenas as leis ordinárias é que não podem trancar a pauta. E ademais disso, mesmo no tocante às leis ordinárias, algumas delas estão excepcionadas. O art. 62, no inciso I, ao tratar das leis ordinárias que não podem ser objeto de medida provisória, estabelece as leis ordinárias sobre nacionalidade, cidadania e outros tantos temas que estão elencados no art. 62, inciso I. Então, nestas matérias também, digo eu, não há trancamento da pauta.

Esta interpretação, como V. Exas. percebem, é uma interpretação do sistema constitucional. O sistema constitucional nos indica isso, sob pena de termos que dizer o seguinte: (...) a Constituinte de 1988 não produziu o Estado Democrático de Direito; a Constituinte de 1988 não produziu a igualdade entre os órgãos do Poder. A Constituinte de 1988 produziu um sistema de separação de Poderes, em que o Poder Executivo é mais relevante, é maior, politicamente, do que o Legislativo, tanto é maior que basta um gesto excepcional de natureza legislativa para paralisar as atividades do Poder Legislativo. Poderíamos até exagerar e dizer: na verdade o que se quis foi apenas o Poder Legislativo. Ou seja, se o Legislativo não examinou essa medida provisória, que nasceu do sacrossanto Poder Executivo, o Legislativo paralisa as suas atividades e passa naturalmente a ser chicoteado pela opinião pública.

Por isso que, ao dar esta interpretação, o que quero significar é que as medidas provisórias evidentemente continuarão na pauta das sessões ordinárias, e continuarão trancando a pauta das sessões ordinárias, não trancarão a pauta das sessões extraordinárias (...).³⁷

³⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 27.931/DF*. Voto do relator ministro Celso de Mello. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=117925&caixaBusca-N>>. Acesso

MPV 615/13

Durante a votação na Câmara dos Deputados da MPV 615/13, que tratava de benefícios para o setor sucroalcooleiro, o texto da Medida recebeu a inclusão de mais de 20 temas diferentes, o que levou o presidente da Câmara, à época o deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN), a adotar novos procedimentos para a análise das Medidas Provisórias. O presidente da Câmara exigiu que a comissão mista encaminhasse a MP com pelo menos 15 dias de antecedência para análise dos plenários da Câmara e do Senado.

Caso temas estranhos à MP sejam incluídos na sua origem ou acrescentados no Congresso por meio de emendas, o presidente da Câmara poderá devolver o texto à comissão mista para ajustes. Henrique Eduardo Alves justificou sua medida lembrando que leis não podem conter matéria estranha ao seu objeto principal, conforme estabelecem a Lei Complementar 95/98 e o Regimento Interno da Câmara.

A decisão de Alves gerou grande impacto nas negociações políticas das Medidas Provisórias dentro do Congresso. Tanto os parlamentares quanto o governo tinham o costume de usar os relatórios das Medidas Provisórias nas comissões para agilizar a discussão de temas de seus interesses.

3.2. DAS PROPOSIÇÕES EM TRAMITAÇÃO

Além dos relevantes debates e posicionamentos políticos durante a tramitação de algumas Medidas Provisórias, das decisões e resoluções dos presidentes da Câmara, do Senado e do Congresso Nacional, e do entendimento marcante firmado por meio da Questão de Ordem 411/2009, várias são as proposições em tramitação no Congresso Nacional que buscam o aprimoramento do texto constitucional no sentido de evitar os abusos do Executivo e aperfeiçoar o regramento sobre a tramitação das Medidas Provisórias no Legislativo, a saber:

CD PEC 208/2003

Em abril de 2003, o senador José Jorge (PFL/PE) apresentou a PEC n.º 27 com a pretensão de alterar a redação do § 8º, art. 62 da CF/88, para determinar que as Medidas Provisórias tenham a sua votação iniciada, alternadamente, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. A proposta tramitou e foi aprovada em dois turnos no Senado. Remetida à Câmara, tramita atualmente como PEC de n.º 208/2003, aguardando parecer do relator, o deputado Mendes Ribeiro Filho (PMDB/RS) na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Na justificativa da PEC, o autor original explica que:

O Senado Federal, premido pelos prazos reduzidos e fatais, tem tido grande dificuldade em debater, adequadamente, as Medidas Provisórias que, via de regra, chegam aqui já trancando a pauta desta Casa. Ou seja, efetivamente, temos assistido uma redução inaceitável do nosso papel institucional, e temos funcionado, na matéria, como mera instância homologatória das decisões tomadas na Câmara dos Deputados.³⁸

Tal proposição coaduna com o regime bicameral adotado no Brasil. Além disso, pretende tirar a carga de apenas uma das Casas e acomodar o prazo de apreciação das MPs de maneira que não tranque a pauta plenária e não impeça a tramitação das demais proposições.

SF PEC 35/2004

De autoria do senador Paulo Paim (PT/RS), a PEC 35/2004 acrescenta § 13º no artigo 62 da CF/88, para estabelecer que MP versando sobre a mesma matéria de Projeto de Lei seguirá a tramitação dessa proposição, pensada na forma de emenda ao PL. A comissão mista criada para a apreciação da MP aproveitará toda a instrução já realizada nos Projetos de Lei a ela encaminhados.

³⁸ In RIBEIRO FILHO, Deputado Federal Mendes. *Relatório da Proposta de Emenda à Constituição, nº 208 de 2003 na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=316287&filename=PRL+1+CCJC+%3D%3E+PEC+208/2003>. Acesso em 30 set. 2014.

Em sua justificativa, o senador reitera que a emenda constitucional visa resgatar as legitimidades e prerrogativas de cada Poder. O parlamentar destaca a interferência do Executivo nas atividades de competência precípua do Legislativo:

Deparamos com clareza solar que o excesso de emissão de MPs configura-se no gargalo que propicia a desvirtuação do processo legislativo, sendo anseio social que o Executivo se restrinja no poder de legislar, se atendo, com mais critérios, aos pressupostos da urgência e relevância.

(...) Acreditamos que o modelo atual já está completamente exaurido por descrédito e ineficiência comprovados, e exige do Congresso nacional a adoção de uma atitude decidida rumo ao seu aprimoramento. O ponto de partida é o tratamento constitucional do processo de elaboração das leis.³⁹

A matéria já se encontra com a relatoria na CCJ do Senado.

CD PEC 511/2006

Além de prever a alternância do início da apreciação das MPs entre Câmara e Senado, a PEC 511/2006 estabelece que a Medida Provisória só terá força de lei depois de aprovada a sua admissibilidade pelo Congresso Nacional. O ex-senador Antônio Carlos Magalhães (PFL/BA), autor da proposição original no Senado (PEC 72/2005), à época afirmou que o objetivo da proposição é conter as distorções que obstruem e emperram o pleno exercício das atividades do Poder Legislativo.

A proposta ainda estabelece que as MPs perderão sua eficácia se não forem convertidas em lei no prazo improrrogável de 120 dias. Desses, 60 dias serão reservados para a Câmara dos Deputados apreciar a matéria, ocorrendo o trancamento da pauta daquela Casa a partir do 45º dia. No Senado, o prazo para apreciação da MP será de 45 dias, e o bloqueio da pauta ocorrerá a partir do 30º dia, se não for votada até lá.

Ainda que a Casa iniciadora não tenha concluído a votação ao terminar o prazo estabelecido na proposta, a matéria continuará seu andamento, tendo a

³⁹In PAIM, Senador Paulo. *Proposta de Emenda à Constituição, nº 35 de 2004*. Senado Federal. Disponível em: < <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=42490&tp=1>>. Acesso em 30 set. 2014.

possibilidade de voltar à primeira Casa nos 15 dias remanescentes - prazo que também servirá para a apreciação de possíveis emendas da Casa revisora. Se a Casa revisora não deliberar em tempo hábil, a MP perde sua eficácia e transforma-se em projeto de lei com tramitação em regime de urgência.

Na CCJC da Câmara, o parecer da PEC 511/2006 foi aprovado por unanimidade com complementação de voto em razão da apensação de outras PECs à sua tramitação. Pelo teor da sua matéria, a proposta recebeu várias emendas. Na comissão especial algumas delas foram admitidas e o parecer foi aprovado com substitutivo. Entre as emendas, uma delas determina que a deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional, sobre o mérito das MPs, dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais, a ser realizado pelas respectivas CCJs nos 10 dias iniciais de tramitação em cada uma das Casas, passando a ocupar o primeiro lugar na Ordem do Dia dessas Comissões a partir do sétimo dia. A PEC está pronta para pauta no plenário da Câmara.

SF PEC 11/2007

A proposta foi apresentada pelo ex-senador Expedito Júnior (PSDB/RO). Seu objetivo é alterar o § 9º do art. 62 da CF/88, para estabelecer que as MPs sejam despachadas, pela Mesa de cada uma das Casas, à comissão permanente com a qual tenham maior pertinência temática. Atualmente tramita apensada à PEC 03/2007, à PEC 78/2007 e à PEC 25/2008. Para o parlamentar, a comissão mista é ineficiente no que se refere à celeridade da tramitação das MPs no Congresso:

Um dos argumentos utilizados à época para adotar a regra assimétrica (sessões separadas para apreciação das MPs em cada uma das Casas) foi o de que, com uma única comissão mista, a tramitação seria agilizada, o que não se verificou na prática. Contrariamente, o que passou a ocorrer foi um verdadeiro congestionamento de medidas provisórias na comissão mista.⁴⁰

⁴⁰In JÚNIOR, Senador Expedito. *Proposta de Emenda à Constituição, nº 11 de 2007*. Senado Federal. Disponível em: < <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=47265&tp=1>>. Acesso em 30 set. 2014.

SF PEC 78/2007

Atualmente essa proposta tramita apensada à PEC 03/2007, à PEC 11/2007 e à PEC 25/2008. De autoria do senador Marcelo Crivella (PRB/RJ), a PEC 78/2007 acrescenta alínea “e”, no inciso I, § 1º, art. 62 da CF/88, para incluir no rol de matérias vedadas para a edição de MPs, a instituição ou majoração de impostos e contribuições. Em sua justificativa, o parlamentar afirma que:

A utilização de medidas provisórias pelo Presidente da República há muito superou os limites da razoabilidade, usurpando nitidamente a competência legislativa do Congresso Nacional. Essa crítica não se direciona a qualquer governo em especial, mas à deturpação jurídica por meio da qual um instrumento pensado para situações de excepcionalidade converteu-se em mecanismo de rotina do Poder Executivo.

Especificamente no que se refere à utilização desse mecanismo para fins de instituição e majoração de impostos e contribuições, a edição de normas ao apagar das luzes de cada ano civil, ludibriando o princípio da anterioridade, ou mesmo sua aplicação imediata, nas hipóteses constitucionalmente previstas, inviabiliza o planejamento tributário das empresas e acaba por elevar a insegurança jurídica tão relacionada ao chamado “Custo Brasil”.⁴¹

CD PEC 26/2011

De teor essencialmente político, a PEC 26/2011 inclui as Medidas Provisórias no rol das deliberações que ficariam suspensas durante o trancamento da pauta proposto, se a apreciação de veto do Presidente da República a projeto de lei demorasse mais do que 30 dias. Atualmente, a pauta é trancada apenas nas sessões do Congresso.

De acordo com o autor, o deputado federal Eduardo Cunha (PMDB/RJ), após o prazo, contado a partir da publicação, o veto entra em regime de urgência em cada uma das Casas do Congresso (Câmara e Senado). O sobrestamento valeria para qualquer propositura em qualquer tipo de sessão, seja ordinária ou extraordinária, inclusive as MPs. Os vetos em questão são os realizados após primeiro de janeiro de 2011.

⁴¹In CRIVELLA, Senador Marcelo. *Proposta de Emenda à Constituição, nº 78 de 2007*. Senado Federal. Disponível em: < <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=47330&tp=1>>. Acesso em 30 set. 2014.

Na avaliação de parlamentar, “o atual sistema de veto acaba permitindo um poder totalitário ao Executivo, que faz valer a sua vontade, sem permitir ao Congresso o exercício de suas prerrogativas”⁴². A proposta aguarda a análise da CCJC da Câmara.

CD PEC 70/2011

De autoria do Senado Federal, a proposta pretende dividir o tempo que a Câmara e o Senado terão para analisar as MPs, especialmente o exame sobre a urgência e relevância das matérias. A ideia é diminuir a interferência constante da Presidente da República na pauta do Plenário do Congresso e seu poder de legislar.

A PEC impõe ainda que as MPs cumpram todas as exigências previstas na Constituição, não podendo assim tratar de assuntos estranhos ao seu objeto, sendo multitemáticas. O prazo de 60 dias para votação de uma MP prorrogável por mais 60 dias totalizando 120 dias, será dividido em 80 dias na Câmara e 30 dias no Senado. Caberá à Câmara outros 10 dias para a análise de possíveis alterações impostas pelo Senado.

Preliminarmente ao seu exame pelo Plenário, as MPs serão submetidas, para juízo sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais, à Comissão competente para examinar a constitucionalidade das matérias da Câmara e do Senado, ou seja, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. A CCJC terá 10 dias para se manifestar. Não haverá mais discussão de mérito por Comissão Mista, sendo tratada diretamente em Plenário. A proposta aguarda parecer do relator na Comissão Especial da Câmara. No Senado, originalmente, o texto foi apresentado pelo senador José Sarney (PMDB/AP) por meio da PEC 11/2011.

SF PEC 08/2011

A Proposta de Emenda à Constituição 08/2011, apresentada pelo senador Paulo Bauer (PSDB/SC), veda a edição de MPs sobre matéria relativa: à criação ou

⁴² In CUNHA, Deputado Federal Eduardo. *Proposta de Emenda à Constituição, nº 26 de 2011*. Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=869100&filename=PEC+26/2011>. Acesso em 24 set. 2014.

aumento de tributos; à criação ou transformação de cargos, empregos ou funções públicas; à criação transformação ou extinção de Ministérios e órgãos e entidades públicas e definição de suas competências; e à fixação ou alteração da remuneração de servidores públicos e militares.

Além disso, a PEC 8/11 altera o § 3º do art. 62 da CF/88 dispondo que as MPs perderão eficácia, desde a edição, se não forem aprovadas pela Câmara em 90 dias contados de sua publicação; pelo Senado em 60 dias contados de sua aprovação pela Câmara; e, no caso de a matéria ser emendada pelo Senado, pela Câmara em 15 dias contados de sua aprovação pelo Senado. O Congresso Nacional deverá disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.

Dessa maneira, a proposta revoga o princípio da anterioridade da lei tributária, o sobrestamento da MP se não apreciada em 45 dias contados de sua publicação, e a prorrogação da Medida Provisória. Justificou o autor, afirmando que:

Tudo isso obrigará, de um lado, o Poder Executivo a ser mais cuidadoso e seletivo na edição de medidas provisórias, abstendo-se de editar normas que não exigem essa espécie normativa e a agir politicamente pela aprovação daquelas que a exijam.⁴³

SF PEC 14/2011

De autoria do senador Vicentinho Alves (SD/TO), a proposta altera o § 6º, do art. 62, da CF/88 para dispor que se a MP não for apreciada pela Câmara em até 45 contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, sobrestando todas as demais deliberações legislativas dessa Casa; no Senado, o regime de urgência e de sobrestamento somente será iniciado a partir do 15º dia de tramitação da MP nesta Casa, mesmo que o seu prazo de vigência já tenha sido prorrogado.

Atualmente, a CF/88 estabelece o prazo de 45 contados de sua publicação, subsequentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação. Ou seja, a MP já chega trancando a pauta no Senado. A ideia do senador é estabelecer um prazo mínimo de duas semanas, exclusivo para o Senado, antes que a pauta seja bloqueada:

⁴³In BAUER, Senador Paulo. *Proposta de Emenda à Constituição, nº 08 de 2011*. Senado Federal. Disponível em: < <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=87706&tp=1>>. Acesso em 30 set. 2014.

O modelo de edição de medida provisória e sua consequente tramitação no Congresso Nacional, instituído pela Emenda Constitucional n.º 32, de 2001, não foi adequado para reduzir a atuação do Poder Executivo na esfera legislativa e ainda passou a criar sérios transtornos para as duas Casas do Poder Legislativo em virtude do mecanismo de sobrestamento de pauta.⁴⁴

A matéria já se encontra com a relatoria na CCJ do Senado.

CD PEC 166/2012

Com o intuito de limitar a apreciação de Medidas Provisórias pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, o deputado federal Carlos Souza (PSD/AM) apresentou a PEC 166/12. Segundo o texto da proposta, a cada dez MPs votadas pelo plenário de cada Casa, devem ser votadas cinco outras propostas, como projetos de lei ou de resolução. A PEC acrescenta o § 13º ao art. 62 da Constituição Federal.

De acordo com o parlamentar, a proposta é uma medida “emergencial” para conter a edição de MPs que trancam a pauta do Legislativo. “É absolutamente imprescindível que se repensem as Medidas Provisórias, se elabore um novo rito para a tramitação dessa matéria, em benefício do funcionamento do Legislativo”⁴⁵, afirmou. A PEC também aguarda parecer do relator na CCJC da Câmara.

CD PEC 173/2012

A PEC do deputado federal Bernardo Santana de Vasconcelos (PR/MG) dá nova redação ao *caput* do art. 62 da Constituição Federal, para determinar o número máximo de Medidas Provisórias editadas por ano. De acordo com o parlamentar, a Presidência da República poderá editar apenas 12 MPs anualmente, respeitando os pressupostos de relevância e urgência.

⁴⁴In ALVES, Senador Vicentinho. *Proposta de Emenda à Constituição, nº 14 de 2011*. Senado Federal. Disponível em: < <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=47330&tp=1>>. Acesso em 30 set. 2014.

⁴⁵In SOUZA, Deputado Federal Carlos. *Proposta de Emenda à Constituição, nº 166 de 2012*. Câmara dos Deputados. Disponível em: < http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=989522&filename=PEC+166/2012>. Acesso em 24 set. 2014.

O deputado enfatiza que a proposta é uma maneira de controlar o impulso excessivo do Poder Executivo em editar MPs indiscriminadamente, como prática rotineira de normatização. Segundo levantamento do próprio portal da Presidência da República, de 1998 a 2001, 2.230 Medidas Provisórias foram editadas. Em média, foram 54 MPs por ano:

Esse descontrole denota mais do que um exercício irregular da função legiferante do Poder Executivo; demonstra uma transferência sutil da função primária do Poder Legislativo para o Executivo, em desrespeito à tripartição e separação dos Poderes.⁴⁶

A PEC também aguarda parecer do relator na CCJC da Câmara.

CD PEC 208/2012

Apesar de tramitar apensada à PEC 166/2012, a PEC 208/2012 não é menos peculiar. De iniciativa do deputado federal Severino Ninho (PSB/PE), a proposta acrescenta parágrafo ao art. 62 da Constituição Federal, dispondo que, a cada Medida Provisória votada, obrigatoriamente, será incluída na Ordem do Dia uma proposição oriunda do Parlamento. Terá prioridade as que obtiverem o apoio de, pelo menos, 20% dos membros da Casa onde ocorra a votação. Justifica o deputado que o rito das MPs já se tornou intolerável:

A função legislativa dos deputados e senadores não pode continuar sendo usurpada, como lamentavelmente tem-se testemunhado. Como já é do conhecimento de todos, as Medidas Provisórias têm, sistematicamente, trancado as pautas de ambas as Casas, sendo que propostas importantes de iniciativa parlamentar e de grande alcance social e político são prejudicadas e nada se vota. O Legislativo, a cada dia, perde poder e prestígio e o Executivo legisla sem cerimônias, como se essa fosse a sua função precípua.⁴⁷

⁴⁶In VASCONCELOS, Deputado Federal Bernardo Santana de. *Proposta de Emenda à Constituição, nº 173 de 2012*. Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=992796&filename=PEC+173/2012>. Acesso em 24 set. 2014.

⁴⁷In NINHO, Deputado Federal Severino. *Proposta de Emenda à Constituição, nº 208 de 2012*. Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1019224&filename=PEC+208/2012>. Acesso em 24 set. 2014.

CD PEC 251/2013

De autoria do deputado federal Félix Mendonça Júnior (PDT/BA), a PEC altera o § 9º do art. 62 da Constituição Federal, para tornar nominal a votação das Medidas Provisórias por cada uma das Casas do Congresso Nacional. Atualmente, a votação de MPs pode se dar de maneira simbólica. Para o autor, é uma maneira de a sociedade acompanhar as votações e cobrar de seus representantes um comportamento político que limite os abusos do Presidente via MPs. A PEC aguarda a apreciação da CCJC da Câmara.

SF PEC 25/2013

De autoria do senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP), a PEC 25/2013 pretende alterar os art. 62 e 64 da Constituição Federal para dispor sobre o pressuposto constitucional da urgência, autorizador da edição de Medidas Provisórias, e a solicitação de urgência para apreciação de projetos.

Essencialmente, a PEC estabelece que temas já disciplinados em projetos em tramitação no Congresso Nacional ou já aprovados e pendentes de sanção do presidente da República não podem ser objeto de Medida Provisória. Na CCJ do Senado, o relator da PEC, senador Romero Jucá (PMDB/PE), em seu relatório com emendas, suprimiu o artigo e enfatizou o distanciamento dos propósitos entre a tramitação ordinária e a tramitação extraordinária das MPs:

Entendemos que essa modificação não deve ser promovida no texto constitucional, por uma razão muito clara: as medidas provisórias visam a alterar imediatamente o ordenamento jurídico. Mesmo que o Presidente da República solicite urgência a um projeto já em tramitação, a produção imediata de efeitos jurídicos, que caracteriza as medidas provisórias, não será alcançada. Aliás, é por isso que a Constituição erigiu a urgência como um dos pressupostos de edição de medidas provisórias. A se considerarem os prazos fixados pela própria Carta Magna para os projetos em regime de urgência, sua tramitação pode se estender por cem dias ou mais. É tempo demasiado em situações que exijam tratamento legislativo imediato.⁴⁸

⁴⁸ In JUCÁ, Senador Romero. *Relatório da Proposta de Emenda à Constituição, nº 25 de 2013 na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal*. Disponível em: <file:///C:/Documents%20and%20Settings/P_207872/Meus%20documentos/Downloads/sf-sistema-sedol2-id-documento-18196.pdf>. Acesso em 29 set. 2014.

O curioso dessa proposta, é que a CF/88 já possui tal ordenamento, instituído pela EC 32/2001 no que se refere à edição das MPs. O projeto também amplia a prerrogativa do Presidente da República de solicitar urgência na tramitação de projetos de lei no Congresso Nacional, atualmente restrita aos de sua iniciativa, para quaisquer projetos. Apesar do parecer do relator ser manifestamente contrário à algumas peculiaridades da PEC, a proposta aguarda apreciação e votação dos demais integrantes da CCJ do Senado.

SF PEC 29/2013

Essa proposta estabelece o limite de seis MPs por semestre. Da senadora Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM), o texto tira desse limite as Medidas a serem editadas nas situações de calamidade pública, ameaça à ordem pública e à soberania nacional. Na justificativa, a autora diz que:

Os elementos que caracterizam a relevância e a urgência de uma Medida Provisória vêm sendo banalizados desde longa data, como se a função legiferante fosse precipuamente confiada ao Poder Executivo, e não ao Congresso Nacional.⁴⁹

A PEC aguarda designação de relator na CCJ do Senado.

SF PEC 57/2013

A PEC pretende alterar o art. 62 da Constituição Federal para estabelecer a apreciação das Medidas Provisórias em sessão conjunta do Congresso Nacional, como era realizado antes da EC 32/2001. Seu autor, o senador Blairo Maggi (PR/MT), afirma que a tramitação separada na Câmara e no Senado, associada ao curto prazo para tramitação das MPs, acaba trazendo prejuízos ao Poder Legislativo, posto que os parlamentares, especialmente os senadores, possuem pouco tempo para debater com o cuidado que o seu conteúdo normalmente merece

⁴⁹In GRAZZIOTIN, Senadora Vanessa. *Proposta de Emenda à Constituição, nº 29 de 2013*. Senado Federal. Disponível em: < <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=129260&tp=1>>. Acesso em 30 set. 2014.

e promover eventuais alterações no texto das Medidas Provisórias a contento. A PEC aguarda designação de relator na CCJ do Senado.

SF PEC 66/2013

O senador Inácio Arruda (PCdoB/CE) apresentou essa PEC para acrescentar os §§ 13 e 14 ao art. 62 da Constituição Federal, prevendo a tramitação conjunta de Projeto de Lei com Medida Provisória. A ideia é que, havendo em curso no Congresso Nacional PL regulando a mesma matéria objeto de MP, qualquer deputado ou senador pode requerer, perante a comissão mista, a tramitação conjunta. O rito do PL passará a ser o mesmo da MP em razão da proposição tramitar apensada à Medida Provisória original, devendo ter precedência o projeto mais antigo sobre o mais recente. A matéria já se encontra com a relatoria na CCJ do Senado.

CD PEC 385/2014

De autoria do deputado federal Colbert Martins (PMDB/BA), a PEC estabelece que os prazos de tramitação das Medidas Provisórias sejam contados em dias úteis, e não em dias corridos, como determina a Constituição. Alega o autor que a discussão e a votação de MPs têm sido feitas às pressas, com pouco tempo para um debate mais aprofundado. A proposta aguarda apreciação da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara.

4. SOBRE O CONTROLE JURISDICIONAL DO PROCESSO LEGISLATIVO

A Constituição Federal de 1988 deu amplo poder ao Supremo Tribunal Federal, com o objetivo de gerar equilíbrio nas decisões dos outros Poderes – Legislativo e Executivo. O art.102 da CF/88 impõe ao STF a guarda da Constituição.

Como carta política fundamental, a Constituição Federal ocupa a posição de norma fundante do ordenamento jurídico pátrio. Esse é o âmago do princípio da supremacia constitucional. O sistema jurídico brasileiro tem como fundamento a obediência hierárquica das normas, onde nenhuma norma infraconstitucional poderá afrontar a Constituição Federal.

Ao Judiciário não foi garantido o poder de legislar, e sim o de decidir pela omissão, pela constitucionalidade ou pela inconstitucionalidade de uma norma, através das ações de controle de constitucionalidade. O Supremo é o responsável por impedir que a Carta Magna seja infringida por leis, decretos, emendas e, também, Medidas Provisórias. Ensina Gilmar Ferreira Mendes que o controle de constitucionalidade é a garantia para a manutenção da supremacia da Constituição:

O reconhecimento da supremacia da Constituição e de sua força vinculante em relação aos Poderes Públicos torna inevitável a discussão sobre formas e modos de defesa da Constituição e sobre a necessidade de controle de constitucionalidade dos atos do Poder Público, especialmente das leis e atos normativos.⁵⁰

Quanto à sua natureza, o controle de constitucionalidade no Brasil pode ser político ou jurisdicional. Já se falou a respeito do controle político, ao mencionar o juízo de admissibilidade no Congresso Nacional, quando as Medidas Provisórias são apreciadas nas Comissões de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Por sua vez, o controle jurisdicional pode ser realizado de três maneiras: através da análise dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência; do

⁵⁰ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 8 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013. p .1006.

controle da matéria sobre a qual versa a MP; e de um controle meritório, o qual verifica a compatibilidade do conteúdo com as normas constitucionais substanciais. A apreciação judiciária das MPs independe do exame feito pelo Congresso Nacional.

Como a Medida Provisória é um ato normativo federal e tem força de lei a partir de sua edição, qualquer questão de constitucionalidade sobre ela, tanto formal quanto material, já pode ser levantada e levada ao Judiciário, antes mesmo que o Parlamento se manifeste sobre sua admissibilidade, submetendo-se ao controle concentrado de constitucionalidade. Como exceção, também poderá ser objeto do controle difuso de constitucionalidade, perante qualquer órgão jurisdicional do país.

Muito se criticou sobre a complacência e a omissão do Poder Judiciário diante dos excessos e abusos do Presidente da República ao editar as Medidas Provisórias. Danilo Barioni afirma que:

O Poder Judiciário, por seu turno, notadamente por sua Corte Suprema, vem atuando de forma complacente, à medida em que ao proceder o controle de constitucionalidade das medidas provisórias, firmou interpretação inadequada e excessivamente extensiva, já que direcionada a instituto jurídico de natureza excepcional, o que, data vênua, faz a mesma distanciar-se do arcabouço principiológico norteador da Carta Política que, à evidência, deve sofrer análise exegética sistemática.⁵¹

A crítica se baseia primordialmente no fato de que o STF, até o advento da EC n.º 32/2001, vinha interpretando o texto constitucional *ipsis literis*, sem aprofundamentos, permitindo que a discricionariedade do Executivo se manifestasse inconstantemente sobre diversos assuntos inapropriados o suficiente para não justificar a edição de uma MP:

Nesse campo, os julgadores preferem, ao que tudo indica, a segurança na interpretação literal ao eventual risco de uma lógica hermenêutica mais sofisticada. É indubitável que a exagerada cautela no tratamento das questões constitucionais tem contribuído, e muito, para o recorrente abuso do Executivo no desempenho da função legiferante (Clève, 2000, págs. 227-228).⁵²

⁵¹ BARIONI, Danilo Mansano. Medidas provisórias. São Paulo: Pillares, 2004. p. 175.

⁵² *Idem.* p. 160.

Também houve quem condenasse o controle jurisdicional por entender que a possibilidade de se controlar os pressupostos constitucionais das Medidas Provisórias adentra em esfera própria do Poder Executivo, ferindo assim, a teoria da separação dos poderes:

Os pressupostos constitucionais legitimadores dessa verdadeira ação cautelar legislativa – relevância da matéria e urgência na sua posituação – submetem-se ao juízo político e à avaliação discricionária do Presidente da República, sendo por isso mesmo completamente infensos à apreciação judicial.⁵³

Desde a CF/88, a Corte Suprema poderia declarar a inconstitucionalidade de MPs, todavia, na totalidade dos julgamentos então efetuados, o STF se absteve do exame, principalmente dos pressupostos constitucionais, trazendo como justificativa a discricionariedade do Executivo.

Em 1989, a jurisprudência do STF sofreu alteração para admitir que esses pressupostos não são totalmente alheios à crítica judiciária. Alguns ministros já se posicionavam pela admissão do controle jurisdicional para coibir os abusos do Executivo. Em dezembro de 1989, ao relatar seu posicionamento no julgamento da ADI de nº 162, o ministro do Supremo Moreira Alves afirmou que:

Os conceitos de relevância e de urgência a que se refere o art. 62 da Constituição, como pressupostos para a edição de medidas provisórias, decorrem, em princípio, do juízo discricionário de oportunidade e de valor do Presidente da República, mas admitem o controle judiciário quando ao excesso do poder de legislar.⁵⁴

Em 2004, quando relator da ADI 2.213-MC, Celso Antônio Bandeira de Mello materializou o pensamento dominante e mais recente da Corte sobre o controle jurisdicional do processo legislativo das Medidas Provisórias:

A possibilidade de controle jurisdicional, mesmo sendo excepcional, apoia-se na necessidade de impedir que o Presidente da República, ao editar medidas provisórias, incida em excesso de poder ou em

⁵³ RAMOS, Saulo. *Parecer nº SR-92, publicado no Diário da Justiça do dia 23.6.89*, p. 10.181. In DAMOUS, Wadih; DINO, Flávio. *Medidas provisórias no Brasil: origem, evolução e novo regime constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 144.

⁵⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI. n.º 162*. Requerente CFOAB, Requerido Presidente da República. Relator Min. Moreira Alves. Acórdão 14/12/1989. Publicação 19/09/97. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346219>> Acesso em: 11/09/2014.

situação de manifesto abuso institucional, pois o sistema de limitação de poderes não permite que práticas governamentais abusivas venham a prevalecer sobre os postulados constitucionais que informam a concepção democrática de Poder e de Estado, especialmente naquelas hipóteses em que se registrar o exercício anômalo e arbitrário das funções estatais.⁵⁵

Alcimir Rocha Neto corrobora o posicionamento do ministro da Corte Suprema salientando que:

Para tais atos abusivos institui-se mecanismos de controle mútuo entre os três Poderes. Ora, ao controlar escancarados atos abusivos perpetrados pelo Presidente da República quando da edição de medida provisória, está o Judiciário não a violar o princípio da separação dos poderes, mas, ao contrário, está a garantir a sua integridade.⁵⁶

Apesar da contenda desenvolvida ao longo da história da Constituição Federal brasileira, o que fica evidente é que, assim como as restrições quanto ao conteúdo das Medidas Provisórias, os pressupostos são limitações impostas pelo legislador constituinte à edição das MPs e, por essa razão, estão condicionados à apreciação e ao controle de constitucionalidade por parte do Poder Judiciário. Na lição de Bandeira de Mello:

O Judiciário sempre poderá se pronunciar conclusivamente ante os casos de certeza negativa ou positiva, tanto como reconhecer que o Presidente excedeu os limites possíveis dos aludidos conceitos naquelas situações de irremissível dúvida, em que mais de uma intelecção seria razoável. Assim fulminará as Medidas Provisórias, por extravasamento dos pressupostos que a autorizariam, nos casos de certeza negativa e reconhecer-lhes-á condições de válida irrupção nos demais.⁵⁷

⁵⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI. n.º 2.213-MC*. Requerente Partido dos Trabalhadores - PT, Requerido Presidente da República. Relator Min. Celso de Mello. Publicação do Acórdão 23/04/2004. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudenciaDetalhe.asp?s1=000013767&base=baseAcordaos> Acesso em: 07/10/2014.

⁵⁶ ROCHA NETO, Alcimir. *Controle de constitucionalidade das medidas provisórias*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 125.

⁵⁷ In SOUZA, Carlos Aurélio Mota de. (Coord.). *Medidas provisórias e segurança jurídica: atualizada de acordo com a Emenda Constitucional n. 32, de 11.9.2001*. São Paulo: J. de Oliveira, 2003. p. 438 e 439.

O controle jurisdicional é possível tanto para os limites materiais e formais. No que tange aos requisitos de relevância e urgência, o STF somente irá declarar a inconstitucionalidade de uma Medida Provisória se a ausência dos pressupostos constitucionais for objetivamente caracterizada.

A Corte Suprema respeita a discricionariedade do Executivo, porém atenta-se para os desvios de finalidade durante a edição de uma MP. Não se pode confundir a discricionariedade do Executivo com o arbítrio descomedido do Presidente da República. Sendo o guardião do Estado Democrático de Direito e da supremacia constitucional, o Poder Judiciário deve agir mediante os mecanismos de controle a seu cargo, entre eles os da constitucionalidade na edição de MPs do Poder Executivo.

O STF assume o papel de árbitro último da política nacional, neutralizando conflitos desagregadores e garantindo a continuidade e harmonia do sistema político⁵⁸. Seu objetivo é impedir os excessos e os abusos do Presidente da República, baseado nos critérios de oportunidade e conveniência vinculados a fatos concretos, fornecendo dessa maneira, substância democrática à ordem constitucional.

4.1. DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Várias foram as Ações Diretas de Inconstitucionalidade impetradas no STF que trataram sobre os abusos na edição das Medidas Provisórias por parte do Presidente da República, em especial sobre a sua discricionariedade diante dos pressupostos de relevância e urgência.

Além das já mencionadas no decorrer desta pesquisa, são abordadas aqui algumas das mais importantes, aquelas que mudaram o entendimento sobre o processo legislativo das Medidas Provisórias e sobre o seu controle político e jurisdicional. O intuito primordial é apresentar o entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal ao longo do tempo, através dessas ADIs.

⁵⁸ 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: Lumen Juris, 2004. p.293 e 294.

Os critérios para se estabelecer o que é urgente e o que é relevante passaram por opiniões diversas. Em um primeiro momento, a jurisprudência do STF sustentava que eram questões políticas ponderadas entre os Poderes Executivo e Legislativo, rejeitando competência ao Judiciário para exercer crítica sobre o juízo de existência dos pressupostos:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. MEDIDA PROVISÓRIA: URGÊNCIA E RELEVÂNCIA: APRECIÇÃO PELO JUDICIÁRIO. REEDIÇÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA NÃO REJEITADA EXPRESSAMENTE. CF, art. 62. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA. Medida Provisória 661, de 18.10.94. Lei 9.131, de 24.11.95. I. - Reedição de medida provisória não rejeitada expressamente pelo Congresso Nacional: possibilidade. Precedentes do STF: ADIn 295-DF e ADIn 1516-RO. II. - Requisitos de urgência e relevância: caráter político: em princípio, a sua apreciação fica por conta dos Poderes Executivo e Legislativo, a menos que a relevância ou a urgência evidenciar-se improcedente. No sentido de que urgência e relevância são questões políticas, que o Judiciário não aprecia: RE 62.739-SP, Baleeiro, Plenário, RTJ 44/54; RDP 5/223. III. - Pedido de suspensão cautelar da alínea c, do § 1º do art. 9º da Lei 4.024/61, com a redação da Lei 9.131/95, bem assim das alíneas d, e, f e g do mesmo artigo: indeferimento. IV. - Medida cautelar indeferida. (ADI 1397 MC, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 28/04/1997, DJ 27-06-1997 PP-30224 EMENT VOL-01875-02 PP-00317).⁵⁹

Numa evolução jurisprudencial, a Corte passou a entender que, embora os conceitos de relevância e urgência sejam discricionários, pode uma Medida Provisória ser declarada inconstitucional quando evidentemente não preencher os pressupostos constitucionais. Todavia, essa apreciação deve ser resguardada para casos excepcionais. Assim se posicionou Celso de Mello durante julgamento da ADI de n.º 293:

O Chefe do Executivo da União concretiza, na emanção das medidas provisórias, um direito potestativo, cujo exercício – presentes razões de urgência e relevância, só a ele compete decidir. Sem prejuízo, obviamente, de igual competência do Poder Legislativo, a ser exercida *a posteriori* e, quando tal se impuser, dos próprios Tribunais e juízes. Esse poder cautelar geral – constitucionalmente deferido ao Presidente da República – reveste-

⁵⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI. n.º 1397. Requerente Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino CONFENEN, Requerido Presidente da República e Congresso Nacional. Relator Min. Carlos Velloso. Tribunal Pleno, julgado em 28/04/1997. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=163237>> Acesso em: 17/07/2014.

se de natureza política e de caráter discricionário. É ele, o Chefe de Estado, o árbitro inicial da conveniência, necessidade, utilidade e oportunidade de seu exercício. Essa circunstância, contudo, não subtrai ao Judiciário o poder de apreciar e valorar, até, se for o caso, os requisitos constitucionais de edição das medidas provisórias.⁶⁰

Nesse sentido, o STF firmou o entendimento de que, apenas excepcionalmente, o controle de constitucionalidade dos requisitos de relevância e urgência das Medidas Provisórias será admitido, ou seja, quando a sua ausência for evidente, podendo ser aferida objetivamente, ou quando houver excesso de poder. É a posição exposta pelo ministro Sydney Sanches:

No que concerne à alegada falta de requisitos da relevância e da urgência da Medida Provisória (que deu origem à Lei em questão), exigidos no art. 62 da Constituição, o Supremo Tribunal Federal somente a tem por caracterizada quando neste objetivamente evidenciada. E não quando dependa de uma avaliação subjetiva, estritamente política, mediante critério de oportunidade e conveniência, esta confiada aos Poderes Executivo e Legislativo, que têm melhores condições que o Judiciário para uma conclusão a respeito.⁶¹

Posto tudo isso, pode-se inferir que o controle de constitucionalidade é um mecanismo do Poder Judiciário que busca coibir os excessos do Presidente da República na edição das Medidas Provisórias e garante a manutenção da supremacia da Constituição Federal.

⁶⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI. n.º 293*. Requerente Procurador-Geral da República, Requerido Presidente da República. Relator Min. Celso de Mello. Acórdão 06/05/1993. Publicação 18/06/93. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346295>> Acesso em: 17/07/2014.

⁶¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI. n.º 1717-MC*. Requerentes: Partido dos Trabalhadores - PT e Partido Democrático Trabalhista - PDT. Requerido Presidente da República. Relator Min. Sidney Sanches. Julgamento: 22/09/1999 Diário da Justiça: 25/02/2000. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347229>> Acesso em: 08/10/2014.

CONCLUSÃO

No texto da nova Carta Magna democrática de 1988, o legislador constituinte permitiu ao Presidente da República a edição de medidas com força de lei para garantir sua atuação dentro do processo legislativo em casos de necessidades urgentes e relevantes.

Com o passar dos anos, muito se debateu a respeito dos excessos cometidos pelo Poder Executivo na edição das MPs, o que gerou uma percepção negativa sobre esse instituto. Afinal, a edição de uma Medida Provisória é um mecanismo realmente eficaz para a satisfação das necessidades sociais mais emergentes?

Apesar de terem natureza efêmera, as Medidas Provisórias se revestem de força, eficácia e valor de lei, produzindo efeitos de pronto. Sob a luz do seu viés original, percebe-se que as MPs são instrumentos de legiferação da urgência qualificada pela relevância, importantes para promover a aplicabilidade imediata de ações e recursos em prol da sociedade. O objetivo de uma MP é produzir normas baseadas no quesito do que realmente é indispensável, excepcional e emergencial em uma determinada situação relevante, até que o Congresso Nacional delibere sobre o assunto.

Como um recurso legiferante do Poder Executivo, excepcional no quadro da separação de Poderes, as MPs promovem um desenvolvimento mais célere do ordenamento jurídico pátrio, no intuito de sanar uma necessidade iminente da nação e melhor gerir os interesses do Estado-Sociedade. As Medidas Provisórias possuem conteúdo intimamente ligado à gestão governamental e por isso acabam sendo objeto de interesses políticos atípicos à sua essencialidade.

É o Presidente da República o responsável por realizar a vontade do povo, já que foi eleito por voto direto e tem prerrogativa da representação e da condução da política dentro e fora do país. Para tanto, ele precisa de instrumentos políticos que proporcionem a realização de suas metas governamentais. As Medidas Provisórias são instrumentos legislativos de impulsão para a realização dessas metas de uma política.

Sendo o Chefe do Poder Executivo o único legitimado para promover as Medidas Provisórias, os pressupostos de urgência e relevância estão submetidos à sua discricionariedade, ao seu crivo, à sua apreciação política, ainda que sujeitos ao escrutínio do Congresso Nacional e ao controle do Judiciário. Todavia, o Presidente da República não é livre para legislar por Medidas Provisórias a seu bel-prazer, apesar de ser um ato monocrático e unipessoal.

Muito embora os pressupostos constitucionais formais apresentem sentido vago e complexo, o contexto político-social de um determinado momento é que será o encarregado de explicitá-los, apresentando a necessária objetividade e o sentido do que realmente é urgente e relevante para aquele período.

Atos normativos primários de conteúdo político, as MPs estão sujeitas a condição resolutiva: devem ser imediatamente publicadas e remetidas ao Congresso para apreciação e aprovação. Impor o controle do parlamento foi uma maneira que o constituinte encontrou para coibir os abusos do Presidente da República. Mas essa medida não foi suficiente para impedir os excessos pós-Constituição Federal de 1988. Nem tão pouco a Emenda Constitucional n.º 32 de 2001.

Os abusos na edição de Medidas Provisórias ocorreram principalmente quando os interesses do Presidente da República não foram manifestamente em prol do povo e sim meramente políticos. Mas então seria uma solução banir definitivamente a função legiferante do Executivo por meio da edição das MPs?

Não restam dúvidas a respeito do papel e da importância das Medidas Provisórias dentro do processo legislativo brasileiro. Fica evidente que a participação do Poder Executivo na formação do Direito é de extrema importância para o aprimoramento do ordenamento jurídico com vistas às necessidades públicas latentes, principalmente, quando essas não podem ser supridas de imediato pelo Poder Legislativo no trâmite habitual do processo legislativo.

O Presidente da República é quem, em princípio, detém mais capacidade e conhecimento na formulação e execução de políticas públicas. Como chefe de uma nação, é ele o responsável por intervir na ordem econômica e social, na saúde, na educação, na previdência, enfim, nos interesses públicos da nação, em busca de uma justiça social em prol de todos e de um bem comum.

Esse papel do Poder Executivo, como importante ator no processo legislativo, não se estabelece como uma ofensa ao credo democrático. Constitui um método institucional concebido para solucionar as complexas demandas sociais que devem ser atendidas por um Estado que não mais se limita, como fazia o Estado liberal, a impor a lei e a ordem, mas tem a responsabilidade de prover uma gama muito grande de serviços à população e assegurar a fruição de direitos sociais.

A dicotomia entre editar ou não uma MP é solucionada quando se atenta para o estado de necessidade de se legislar em situações emergenciais, em face do *periculum in mora* do processo legislativo ordinário, a fim de evitar insegurança jurídica diante de excepcional interesse social relevante.

A segurança jurídica é fundamental para a estabilidade das relações jurídicas e para o desenvolvimento do país. O estado de necessidade legislativo impõe o uso mensurado das Medidas Provisórias, posto que essas regem as relações sob fundamentos normativos precários, de eficácia temporária. Seria caótico o país que permanecesse em estado normativo provisório. E é para evitar a insegurança jurídica que uma Medida Provisória é transformada em Lei, tão logo for apreciada pelo Congresso Nacional.

O instituto em si, *sui generis*, transita entre os Poderes sob rigorosa observação, evidenciando assim que não é a edição de uma Medida Provisória, na teoria, o grande problema, mas sim a sua realização efetiva na prática, baseada na discricionariedade do Poder Executivo. Para tais atos abusivos instituíram-se mecanismos de controle mútuo entre os três Poderes.

O controle do Parlamento é exatamente um indicativo de que a Medida Provisória, apesar de ser um ato legislativo produzido solitariamente pelo Presidente da República, necessita de uma revisão para ser convertida em lei ou rejeitada, já que se configura precipuamente em uma antecipação cautelar ao processo legislativo ordinário. Esse poder de revisão é fundamental para perseverar o princípio da separação dos Poderes e evitar os abusos do Presidente da República que ameaçam lesionar o interesse público.

Extinguir o instituto da Medida Provisória não contribui expressivamente para o aperfeiçoamento do ordenamento jurídico pátrio, pelo contrário: seria um mecanismo a menos, dentro do processo legislativo.

Já o controle jurisdicional é possível tanto para os limites formais quanto para os materiais. No que tange aos requisitos de relevância e urgência, o STF somente irá declarar a inconstitucionalidade de uma Medida Provisória se a ausência dos pressupostos constitucionais for objetivamente caracterizada. Essa apreciação deve ser resguardada para casos excepcionais, ou seja, quando a ausência dos pressupostos for evidente, podendo ser aferida objetivamente, ou quando houver excesso de poder.

A Corte Suprema respeita a discricionariedade do Executivo, porém atenta-se para os desvios de finalidade durante a edição de uma Medida Provisória. Sendo o guardião do Estado Democrático de Direito e da supremacia constitucional, o Poder Judiciário deve agir mediante os mecanismos de controle a seu cargo, entre eles os da constitucionalidade na edição de MPs do Poder Executivo.

O controle de constitucionalidade é um mecanismo do Poder Judiciário que busca coibir os excessos do Presidente da República na edição das Medidas Provisórias e garante a manutenção da supremacia da Constituição Federal. Sendo assim, o STF assume o papel de árbitro último da política nacional, neutralizando conflitos desagregadores, garantindo a continuidade e harmonia do sistema político e fornecendo, dessa maneira, substância democrática à ordem constitucional.

Em suma, a edição de uma Medida Provisória ainda é o mecanismo legislativo de impulsão mais eficiente, tendo em vista que o processo legislativo ordinário, por ser lento, jamais garantiria a ação intentada em condições de extrema relevância e urgência. O texto constitucional já impõe ao Executivo algumas limitações, a fim de evitar os excessos e o uso inadequado do seu poder legiferante excepcional. No que concerne à discricionariedade do Presidente da República, mecanismos de controle mútuo entre os Poderes foram instituídos para corroborar na manutenção da finalidade essencial do instituto, em prol da sociedade. Muitos abusos ainda poderão ser cometidos, porém há métodos de controle eficazes, estabelecidos no ordenamento jurídico pátrio, que buscam impedir a consumação de um ato normativo inadequado do Chefe do Poder Executivo, em especial, o controle de constitucionalidade do Legislativo e do Judiciário.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Acir. **Informação, delegação e processo legislativo: a política das medidas provisórias**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2014. 56 p.

ALVES, Senador Vicentinho. **Proposta de Emenda à Constituição, nº 14 de 2011**. Senado Federal. Disponível em: <
<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=47330&tp=1> >. Acesso em 30 set. 2014.

ANDRADA, Bonifácio de. **Direito Constitucional Moderno e a Nova Revisão da Constituição**. 1 ed. Brasília: Centro de Documentação e Informação: Coordenação Edições Câmara, 2013.

BARIONI, Danilo Mansano. **Medidas provisórias**. São Paulo: Pillares, 2004. 239 p.

BAUER, Senador Paulo. **Proposta de Emenda à Constituição, nº 08 de 2011**. Senado Federal. Disponível em: <
<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=87706&tp=1> >. Acesso em 30 set. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. 39ª ed. 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional Nº 32, de 11 de Setembro de 2001**. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/Emendas/Emc/emc32.htm >. Acesso em 16 de julho de 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI. n.º 162**. Requerente CFOAB, Requerido Presidente da República. Relator Min. Moreira Alves. Acórdão 14/12/1989. Publicação 19/09/97. Disponível em: <
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346219> >. Acesso em: 11/09/2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI. n.º 293**. Requerente Procurador-Geral da República, Requerido Presidente da República. Relator Min. Celso de Mello. Acórdão 06/05/1993. Publicação 18/06/93. Disponível em: <
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346295> >. Acesso em: 17/07/2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI. n.º 1717-MC**. Requerentes: Partido dos Trabalhadores - PT e Partido Democrático Trabalhista - PDT. Requerido Presidente da República. Relator Min. Sidney Sanches. Julgamento: 22/09/1999 Diário da Justiça: 25/02/2000. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347229>>
Acesso em: 08/10/2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI. n.º 1397**. Requerente Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino CONFENEN, Requerido Presidente da República e Congresso Nacional. Relator Min. Carlos Velloso. Tribunal Pleno, julgado em 28/04/1997. Disponível em: <
<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=163237>
> Acesso em: 17/07/2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI. n.º 2.213-MC**. Requerente Partido dos Trabalhadores - PT, Requerido Presidente da República. Relator Min. Celso de Mello. Publicação do Acórdão 23/04/2004. Disponível em: <
<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudenciaDetalhe.asp?s1=000013767&base=baseAcordaos>
> Acesso em: 07/10/2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI. n.º 4029**. Requerente Associação Nacional dos Servidores do Ibama - Asibama Nacional, Requerido Presidente da República e Congresso Nacional. Relator Min. Luiz Fux. Tribunal Pleno, julgado em 08/03/2012. Disponível em: <
<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2595890>
> Acesso em: 28/07/2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 27.931/DF**. Voto do relator ministro Celso de Mello. Disponível em: <
<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=117925&caixaBusca-N>
>. Acesso em 24 set. 2014.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Brasília, 1997. Disponível em <
<http://www.camara.gov.br> >. Acesso em 24 set 2014.

CARVALHO, Calos Eduardo. **As origens e a gênese do Plano Collor. Nova Economia**. Vol.16 No.1. Belo Horizonte. Janeiro-Abril de 2006. <
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512006000100003&lng=&nrm=iso&tlng=#_ednref20
> Acesso em: 16/09/2014.

CHIESA, Clélio. **Medidas provisórias: regime jurídico-constitucional**. Curitiba: Juruá, 2002. 179 p.

CRIVELLA, Senador Marcelo. **Proposta de Emenda à Constituição, nº 78 de 2007**. Senado Federal. Disponível em: <
<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=47330&tp=1>
>. Acesso em 30 set. 2014.

CUNHA, Deputado Federal Eduardo. **Proposta de Emenda à Constituição, nº 26 de 2011**. Câmara dos Deputados. Disponível em: <
http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=869100&filenome=PEC+26/2011
>. Acesso em 24 set. 2014.

DAMOUS, Wadih; DINO, Flávio. **Medidas provisórias no Brasil: origem, evolução e novo regime constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. 163 p.

FERRAZ, Sérgio Valladão. **Curso de Direito Legislativo: Direito Parlamentar e Processo Legislativo**. 1 ed. São Paulo: Elsevier, 2007.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 7ª ed. rev. E atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

GRAZZIOTIN, Senadora Vanessa. **Proposta de Emenda à Constituição, nº 29 de 2013**. Senado Federal. Disponível em: <
<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=129260&tp=1> >. Acesso em 30 set. 2014.

JUCÁ, Senador Romero. **Relatório da Proposta de Emenda à Constituição, nº 25 de 2013 na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal**. Disponível em: <
file:///C:/Documents%20and%20Settings/P_207872/Meus%20documentos/Downloads/sf-sistema-sedol2-id-documento-18196.pdf >. Acesso em 29 set. 2014.

JÚNIOR, Senador Expedito. **Proposta de Emenda à Constituição, nº 11 de 2007**. Senado Federal. Disponível em: <
<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=47265&tp=1> >. Acesso em 30 set. 2014.

LAGO, Rodrigo Pires Ferreira. **As medidas provisórias e o trancamento da pauta da Câmara dos Deputados: a inconstitucionalidade da solução Temer**. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 10, n. 115, p. 4763, set. 010.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 17ª ed. rev. atual. e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 8 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013. 1424 p.

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: Lumen Juris, 2004. 347 p.

NINHO, Deputado Federal Severino. **Proposta de Emenda à Constituição, nº 208 de 2012**. Câmara dos Deputados. Disponível em: <
http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1019224&filename=PEC+208/2012 >. Acesso em 24 set. 2014.

NOLASCO, Lincoln. **Limites materiais à edição de medidas provisórias**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XV, n. 96, jan 2012. Disponível em: <
http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11010 >. Acesso em 16/09/2014.

PAIM, Senador Paulo. **Proposta de Emenda à Constituição, nº 35 de 2004.** Senado Federal. Disponível em: <
<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=42490&tp=1> >. Acesso em 30 set. 2014.

RIBEIRO FILHO, Deputado Federal Mendes. **Relatório da Proposta de Emenda à Constituição, nº 208 de 2003 na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados.** Disponível em: <
http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=316287&filenome=PRL+1+CCJC+%3D%3E+PEC+208/2003 >. Acesso em 30 set. 2014.

ROCHA NETO, Alcimor. **Controle de constitucionalidade das medidas provisórias.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. 147 p.

SAMPAIO, Marco Aurélio. **A Medida provisória no presidencialismo brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 2007. 220 p.

SENADO FEDERAL. Brasília. Disponível em <<http://www.senado.gov.br> >. Acesso em 24 set 2014.

SILVA, José Afonso da. **Processo Constitucional de Formação das Leis.** 2ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2007, 374 p.

SOUZA, Deputado Federal Carlos. **Proposta de Emenda à Constituição, nº 166 de 2012.** Câmara dos Deputados. Disponível em: <
http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=989522&filenome=PEC+166/2012 >. Acesso em 24 set. 2014.

SOUZA, Carlos Aurélio Mota de. (Coord.). **Medidas provisórias e segurança jurídica: atualizada de acordo com a Emenda Constitucional n. 32, de 11.9.2001.** São Paulo: J. de Oliveira, 2003. 528 p.

VALLE, Juliana Carla de Freitas do. **Medidas provisórias: o procedimento legislativo e seus efeitos jurídicos.** Brasília: FDK Editora, 2004. 133p.

VASCONCELOS, Deputado Federal Bernardo Santana de. **Proposta de Emenda à Constituição, nº 173 de 2012.** Câmara dos Deputados. Disponível em: <
http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=992796&filenome=PEC+173/2012 >. Acesso em 24 set. 2014.