

A Emenda Constitucional nº 32, de 2001, e as Medidas Provisórias Remanescentes do Regime Anterior

Renato Monteiro de Rezende

Consultor Legislativo do Senado Federal.

SUMÁRIO: Considerações iniciais; Da revogação explícita por outra medida provisória; Da deliberação definitiva do Congresso Nacional; Conclusão.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, ao alterar o regime das medidas provisórias, pretendeu ser uma resposta às críticas que por anos foram dirigidas ao tratamento dado à matéria pelos três Poderes da República. Se, de um lado, reprovavam-se as edições e reedições, em número excessivo, de medidas provisórias pelo Poder Executivo, acusava-se o Parlamento de omissão, por não deliberar sobre elas, e parte da doutrina criticava o Supremo Tribunal Federal por haver considerado lúdima a prática da reedição.

À época da promulgação da emenda, havia 59 medidas provisórias em vigor, 16 das quais com primeira edição ocorrida há menos de 40 dias da alteração constitucional, o que revela a preocupação do Governo em se valer do instrumento, nos últimos dias que lhe restavam antes que o novo regime, mais restritivo, tivesse início.

Passados quase três anos da mudança operada pela emenda constitucional, pode-se discutir em que grau ela contribuiu para a solução das questões colocadas pelos críticos do modelo anterior. Quanto à média de novas medidas provisórias, segundo dados coligidos pela Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, foram editadas 3,33 medidas provisórias por mês, desconsideradas as reedições, durante o primeiro mandato do Presidente FERNANDO HENRIQUE CARDOSO, e 3,12 durante o seu segundo mandato, até setembro de 2001. A partir dessa data e até 5 de julho passado, foram editadas, sob o novo regime, 196 medidas provisórias, o que equivale a uma média de 5,71 por mês. Malgrado o cotejo possa despertar uma surpresa negativa, ele faz *tabula rasa* de prática comum

no sistema anterior – o acréscimo de novos dispositivos às medidas provisórias, conforme eram reeditadas, muitas vezes sem qualquer correlação com a matéria nelas versada –, o que, de certo modo, compromete a comparação.

Uma das disposições da referida emenda acerca da qual impera preocupante silêncio é o seu art. 2º, que, regulando questão sobre a passagem do velho para o novo regime, dispôs:

“Art. 2º As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional.”

Da leitura do art. 2º pode-se concluir que o constituinte derivado somente abriu duas possibilidades para que as medidas provisórias em vigor em 11 de setembro de 2001 sejam eliminadas do mundo jurídico: a “revogação explícita” por outra medida provisória e a deliberação definitiva do Congresso Nacional.

Longe está de ser ociosa a questão. De feito, não são raros os projetos de lei apresentados nas duas casas legislativas, com o objetivo de alterar dispositivos de tais medidas provisórias. Exemplo disso pode ser encontrado na discussão em torno da MP 2.166, que alterou artigos do Código Florestal (Lei nº 4.771, de 1965), prevendo, para as propriedades rurais, novos percentuais de reserva legal, definida como “área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas”.

Os ruralistas tentaram, durante a tramitação da MP 2.166, aprovar projeto de lei de conversão diminuindo os citados percentuais, que, na região da Amazônia legal, por exemplo, chegam a 80%. Deflagrou-se, então, embate entre as bancadas ruralista e ambientalista, com vitória da primeira na comissão mista incumbida de examinar a medida. Não houve, contudo, decisão final sobre o ato antes da aprovação da Emenda Constitucional nº 32, o que tem ensejado a apresentação de projetos de lei com o escopo de alterar artigos do Código Florestal modificados por aquela medida provisória, ou mesmo de acrescentar ao Código disposições outras que, preservando a redação dos artigos alterados pela MP 2.166, promovem mudança no campo de incidência de tais normas, o que não deixa de representar, nos casos verificados, uma espécie de revogação.

Outro exemplo é o Projeto de Lei nº 7.508, de 2002, de iniciativa do Presidente da República, convertido na Lei nº 10.769, de 2003, a qual modifica diversos artigos da MP 2.229, que dispõe sobre a criação, reestruturação e organização de carreiras no Poder Executivo. Cabe indagar o que ocorreria

na eventualidade de ser apreciada e rejeitada a MP 2.229. Ainda que pareça remota a hipótese, não deixa de causar estranheza que uma lei altere uma medida provisória, ato que pode perder a eficácia, com efeito *ex tunc*, se rejeitado pelo Congresso Nacional.

Feitas essas considerações introdutórias, cumpre efetuar o exame do texto do art. 2º da Emenda Constitucional nº 32, com enfoque nas hipóteses por ele previstas para a eliminação do mundo jurídico das medidas provisórias anteriores a 11 de setembro de 2001.

DA REVOGAÇÃO EXPLÍCITA POR OUTRA MEDIDA PROVISÓRIA

Passados três anos da modificação do art. 62 da Lei Maior, já são encontrados casos de “revogação explícita” de medidas provisórias remanescentes do sistema anterior por outras medidas provisórias. A esse respeito, poderiam ser citadas a MP 123, de 26 de junho de 2003, convertida na Lei nº 10.742, de 2003, que revogou a MP 2.230, de 6 de setembro de 2001, e a MP 103, convertida na Lei nº 10.683, de 2003, que revogou a MP 2.216, de 31 de agosto de 2001.

A rigor, o uso do verbo revogar, no texto do art. 2º retrotranscrito, não revela o que de concreto acontece, pois uma medida provisória não tem o poder de revogar lei ou medida provisória anterior. Dá-se, no caso, a suspensão da eficácia do ato que se pretende seja revogado, o qual perderá a eficácia *ab initio* no momento em que a medida ab-rogante for convertida em lei. Essa a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, traduzida no seguinte excerto do voto do Ministro CELSO DE MELLO, no julgamento da ADIn 221, ao discutir os efeitos da medida provisória revogadora:

“O primeiro efeito, de caráter material, consistirá na mera suspensão de eficácia jurídica da anterior medida (que não se terá por revogada até que se converta em lei a nova medida provisória). O segundo efeito, de caráter procedimental, imporá a apreciação congressional de ambas as medidas, em momentos sucessivos, de tal forma que, pelo nexo de prejudicialidade entre ambas existente (uma a revogar a outra), seja examinada em primeiro lugar a medida provisória mais recente, de caráter subordinante, posto que nela se contém a cláusula de revogação da medida provisória anteriormente editada.”

Uma discussão que tem lugar quando a dita revogação refere-se à sua abrangência: poderia o novo ato revogar apenas parte do anterior, ou a locução “até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente” deve ser interpretada de modo a vedar a edição de ato meramente derogatório?

Já existe caso em que foi adotada a segunda solução. A Lei nº 10.683, de 2003, na qual foi convertida a MP 103, revogou, em seu art. 59, as disposições da MP 2.216 que promoviam alterações na Lei nº 9.649, de 1998.

Ocorre que esta última medida, sobre alterar dispositivos de diversas leis além da Lei nº 9.649, de 1998, contém normas autônomas em seu corpo. Tanto as normas de alteração que não foram revogadas quanto normas autônomas estão em vigor, o que parece ser a solução correta, máxime tendo em vista o grande número de medidas provisórias tratando de mais de um assunto. Decerto não seria razoável impor a revogação de todo o ato quando os motivos determinantes da edição da medida revogadora se circunscrevessem a alguns dispositivos, que poderiam inclusive não guardar qualquer relação lógica ou temática com os demais. A aprovação do novo ato pelo Congresso Nacional, como será visto adiante, teria efeito similar ao da supressão de dispositivo de uma medida provisória em projeto de lei de conversão, ou seja, rejeição parcial de seu texto, com efeitos *ex tunc*.

Uma segunda questão diz respeito ao que se deve entender por “explicitamente”. A Lei Complementar nº 95, de 1998, que, em cumprimento ao mandamento do parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, determina, em seu art. 9º, *verbis*: “A cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas”. De seu turno, o art. 2º, § 1º, da Lei de Introdução ao Código Civil (Decreto-Lei nº 4.657, de 1942), reza: “A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior”. Teria o constituinte derivado utilizado o termo “explicitamente” para significar a declaração expressa de que cuidam os citados comandos da Lei Complementar nº 95, de 1998, e da Lei de Introdução ao Código Civil? Seria condição de validade da revogação que ela se desse de forma expressa e em cláusula própria, ou a incompatibilidade entre os comandos da nova e da antiga medidas provisórias seria o bastante para caracterizar a hipótese do art. 2º?

A adoção do primeiro entendimento gera problemas no caso de haver incompatibilidade entre dispositivos de uma medida nova e de uma remanescente do antigo sistema. Com efeito, estar-se-á negando aplicação a dispositivo da lei na qual se converteu a medida provisória mais recente. Ante a flagrante colidência entre as normas, a única forma de afastar o princípio hermenêutico *lex posterior derogat legi priori* seria o juízo drástico de inconstitucionalidade formal do dispositivo da lei nova, por inobservância do disposto no art. 2º da Emenda Constitucional nº 32, de 2001, que teria limitado as formas de eliminar do mundo jurídico as medidas provisórias remanescentes. Por outro lado, adotar o segundo entendimento conduziria, em princípio, à inutilidade do termo “explicitamente” no texto da Emenda. Como se vê, qualquer das duas opções comporta dificuldades.

DA DELIBERAÇÃO DEFINITIVA DO CONGRESSO NACIONAL

A segunda hipótese de eliminação das medidas provisórias remanescentes do sistema anterior é a “deliberação definitiva do Congresso

Nacional”. Insta, pois, compreender em que consistiria tal deliberação. A interpretação histórica do art. 2º da Emenda nº 32 indica tratar-se da hipótese de apreciação do ato pelo Poder Legislativo, seja para aprová-lo, seja para rejeitá-lo. De fato, na sessão do Senado Federal de 9 de agosto de 2001, durante a discussão em primeiro turno da matéria, assim se pronunciou o Senador OSMAR DIAS, iniciando a discussão que segue transcrita:

“Sr. Presidente, há outra questão para a qual gostaria de chamar a atenção dos Srs. Senadores. Está escrito claramente – não sou muito de guardar números de artigo ou parágrafo –, na PEC que estamos discutindo, que todas as medidas provisórias em vigor atualmente continuarão vigorando caso não sejam votadas pelo Congresso Nacional. Pois bem, se continuarem vigorando, serão automaticamente transformadas em leis. (...)

O Sr. Presidente (EDSON LOBÃO) – A observação e o apelo de V. Exa. dizem respeito ao art. 2º, e a Mesa tem um entendimento diferente. Peço a V. Exa. que acompanhe a leitura e até nos auxilie na interpretação desse problema.

‘Art. 2º As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional.’

Ou seja, elas não se transformam definitivamente em lei. O Congresso Nacional poderá deliberar sobre elas logo após. Terá que deliberar.

O Sr. OSMAR DIAS (Sem partido – PR) – É esse o apelo que faço a V. Exa. O Congresso tem que deliberar. (...)

O Sr. JOSÉ EDUARDO DUTRA (Bloco PT/SE) – Sr. Presidente, peço um esclarecimento, para saber se o entendimento da Mesa coincide com o meu: as medidas provisórias já editadas, se não forem votadas antes da promulgação dessa emenda, elas serão apreciadas pelo Congresso pelas regras atuais ou pelas novas regras?

O Sr. Presidente (EDSON LOBÃO) – O entendimento da Mesa é de que será pelas novas regras, ou seja, de acordo com as regras dessa emenda que estamos votando. (...)

O Sr. JOSÉ EDUARDO DUTRA (Bloco PT/SE) – Então, elas seguem as novas regras? O meu entendimento inicial é o de que elas ficariam vigorando e só seriam modificadas se fossem revogadas pelo Congresso.

O Sr. Presidente (EDSON LOBÃO) – Não, Senador. A leitura do art. 2º me parece que esclarece perfeitamente a questão. (...) A deliberação definitiva do Congresso Nacional dar-se-á, por consequência, após a votação dessa Emenda, portanto, dentro das regras novas. (...)

O Sr. OSMAR DIAS (Sem Partido – PR) – Sr. Presidente, permita-me discordar da interpretação que a Mesa está dando. Se prevalecer a análise feita por V. Exa. do que está escrito nesta PEC, estaremos travando a pauta de votações do Senado Federal. São 52 medidas provisórias que terão de ser votadas na nova regra, a qual estabelece que são 60 dias, prorrogáveis por mais 60. Se não forem votadas nos primeiros 60 dias, será bloqueada a pauta de votações. Assim, se a interpretação de V. Exa. estiver correta, nos depararemos, logo à frente, com o bloqueio de toda a pauta de votação do Senado Federal.

Entretanto, compreendi, do que li nesta PEC, que, para as medidas provisórias editadas, só existe um remédio: votá-las ou aceitá-las. Se o Congresso não votá-las, as aceitará, e, com isso, elas ganharão força de lei.

A interpretação que dou, portanto, é um pouco diferente daquela expressa por V. Exa.”

Na sessão de 13 de agosto de 2001, o tema voltou a ser debatido:

“O Sr. JOSÉ EDUARDO DUTRA (Bloco PT/SE) – Sr. Presidente, Sras. e Srs. Senadores, gostaria de voltar a uma polêmica a respeito da interpretação do art. 2º desta PEC, que ocorreu na discussão da última quinta-feira, com reação às medidas provisórias que já foram editadas, que estão em vigor hoje. (...)

Fui informado de que a Câmara dos Deputados, em relação ao mencionado artigo, entende que as MPs antigas não serão reeditadas e poderão ser prorrogadas. Quando diz que terá que haver deliberação definitiva do Congresso Nacional significa que não se transformarão em lei automaticamente, ou seja, que o Congresso tem que deliberar sobre elas; que a deliberação será de acordo com a nova metodologia de tramitação, mas – isso não está escrito aqui, é decorrência de interpretação dada pela Câmara –, no caso específico das MPs já existentes, elas não trancariam a pauta daquela Casa. (...)

O Sr. OSMAR DIAS (Sem Partido – PR) – Sr. Presidente, Sras. e Srs. Senadores, manifesto-me na mesma direção da preocupação do Senador JOSÉ EDUARDO DUTRA. Fui relator desta matéria na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e, na última quinta-feira, V. Exa. deu uma interpretação que considerei correta. Depois a debateremos aqui – analisando realmente que tem que haver a imposição das mesmas regras para as medidas provisórias que já estão editadas – V. Exa. acaba de dizer qual é o número, 54 medidas provisórias – e que não podem deixar de ser votadas.”

Por fim, na sessão de votação da PEC, ocorrida em 5 de setembro de 2001, o tema foi abordado uma vez mais:

“O Sr. SEBASTIÃO ROCHA (Bloco PDT/PA) – (...) Sr. Presidente, entendendo que a emenda constitucional traz três grandes problemas, os quais passo a abordar.

O primeiro é a perpetuação das medidas provisórias em vigor, ou seja, a transformação das medidas provisórias em vigor em leis. Ou o Congresso as derruba, ou o Governo as revoga no futuro. O Congresso não vai se sentir com obrigação alguma de votar. Por que faço essa reflexão? Porque entendo que, no futuro, vamos ter que mudar isso. O Congresso Nacional terá que se debruçar no estudo de uma solução para as medidas provisórias, para esse entulho que ficará. Temos que nos livrar disso, senão estaremos garantindo que qualquer medida provisória, editada, inclusive, às vésperas desta votação aqui, possa ser transformada em lei em vigor, sem necessidade de ser votada no Congresso Nacional. Trata-se de um grande problema, para o qual temos que buscar solução, daqui por diante, para reverter a situação e obrigar o Congresso Nacional a votar e tratar as medidas provisórias como devem ser tratadas: elas não são leis, mas institutos irregulares que funcionam como lei. Por isso, têm que ser votadas. (...)

O Sr. ROBERTO REQUIÃO (PMDB/PR) – (...) Como este Congresso não tem capacidade física, e a maioria do Governo pode obstruir, com a facilidade com que obstrui – quando deseja –, a tramitação no Congresso, isso significa que essas medidas todas prolatadas até a publicação desse diploma legislativo que estamos discutindo estão automaticamente eternizadas, perenizadas, sem que o Congresso possa estabelecer, como disse o Senador AMIR LANDO, a sua capacidade de ser um contrapeso do processo.”

Poder-se-ia argüir que, ao falar em “deliberação definitiva”, o constituinte derivado estivesse se referindo não apenas à apreciação da medida provisória, mas também à aprovação de projeto de lei que determinasse expressamente a sua revogação, ou que contivesse disposições incompatíveis com ela, o que resultaria em revogação tácita. Essa tese não pode, contudo, prosperar, como se procurará demonstrar adiante.

O fato de o Presidente da República editar medida provisória “revogadora” de medida anterior, além de constituir hipótese prevista no art. 2º da Emenda, não parece comportar maiores embaraços, porquanto a medida provisória “revogadora” também é um ato precário, sujeito à apreciação do Congresso Nacional. A aprovação da nova medida provisória pelo Parlamento, conforme já decidiu o Excelso Pretório, tem por conseqüência a perda de eficácia da medida ab-rogada desde a sua edição, implicando um juízo de rejeição desta, consoante assinalou o Ministro MOREIRA ALVES em seu voto, no julgamento da ADIn 221, com estribo na doutrina italiana:

“Se a medida provisória ab-rogante vier a ser convertida em lei, a ab-rogação da medida provisória anterior passa a ser definitiva, e, como

não mais pode ela ser convertida em lei, se tem como rejeitada para o efeito de perder ela sua eficácia desde sua edição, exceto se o Congresso Nacional, expressamente, ressaltar que permanecessem os efeitos já produzidos pela Medida Provisória ab-rogada entre as datas de sua entrada em vigor e de sua ab-rogação.”

Se, ao contrário, dá-se a rejeição da medida provisória ab-rogante, a que se pretendeu revogar continua sujeita à apreciação do Congresso Nacional, que poderá aprová-la ou rejeitá-la.

Por outro lado, não se há falar em projeto de lei com o fito de “revogar” medida provisória. Se o Congresso Nacional deve deliberar sobre a própria medida provisória, por que, em lugar de fazê-lo, alteraria as normas dela constantes pela via oblíqua de um projeto de lei? E como a lei poderia revogar algo cuja eficácia no período que antecede a “revogação” sequer se pode garantir, dependente que é da apreciação que o Parlamento fará da medida provisória? Com efeito, tanto no regime anterior à Emenda Constitucional nº 32 (art. 62, parágrafo único, da Constituição) quanto no atual (art. 62, § 3º, da Constituição, mitigado – reconheça-se – pelo § 11 do mesmo artigo), as medidas provisórias rejeitadas perdem a sua eficácia *ab initio*. Revogação, ao contrário, significa retirada do mundo jurídico, com efeitos *ex nunc*, de norma válida.

Não soa legítimo dizer que a aprovação de projeto de lei revogador de alguma das medidas provisórias remanescentes implicaria o juízo tácito de aceitação de sua validade no período anterior, juízo que deve ser feito na apreciação de cada um desses atos, quando o Parlamento examina, entre outros aspectos, os pressupostos constitucionais de sua edição. Se se admite que as normas de uma medida provisória só se tornam permanentes quando ela é convertida em lei (e isso é o que deflui do parágrafo único do art. 62 da Constituição, em sua redação original, e do § 3º do mesmo artigo, na redação vigente), inviável se revela sua revogação por lei, exatamente porque o texto revogado ainda não foi convertido em lei. E não se pode revogar aquilo de cuja existência válida sequer se tem a certeza. Ademais, o projeto de lei já nasceria obtuso: seria submetido ao exame do Congresso Nacional, em lugar dos pressupostos de edição da medida provisória e do seu mérito, a conveniência ou o acerto de sua revogação.

Analogamente, é incorreto imaginar que a aprovação de projeto de lei com o fim de revogar medida provisória importaria, na verdade, um juízo de rejeição, como resulta no caso da aprovação de medida provisória ab-rogante. No Direito pátrio não existe a figura da revogação retroativa. A ab-rogação pura e simples não tem efeito retroativo, quando decorre de lei (cf. voto do Ministro MOREIRA ALVES no julgamento da ADIn 221). As situações da MP e do projeto de lei revogadores são distintas. No primeiro caso, há, segundo a Suprema Corte, imposição lógica de apreciação da medida mais recente, como questão prejudicial à análise da mais antiga e decorrente de fator

externo ao Parlamento, eis que a iniciativa parte do Presidente da República. De seu turno, o segundo caso configuraria, em se admitindo que a lei aprovada tivesse o poder de retirar eficácia *ab initio* à medida provisória, expediente para rejeitá-la, sem a observância dos ritos próprios de sua apreciação. E, mesmo em relação ao primeiro caso, não obstante a tese da relação de prejudicialidade entre a medida ab-rogante e a que se colima revogar tenha sido reafirmada pelo Supremo Tribunal Federal recentemente (ADIn 2.984), a nova sistemática de apreciação desses atos pode levar a situações, relativamente a medidas editadas após 11 de setembro de 2001, em que se deva, por expresse mandamento constitucional, analisar primeiramente a medida mais antiga, como quando houver transcorrido o prazo de 45 dias do art. 62, § 6º, da Constituição, que determina o sobrestamento de todas as demais deliberações legislativas em tramitação na casa legislativa.

Obviamente, a conclusão quanto ao descabimento de projeto de lei revogador de medida provisória se aplica tanto no caso de ele promover alterações em dispositivos do corpo da própria medida quanto no caso de ele alterar artigos de lei que por ela haviam sido modificados. Para os fins que ora são discutidos, o artigo de lei modificado é, geneticamente, artigo de medida provisória. Ao suprimi-lo ou alterar-lhe a redação, modifica-se, na essência, a própria medida provisória, com subversão do processo legislativo, pois se parte do pressuposto de ser definitivo aquilo que é precário e sujeito à confirmação pelo Parlamento. Para demonstrar a impropriedade da tese da viabilidade de alteração de medida provisória nos termos examinados, basta imaginar a situação de lei que modifica artigo de uma medida que venha a ser posteriormente rejeitada. Com efeito, não se pode simplesmente atropelar os procedimentos estabelecidos pela Constituição e nas resoluções do Congresso Nacional para a apreciação desses atos.

CONCLUSÃO

O constituinte derivado, ao promover mudanças na disciplina das medidas provisórias, houve por bem prorrogar indefinidamente a vigência daquelas que se encontravam pendentes de apreciação quando do advento da Emenda nº 32, de 2001. As duas únicas possibilidades abertas para sua retirada do ordenamento jurídico, ambas com efeitos *ex tunc*, foram: (i) a revogação explícita por outra medida provisória, dependente de confirmação pelo Parlamento, consistente na aprovação da medida ab-rogante; (ii) a deliberação definitiva do Congresso Nacional sobre a própria medida provisória remanescente do regime anterior.

À luz do princípio da separação dos Poderes, a segunda previsão deveria ser havida como verdadeiro comando ao legislador ordinário, para que deliberasse sobre tais atos, pois não se coaduna com o sistema inaugurado em 1988 que o Chefe do Poder Executivo possa, acumulando as funções de legislador, elaborar normas primárias cogentes, sem a

participação do Poder Legislativo. Mesmo no caso das leis delegadas, o mister deste último Poder é irrenunciável, na medida em que lhe compete fixar previamente o conteúdo e os termos de exercício da delegação, podendo também sustar os atos normativos que exorbitem dos limites da delegação, bem como determinar, como condição para a conversão do projeto em lei, que ele seja enviado ao Congresso Nacional, para apreciação, em votação única e vedado o emendamento.

Fosse intento do constituinte derivado conferir caráter definitivo às medidas provisórias remanescentes – e nesse ponto sejam abstraídas questões acerca da viabilidade constitucional de previsão dessa natureza – , a expressão “ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional” perderia sua razão de ser. A fixação de prazo para que o Parlamento votasse essas medidas, findo o qual elas perderiam a validade ou as demais matérias legislativas ficariam sobrestadas, talvez conduzisse a um deslinde satisfatório, com manifestação definitiva do Poder Legislativo sobre elas. Ao menos no tocante à ação do Congresso Nacional, tem-se percebido que, no novo regime constitucional, a previsão de trancamento de pauta e a vedação de reedições determinaram uma patente transformação na postura do Parlamento: de 196 medidas provisórias editadas até 5 de julho de 2004, apenas uma perdeu a eficácia por haver transcorrido *in albis* o prazo de 120 dias para sua apreciação. Não é demais lembrar que, nos trabalhos de elaboração da Constituição de 1988, quando se discutiu questão semelhante envolvendo o tratamento a ser dado aos decretos-leis pendentes de apreciação, o constituinte originário houve por bem, no art. 25, § 1º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, fixar prazo de 180 dias para que o Congresso Nacional deliberasse sobre os atos editados até 2 de setembro de 1988, findo o qual, na ausência de decisão, eles seriam havidos como rejeitados, sem prejuízo da plena validade dos atos praticados durante sua vigência.

A ausência de decisão do Congresso Nacional tem ensejado soluções pela via dos projetos de lei que alteram pontualmente tais medidas provisórias, conforme ditam as necessidades políticas. Prático, porque contorna a exigência de apreciação direta e integral dos atos, esse expediente não foi, no entanto, agasalhado pelo art. 2º da Emenda Constitucional nº 32, como não o é pela lógica, a menos que se faça do precário o perene.

E, assim, com mudanças tópicas, ditos atos normativos tendem a se eternizar, obras de um só legislador, a exemplo do que ocorria com os decretos-leis quando se verificava o decurso de prazo. Dir-se-ia, em relação a essas medidas provisórias, que, preservada a sigla, se operou verdadeira mutação semântica, porquanto de provisórias passaram a permanentes.